

lo spettatore internazionale

4-5

anno II

numero 4-5

luglio-ottobre 1967

commercio e sviluppo

la cosmologia maoista

tecnologia militare europea

la libia dopo il petrolio

il neutralismo della birmania

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
00195 Roma . tel. 354.456 - 315.892

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).

La pubblicazione di articoli sullo Spettatore Internazionale non implica necessariamente una adesione della rivista alle opinioni in essi espresse la cui responsabilità resta agli autori. Se alcune opinioni risultano in disaccordo tra loro ciò è dovuto alla volontà della rivista di non identificarsi con una di esse ma di presentare ai lettori un quadro quanto più ampio possibile delle varie posizioni. Non si pubblicano articoli se non richiesti.

Amministrazione: Società editrice il Mulino
Via S. Stefano, 6 . Casella Postale 119
40100 Bologna . tel. 277.800

Spedizione in abbonamento postale, gruppo IV.

L' ENI nel 1966

L'espansione dell'attività mineraria.

Nel 1966 nuovi permessi di ricerca sono stati acquisiti dall'ENI in Italia, in Libia e nello sceicato di Abu Dhabi, nella Penisola Arabica. Nella Repubblica Araba Unita la produzione di greggio è stata di 4,6 milioni di tonnellate; in Tunisia, dove è iniziato lo sfruttamento del giacimento di El Borma, la produzione è stata di 630 mila tonnellate e in Iran di 1,2 milioni di tonnellate. Le attività di ricerca sono proseguite intensamente: in Nigeria sono stati scoperti quattro giacimenti petroliferi, due dei quali con riserve estraibili non inferiori ai 15 milioni di tonnellate, mentre nella piattaforma continentale del Mare del Nord è stato individuato un importante giacimento di gas naturale. La produzione in Italia, sempre nel 1966, è stata di 1,8 milioni di tonnellate e, ora che è stata approvata la legge sulle ricerche sottomarine, una nuova importante area di azione, soprattutto nell'Adriatico, si apre di fronte all'ENI.

Costruzione di una rete nazionale di metanodotti.

Alla fine del 1966 la rete dei metanodotti dell'ENI aveva raggiunto uno sviluppo di 5.476 chilometri con un aumento di 342 chilometri rispetto al 1965. Alla fine dello stesso anno erano in costruzione o in progetto altri 3.000 chilometri di metanodotti che consentiranno il collegamento in una rete nazionale dei sistemi sinora esistenti nel Paese. La rete nazionale, che permetterà una più razionale valorizzazione delle risorse metanifere del Paese opportunamente integrate dal gas di importazione, sarà, indubbiamente, una delle maggiori realizzazioni dell'ENI e una fondamentale infrastruttura energetica del Paese.

L'ENI e la petrolchimica.

Nel 1966, nello stabilimento di Gela, sono stati ampliati gli impianti per la produzione di ammoniaca ed è entrata in funzione la nuova unità per la produzione di fertilizzanti complessi. Proseguono, intanto, i lavori per aumentare la capacità produttiva di etile e propilene e sono iniziati quelli per la costruzione di un impianto per la produzione di acrilonitrile e di uno che produrrà acido fosforico. Nello stabilimento di Pisticci è stata avviata la seconda linea per la produzione delle fibre acriliche. Entro il 1967 avranno inizio a Gela i lavori per la costruzione dell'impianto di etilene e derivati e a Pisticci quelli dell'impianto per le fibre poliestere. Ulteriori sviluppi sono previsti anche per l'impianto di Ravenna. È in corso, inoltre, la progettazione di uno stabilimento per la produzione di mille tonnellate al giorno di ammoniaca, che verrà costruito a Manfredonia ed utilizzerà una parte delle disponibilità di gas naturale delle Puglie.

I risultati negli altri settori di attività.

Le raffinerie cui è interessato l'ENI in Italia e all'estero hanno lavorato, nel 1966, 19,4 milioni di tonnellate di greggio, con un aumento del 10,7 rispetto al 1965. Le vendite dei prodotti petroliferi in Italia hanno avuto un andamento molto soddisfacente: quelle di benzina, ad esempio, sono aumentate del 10,2 % in complesso e del 20,1 % per il Supercortemaggiore. La Lanerossi, che, com'è noto, fa parte del Gruppo ENI, ha accresciuto la produzione e le vendite e ha continuato l'attuazione del suo programma di rinnovamento. Lo stabilimento di Schio Tessuti è stato trasferito nella nuova sede ed è cominciata la costruzione di un nuovo complesso per la filatura cardata, la tessitura e il finissaggio delle coperte. La SNAM PROGETTI, che esplica la sua attività nel settore della pro-

gettazione e montaggio di impianti petroliferi e petrolchimici e in quello delle ricerche scientifiche, ha chiuso brillantemente il suo primo anno di vita come società autonoma. Essa, infatti, ha acquisito alcune importanti commesse, tra le quali, per ricordare solamente le più importanti, figurano: l'oleodotto Karatchouk-Tartous, in Siria, l'oleodotto per il trasporto di prodotti raffinati, lungo 1.750 chilometri, tra la Zambia e la Tanzania, le raffinerie di Madras e di Bombay, in India, e quella di Colombo a Ceylon. Il Nuovo Pignone ha avuto anch'esso buoni risultati particolarmente nel settore dei compressori.

Durante il 1966 la situazione finanziaria ed operativa del Gruppo è ancora sensibilmente migliorata. Il capitale mediamente impegnato durante l'anno in investimenti tecnici, pari a circa 1.450 miliardi, ha permesso un fatturato netto (senza considerare 50 miliardi di proventi finanziari) di 687 miliardi, pari al 47,5 % del capitale investito.

L'ENI nel Mezzogiorno.

Nel 1966 l'ENI ha proseguito la sua opera di espansione nel Mezzogiorno e gli investimenti del Gruppo nell'Italia meridionale hanno raggiunto ormai, nel periodo di tempo che va dal 1953, anno di fondazione dell'ente, sino alla fine del 1966, l'importo globale di circa 490 miliardi, superando così la percentuale del 40 % degli investimenti complessivi (1.215 miliardi) effettuati dall'ENI su tutto il territorio nazionale.

La scoperta e la valorizzazione, ad opera dell'ENI, del giacimento petrolifero di Gela e di quelli gassiferi di Gagliano (Sicilia), Ferrandina (Lucania) e San Salvo (Abruzzi) hanno portato indubbiamente un notevole contributo alla riduzione dello squilibrio energetico tra il Mezzogiorno e l'Italia settentrionale, che già disponeva degli importanti giacimenti metaniferi della Pianura Padana, ed ha anche offerto all'ENI la possibilità di intervenire nella petrolchimica, cioè, in un'industria di base, capace di svolgere una funzione propulsiva rispetto alla economia meridionale. Sono così sorti i due grandi complessi petrolchimici di Gela, che occupa circa tremila persone, e di Pisticci, che dà lavoro a oltre mille dipendenti. Un terzo stabilimento petrolchimico sorgerà, come abbiamo visto, nella zona di Manfredonia.

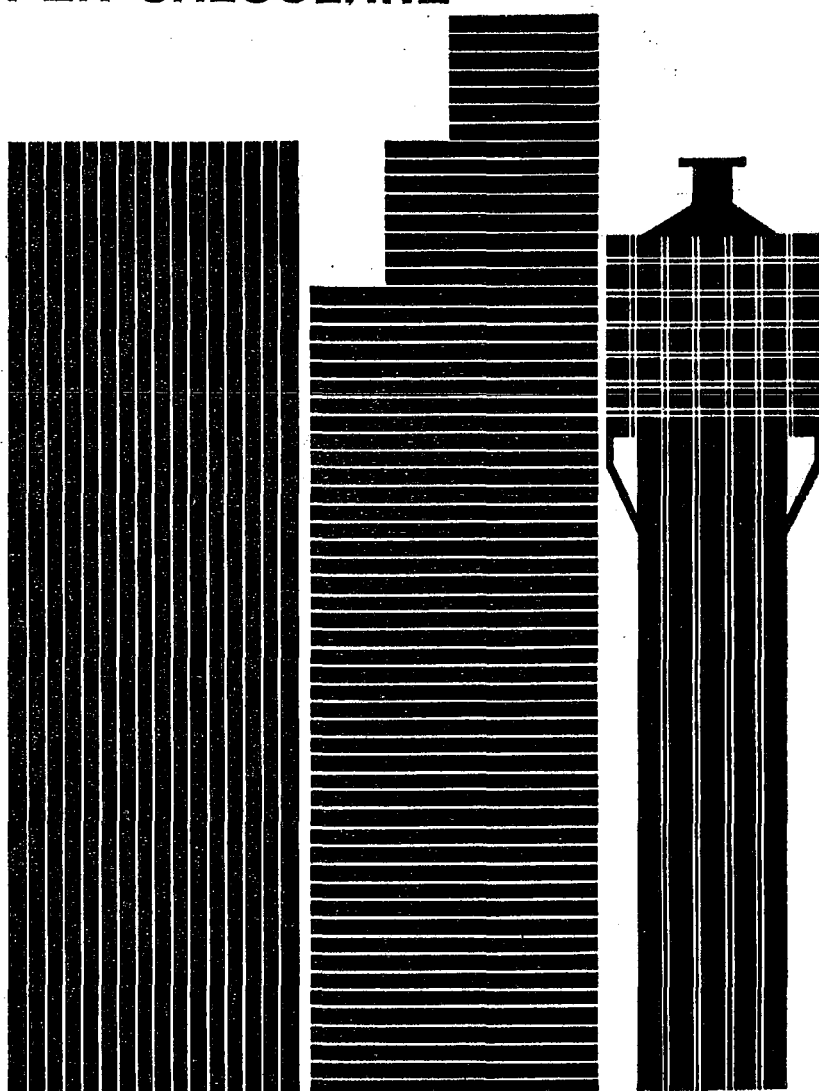
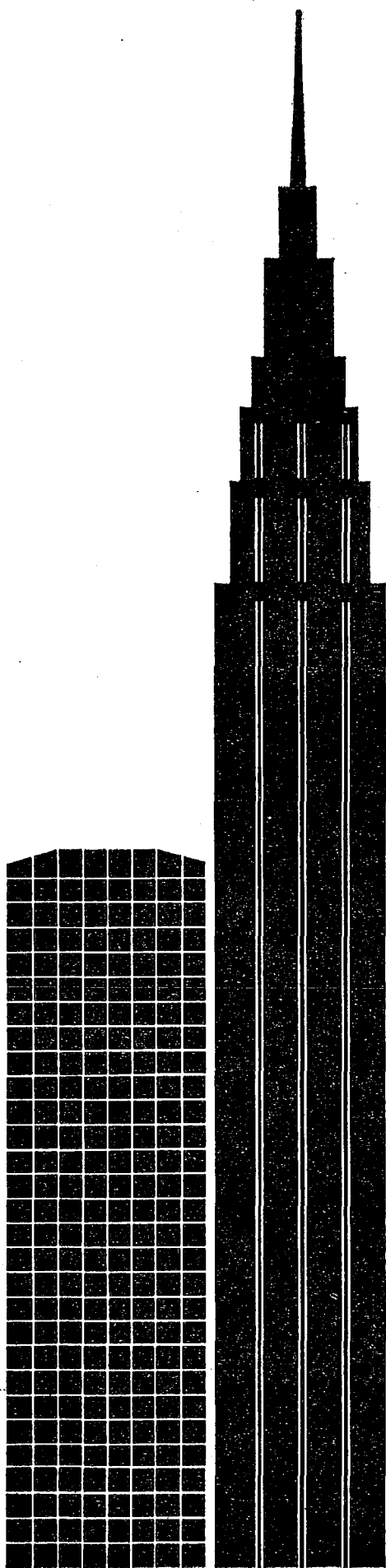
Nell'ambito dello sviluppo della rete dei metanodotti, nuove condotte sono state costruite nel Sud che permetteranno ai principali centri industriali e di consumo di accedere a quella preziosa ricchezza che è il metano, che potrà divenire, così come è già successo nel Nord, un decisivo fattore di sviluppo economico.

Oltre a questi interventi nel settore delle infrastrutture (metanodotti) e in quello della creazione di poli di sviluppo (Gela e Pisticci), l'ENI è intervenuto anche nel settore manifatturiero, costruendo alcuni stabilimenti di medie dimensioni: uno stabilimento meccanico di caldareria a Vibo Valentia (Calabria) e uno per la produzione di valvole ed altri strumenti di controllo a Bari; un impianto tessile, in cui viene lavorata una parte delle fibre sintetiche prodotte dal complesso di Pisticci, a Foggia. L'ENI è poi interessato, mediante partecipazioni azionarie, alle « Fucine Meridionali » di Bari e ad un moderno stabilimento vetrario localizzato a Vasto.

Infine, nel promontorio del Gargano, in considerazione della grande importanza che ha il turismo per lo sviluppo dell'economia del Mezzogiorno, l'ENI ha realizzato un grande e moderno centro turistico a Pugnochiuso. Collegata a questo particolare settore si potrebbe considerare la catena di motels annessa alla rete di distribuzione stradale dei carburanti dell'AGIP nel Sud, che comprende quindici unità alberghiere.

Il quadro brevemente tracciato dà quindi una sufficiente idea dell'importanza e delle dimensioni della presenza dell'ENI nel Mezzogiorno e testimonia il costante impegno del Gruppo in quest'area nevralgica del Paese: un'area nella quale l'ENI ha svolto ed intende svolgere, anche nel futuro, un ruolo di protagonista.

**OLIVETTI
DOVUNQUE
PER SCRIVERE
PER CALCOLARE**



For regular coverage
of the entire African Continent

Africa Report

is essential reading

★ for government officials, diplomats, newsmen, students, teachers,
business executives... for each and every individual concerned
about international affairs

Africa Report's approach to African affairs has been described by Lewis Nkosi (in a review in the *Journal of Modern African Studies*, London) as « subtle, vigilant, informed, always engaged without being committed. » Now in its eleventh year of publication, this widely read magazine provides not only objective country-by-country monthly reports on major developments in Africa, but also informed analyses of political, economic and cultural trends and dynamics by outstanding scholars and journalists, reviews of significant new books on Africa, maps, photos, and charts.

Published January, February, March, April, May, June, October, November, December
(nine issues plus a year — end index)

SUBSCRIPTION RATES	REGULAR (USA, Canada)	\$ 6.00
	AIR MAIL (USA, Canada)	\$ 8.50
	AIR MAIL (Overseas)	\$ 11.00
	SPECIAL RATE (United Kingdom, Europe, Asia, Africa via air freight to London)	\$ 8.00

AFRICA REPORT, Dept. LOS
Dupont Circle Building, Washington, D.C. - U.S.A.

THE CHINA QUARTERLY

NO. 30

APRIL-JUNE, 1967

RECENT DEVELOPMENTS: THE GREAT PROLETARIAN REVOLUTION

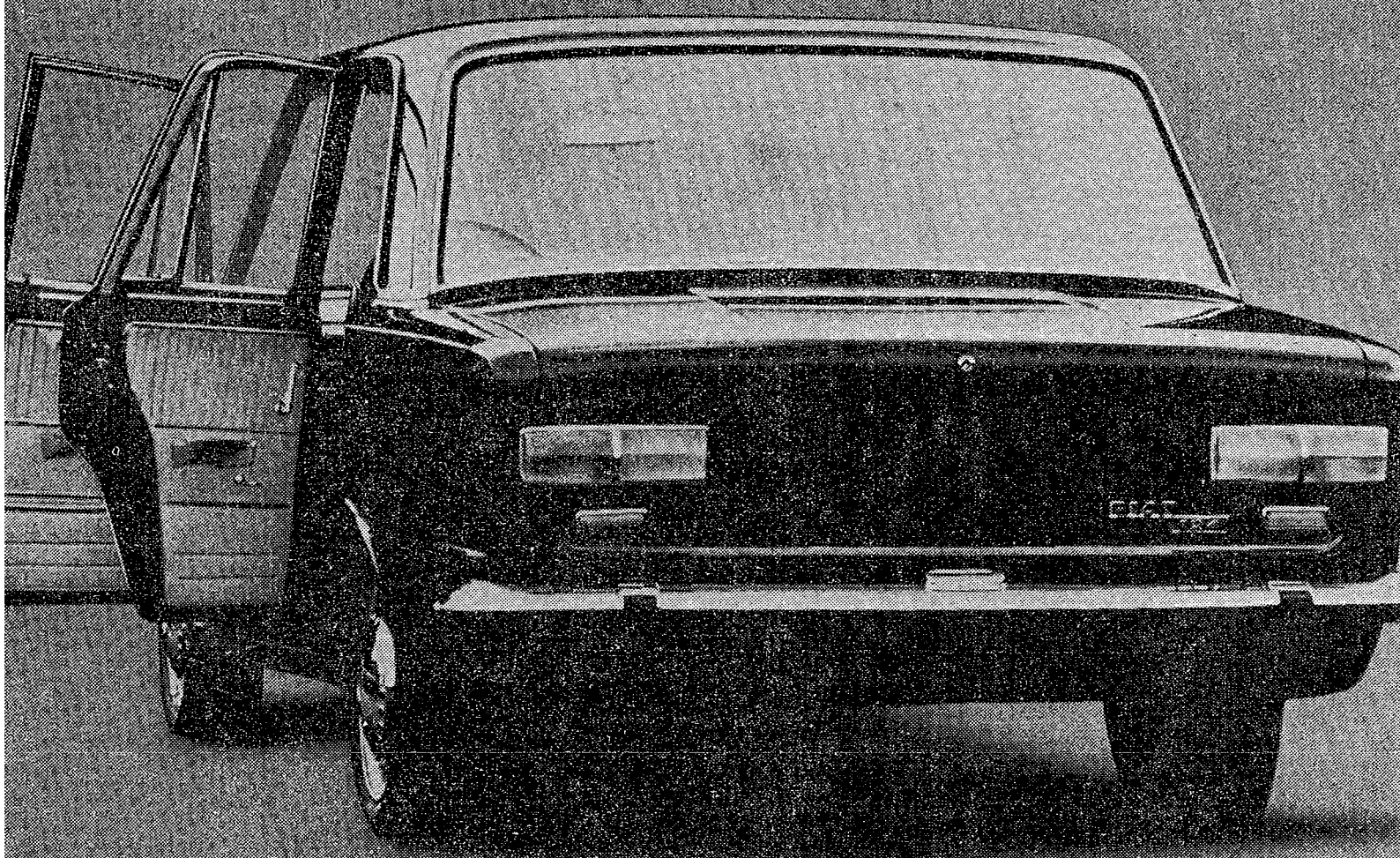
<i>The Red Guards in Historical Perspective</i>	John Israel
<i>China's Economy and the Cultural Revolution</i>	Dwight H. Perkins

CHINESE COMMUNIST HISTORY AND HISTORIOGRAPHY

<i>The Canton Soviet of 1927</i>	Hsiao Tso-liang
<i>Chinese Communist Assessments of a Foreign Conquest Dynasty</i>	David M. Farquhar
<i>Pre-1949 Development of the Communist Chi- nese System of Justice</i>	Shao-chuan Leng
<i>Philippine Communism and the Chinese</i>	Justus M. van der Kroef
<i>China, Thailand and the Spirit of Bandung (Part I)</i>	David A. Wilson

COMMENT BOOK REVIEWS
QUARTERLY CHRONICLE AND DOCUMENTATION

Editorial and Business Offices:
Ilford House, 133 Oxford Street, London, W. 1
Subscription rates: £2 or \$6 per year, post free
Student rates: £1 or \$4



Mi chiamo Fiat 124



*un nuovo stile
un nuovo concetto di spazio
una tecnica affinata
una sicurezza sempre più evoluta*

L. 1.035.000

Istituto Affari Internazionali

LA POLITICA ESTERA DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Chiunque abbia interesse per i problemi del mondo contemporaneo si rende ormai conto che la politica estera non può più essere considerata un'attività particolare e settoriale, dotata di proprie esigenze e di propri metodi affidati a un personale tecnicamente autonomo.

La politica internazionale coincide oggi con il destino dell'uomo: coincide con la sua sopravvivenza anzitutto, coincide con il mantenimento o meno della barriera tra i poveri e i privilegiati del nostro pianeta, coincide con la ricerca di nuove forme di libertà dei singoli e dei gruppi di fronte a problemi politici, economici e tecnici che esulano dalle possibilità di una azione svolta nell'ambito esclusivo della dimensione statale.

È dunque particolarmente urgente verificare in qual misura la società politica italiana del dopoguerra — e non solo gli uomini di governo ma i partiti e i quadri diplomatici e almeno alcuni gruppi intellettuali — abbia saputo prender atto di questa nuova realtà. I tre volumi ora pubblicati forniscono ampia, esauriente risposta a tale esigenza: al bilancio del passato si accompagna la riflessione del presente, la volontà di individuare gli imperativi, le difficoltà e le scadenze che attendono oggi il nostro paese e gli organismi in cui esso è inserito.

Così un gruppo di studiosi e di ricercatori ricostruisce le premesse della nostra politica estera nell'immediato dopoguerra, e rifà la storia delle due fondamentali scelte, atlantica ed europea. Altre voci affrontano i nuovi problemi posti dagli anni della distensione e della decolonizzazione: qui al metodo dell'indagine storica subentra l'analisi di tipo strutturale, che isola gli atteggiamenti chiave e individua i meccanismi decisionali attraverso cui si forma la politica estera del nostro paese. Infine, una particolare sezione è dedicata all'esame del contributo offerto dagli intellettuali italiani alla conoscenza dei problemi internazionali in mezzo ai quali l'Italia vive: il gran problema dei rapporti fra l'attività di studio e di ricerca e l'azione politica viene messo a fuoco in una luce particolare e ben concreta, che consente di indicare se non una soluzione ultima, certo una chiara direttiva su cui effettivamente operare.

Scritti e ricerche di: Roberto Aliboni; Domenico Bartoli; Giovanni Bechelloni; Alberto Benzoni; Massimo Bonanni; Gian Paolo Casadio; Franco Catalano; Basilio Cialdea; Fabrizio De Benedetti; Mario Di Bartolomei; Giovanni Di Capua; Gianni Finocchiaro; Enzo Forcella; Giorgio Galli; Aldo Garosci; Guglielmo Negri; Bino Olivi; Pietro Quaroni; Elio Rogati; Umberto Segre; Stefano Silvestri; Altiero Spinelli; Alfonso Sterpellone; Rita Tobia.

Interventi di: Romolo Arena; Ugo Bartesaghi; Luigi Bellotti; Enrico

Bonomi; Francesco Calogero; Giuseppe Caron; Attilio Cattani; Ennio Ceccarini; Massimo Fichera; Alberto Folchi; Emanuele Gazzo; Orio Giarini; Marcella Glisenti; Roberto Guiducci; Riccardo Luzatto; Rodolfo Mosca; Marco Pannella; Nicolò Pignatelli; Mario Rollier; Umberto Serafini; Gianfranco Speranza; Giampaolo Tozzoli; Paolo Ungari; Maurizio Valenzi; Annibale Vasile.

1ª edizione 1967

collezione « Studi e ricerche di scienze sociali », 3 volumi di complessive pagine XXXIV-1074

L. 10.000

Pubblicazioni dell'Istituto Affari Internazionali

La politica estera della Repubblica Italiana

(3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - L. 10.000.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

L'America nel Vietnam

Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - Pagine 195 - L. 1.000.

Introduzione alla strategia

di A. Beaufre - Pagine 100 - L. 1.000.

La Nato nell'era della distensione

Saggi di Benzoni, Calchi Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - Pagine 159 - L. 1.000.

Per l'Europa

Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - Pagine 119 - L. 1.000.

Investimenti attraverso l'Atlantico

di C. Layton - Pagine 180 - L. 1.500.

Armi ed influenza

di C. Shelling (in preparazione, titolo provvisorio)

L'Europa e il sud del mondo

di G. Pennisi (in preparazione, titolo provvisorio)

Documentazioni

(in offset)

1. L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale

(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.

2. È inevitabile la proliferazione nucleare?

(Atti della tavola rotonda Iai del giugno 1966) - Esaurito.

3. Le relazioni economiche dell'Italia con i paesi europei ad economia di stato nelle prospettive della politica commerciale comune della Cee

(Atti del convegno Iai del 23-24 giugno 1966) - Pagine 96 - L. 2.000.

4. La politica regionale della Cee

(Atti della tavola rotonda Iai del 1° aprile 1967 - Ciclostilato) - Pagine 154 - L. 1.000.

5. Le armi nucleari e la politica del disarmo

(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) - Pagine 78 - L. 1.000.

6. Ricerca e sviluppo in Europa

Documenti e discussioni - L. 2.000.

7. La politica commerciale della Cee

(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - L. 1.000.

segue dietro

Documenti di Lavoro

(ciclostilati)

La Cee dopo Lussemburgo

a cura di R. Perissich (gC-1, aprile 1966) - Pagine 13 - Esaurito.

L'adesione della Gran Bretagna alla Cee

a cura di R. Perissich (gC-2, giugno 1966) - Pagine 14 - Esaurito.

L'Europa orientale tra Urss ed Europa Occidentale

a cura di G. Mombelli (gEE-1, giugno 1966) - Pagine 14 - Esaurito.

Rassegna di alcune posizioni di riforma della Nato

a cura di A. Benzoni (gA-2, novembre 1966) - Pagine 25 - L. 200.

Il trattato di non-proliferazione

a cura di F. Calogero (gD-3B, marzo 1967) - Pagine 21 - L. 200.

Le recenti trasformazioni dell'Alleanza Atlantica

a cura di A. Fazio (gA-3, marzo 1967) - Pagine 23 - L. 250.

Lo stato di avanzamento della politica agricola della Cee

Parte prima: **Il finanziamento**

a cura di G. Casadio (gC-5, aprile 1967) - Pagine 76 - L. 300.

Tentativi di integrazione e cooperazione regionale tra gli stati africani associati alla Cee

a cura di Roberto Aliboni e Alessandro Triulzi (gAS-3, giugno 1967) - Pagine 28 - L. 200.

La Germania e i rapporti Est-Ovest

a cura di Paolo Calzini (in preparazione).

Lettere di informazione

(ciclostilate)

La proliferazione a Ginevra

(gD-1, giugno 1966) - Pagine 39 - L. 200.

La conferenza di Ginevra dal 14-6 al 25-8 1966

(gD-2, novembre 1966) - Pagine 50 - L. 200.

Il trattato di non-proliferazione

(gD-3, febbraio 1967) - Pagine 27 - L. 200.

L'ingresso della Gran Bretagna nella Cee

(gC-1, aprile 1967) - Pagine 14 - L. 200.

Il trattato per la proibizione delle armi nucleari nell'America Latina

(gD-4, 5 giugno 1967, pagine 29) - L. 200.

La crisi nel Medio Oriente

(PC-1, 1 luglio 1967) - L. 200.

Per ottenere contrassegno le pubblicazioni dell'Istituto è sufficiente rinviare all'Iai la cartolina inserita in questo fascicolo indicando il tipo di documento desiderato o la sigla di classificazione. Il pagamento può essere fatto in francobolli o con le modalità previste per l'abbonamento allo Spettatore Internazionale. A richiesta si effettuano fotocopie delle pubblicazioni esaurite (Lire 60 a pagina).

lo spettatore internazionale

4-5

anno II

numero 4/5

luglio-ottobre 1967

indice

- pag. 499 commercio internazionale e sviluppo economico
di isaiah frank**
- 520 l'integrazione regionale in america e in africa
di aaron segal**
- 554 la concezione maoista dell'ordine internazionale
di benjamin i. schwartz**
- 565 riflessioni sulla crisi del medio oriente
di altiero spinelli**
- 577 la libia dopo il petrolio
di j. d. farrel**
- 593 la questione di gibilterra
di j. e. s. fawcett**
- 611 il neutralismo della birmania
di robert holmes**

documentazione

- 625 tecnologia militare e collaborazione europea
di john colmann**
- 642 l'europa e lo spazio
di andrea chiti-batelli**
-

studi e documenti

pag. 657 **la politica commerciale comune della cee**
di roberto aliboni e riccardo perissich
(doc. iai gC-3b)

679 **la politica regionale della cee**
di riccardo petrella
(doc. iai gC-4)

697 **note e discussioni**
militari e politici in urss - i militari e la politica so-
vietica in asia - la politica estera in italia - i comu-
nisti e la cee - euratom: l'integrazione nucleare in
europa

713 **segnalazioni**

727 **attività dell'istituto**

hanno collaborato a questo numero: pier alberto capotosti, chri-
stel dal bosco, bruno musti de gennaro (segretario di redazio-
ne), riccardo perissich, pepa sparti, silvia tozzi.

errata corrige

l'articolo « Nuovi operatori di politica internazionale » di Massimo Bonanni
pubblicato nel numero precedente contiene un errore tipografico. La frase
a metà di pag. 333 va così letta:

« Così per esplicite istruzioni da Roma il nostro ambasciatore intervenne
negli affari interni venezuelani inducendo la comunità degli immigrati italiani
a sostenere il dittatore. Jiménez venne poi rovesciato da una rivoluzione e
gli italiani, ambasciatore compreso, divennero assai **impopolari** ».

commercio internazionale e sviluppo economico

di isaiah frank

499

La prima riunione dell'Unctad (United Nations Conference on Trade and Development) nel 1964 ha segnato una svolta decisiva nelle relazioni tra paesi ricchi e paesi poveri. Avvicinandosi la seconda conferenza che si terrà a New Delhi agli inizi del 1968, sarà utile vedere quale sia stata l'influenza dell'Unctad sul pensiero e sull'azione politica nei riguardi dei problemi del commercio dei paesi a basso reddito.

La prima Unctad mise in drammatico risalto un fatto saliente nel processo di sviluppo, e cioè che il limitatissimo e lentissimo aumento della capacità di importazione dei paesi meno ricchi era divenuto il principale ostacolo al loro sviluppo economico. Ma la conferenza andò più in là di una semplice diagnosi del problema e suggerì alcune implicazioni e prescrizioni politiche di base, principalmente sotto forma di misure che i paesi sviluppati avrebbero dovuto adottare per aumentare le entrate (receipts) di valuta estera dei paesi meno sviluppati. Inoltre fu creato un organismo istituzionale per esercitare una spinta continua sui paesi ricchi affinché questi trovino il modo di soddisfare i bisogni dei paesi meno sviluppati.

Oggi, neppure tre anni dopo la conclusione della conferenza del '64, le politiche dei paesi progrediti sono soggette alla continua pressione di una miriade di organizzazioni internazionali che operano sotto l'egida dell'Unctad. Esse sono: la Conferenza stessa, che è un corpo plenario di oltre 120 paesi; il Consiglio per il commercio e lo sviluppo, composto di 55 stati, che agisce quale organo esecutivo durante gli intervalli fra le riunioni della Conferenza; e numerosi e più specializzati comitati, sottocomitati, gruppi di lavoro e gruppi di esperti, tutti

Isaiah Frank, attualmente professore di economia internazionale, è stato Deputy Assistant Secretary of State per gli affari economici del governo americano. Il presente articolo viene pubblicato per speciale concessione della rivista « Foreign Affairs », (vol. 45, n. 3). Copyright by the Council on Foreign Relations, Inc., New York. La traduzione è di Bruno Musti de Gennaro.

aventi a disposizione un segretariato permanente di varie centinaia di persone. Nel 1966 non è quasi trascorsa nessuna settimana senza che uno di questi organismi non sia riunito in sessione.

« Talk is cheap » e si può ben comprendere il senso di frustrazione che è comparso di recente in varie dichiarazioni di U Thant, il segretario generale delle Nazioni unite, quando lamenta « la lentezza dei progressi compiuti da quasi tutte le raccomandazioni presentate dalla prima conferenza Unctad; anche da quelle approvate unanimamente » ¹.

500

Sarebbe però uno sbaglio sottovalutare la forza cumulativa del processo di contrattazione iniziato con l'Unctad. Quando un governo occidentale responsabile deve affrontare una serie di incontri internazionali su argomenti quali le tariffe preferenziali per i paesi sottosviluppati, non può semplicemente inviare un delegato a fare atto di presenza, ma deve preventivamente prepararsi esaminando la propria politica, reagendo alle proposte avanzate da un segretariato internazionale, suggerendo alternative, ricercando nella comunità accademica analisi ed idee, interpellando vari gruppi di interesse nazionali, e ancor di più consultandosi con gli altri paesi sviluppati per cercare una posizione comune. Nei tre anni intercorsi dalla prima Unctad, si è infatti sviluppata una certa istituzionalizzazione di questo processo di consultazione fra i paesi industriali, essendo il problema dei paesi a basso reddito divenuto gradualmente la principale preoccupazione dell'Oecd.

Tutto questo fermento deve necessariamente smuovere le acque. All'interno del governo statunitense, ad esempio, sono state esaminate varie politiche possibili, alcune delle quali difficilmente sarebbero state prese in considerazione pochi anni fa. E anche in altri paesi si dà la precedenza ai problemi commerciali dei paesi in via di sviluppo. Idee e iniziative in relazione fra loro vengono studiate e formulate da organizzazioni internazionali tipo la Banca mondiale, il Fmi (Fondo Monetario Internazionale) e il Gatt (General Agreement on Tariffs and Trade). Se questa attività non ha ancora prodotto alcun cambiamento sostanziale nella politica commerciale, bisogna riconoscere che il periodo di gestazione per un tale cambiamento deve essere necessariamente lungo. Ma gradualmente, di pari passo con l'affievolimento delle rigide posizioni ideologiche a favore di un più costruttivo pragmatismo da parte dei paesi sviluppati e dei paesi in via di sviluppo, si viene a creare un sempre più ampio consenso sul modo di affrontare il problema. Tuttavia prima di prendere in esame lo stato del pensiero attuale sul commercio e lo sviluppo, desidero mettere in rilievo come il commercio dei paesi in via di sviluppo sia variato durante la prima metà degli anni '60. Un esame delle tendenze più importanti risulta

¹ Dichiarazione fatta nell'estate del 1966 alla XLI sessione del Consiglio economico e sociale.

particolarmente appropriato a causa di alcuni significanti cambiamenti verificatisi in confronto agli anni '50 (periodo che ha servito da base per la prima Conferenza Unctad).

divario tra esportazioni ed importazioni

Agli inizi degli anni '60 ciò che dava adito a preoccupazioni per le prospettive di crescita economica dei paesi in via di sviluppo era la inequivocabile tendenza negativa registratasi nelle loro esportazioni durante l'ultimo periodo degli anni '50. In rapporto al volume fisico le esportazioni erano aumentate solo di poco e a causa della caduta dei prezzi di varie materie prime, i guadagni da essi derivati erano cresciuti ancor più lentamente, raggiungendo appena il 3 % di incremento annuo. Per il futuro le Nazioni unite vedevano un crescente divario tra le importazioni necessarie a sorreggere un accettabile tasso di sviluppo annuo del 5 % e la possibilità per i paesi in via di sviluppo di pagare queste importazioni con i ricavati dalle esportazioni. Il « gap » tra le importazioni richieste e le esportazioni che le dovevano precedere fu il punto di riferimento dell'Unctad.

Nell'esaminare le cifre del periodo 1960-65, tuttavia, si nota un altro tipo di « gap », ossia una notevole divergenza fra le previsioni fatte dalle Nazioni unite per la prima Conferenza Unctad e le reali tendenze del commercio estero nel mondo in via di sviluppo. Le esportazioni di questi paesi sono cresciute con un tasso del 6 % durante il periodo in esame, tasso che risulta essere più alto del 50 % di quello previsto dall'Onu e doppio di quello registrato nella seconda metà del decennio 1950-60. Il mettere in rilievo questa differenza non significa dire che l'Onu abbia commesso un grossolano errore di valutazione. Esso non intendeva assolutamente prevedere quello che sarebbe realmente accaduto, bensì semplicemente riportare le tendenze basandosi su certe correlazioni verificatesi nel passato e su alcune ipotesi riguardo al futuro.

Come poi si vide, la domanda di alcuni prodotti portò ad un maggior aumento del reddito di quanto non ci si fosse aspettato e il fattore principale responsabile degli scarti fra previsioni e realtà fu l'inaspettato aumento del tasso di sviluppo dei paesi, industriali che sono i principali mercati di esportazione per i paesi poveri. L'Onu aveva ipotizzato che il prodotto totale nei paesi industriali sarebbe aumentato del 3,7 % all'anno, cioè allo stesso ritmo del decennio 1950-60. Poiché nell'ultima metà di questo periodo il prodotto era cresciuto anche più lentamente, le previsioni delle Nazioni unite non sembravano irragionevolmente pessimistiche. In realtà, invece, l'aumento del prodotto nei paesi industriali accelerò nel periodo 1960-65 fino a raggiungere il 4,7 %, grazie soprattutto al raddoppio del tasso di sviluppo degli Usa in relazione ai precedenti cinque anni.

Ci si sarebbe ben potuto aspettare che raddoppiando il tasso di crescita delle esportazioni, i paesi a basso reddito avrebbero accresciuto sostanzialmente le importazioni, invece, con sorprese di moltissimi osservatori, il tasso di crescita delle importazioni non migliorò ma rimase fermo intorno al 4 % annuo, valore che era stato ottenuto nel periodo 1955-60. Con un tale tasso non fu raggiunto il livello di importazione necessarie ad un serio piano di sviluppo.

Quello che è accaduto può venir meglio compreso se guardiamo da un altro punto di vista la variazione delle relazioni tra importazioni ed esportazioni. Fra il 1957 e il 1959 i paesi in via di sviluppo importarono in media 3,2 miliardi di dollari di merci per anno in eccesso rispetto alle esportazioni. Durante il periodo 1963-65 tuttavia questa differenza è diminuita fino ad un livello annuale di 0,6 miliardi di dollari. Secondo il Gatt e le Nazioni unite, se misuriamo le importazioni e le esportazioni f.o.b. vi è stato nel 1965 un limitato trasferimento netto di risorse reali da parte dei paesi in via di sviluppo, nel senso che le loro esportazioni di beni superano le importazioni.

Come si può spiegare questa situazione anomala? Dopo tutto, lo scopo essenziale degli aiuti è di permettere ai paesi a basso livello di reddito un investimento superiore di risparmio, permettendo loro di effettuare dei prelievi netti rispetto alle risorse reali del resto del mondo. Ma ora vediamo che a causa di un aumento delle importazioni molto minore dell'aumento delle esportazioni, questi acquisti netti si sono ridotti a zero.

Come è vero per molti altri aspetti dello sviluppo economico, è difficile valutare questa tendenza riferendosi « al mondo sottosviluppato nel suo insieme ». Entro certi limiti la spiegazione è da cercare nell'incremento delle esportazioni di petrolio più rapido di quello di altri prodotti e nell'accumulazione in riserve da parte dei paesi produttori di petrolio di una parte significativa dei ricavati. Per i paesi non esportatori di petrolio, invece, il fattore più importante sembra essere stata la richiesta, in rapido aumento, di somme necessarie al pagamento degli interessi sui prestiti contratti all'estero. Nell'America latina, dove il problema è più scottante, tale costo ha assorbito il 15 % dei guadagni provenienti dalle esportazioni nel 1964, mentre nel 1956 la percentuale era stata solo del 6 %. In alcuni paesi — Cile, Brasile, Turchia — la percentuale del costo dei pagamenti all'estero per debiti pubblici è salita al 20 % ed oltre dei ricavati dalle esportazioni. Contemporaneamente i pagamenti effettuati dai paesi in via di sviluppo per altri titoli « invisibili » nella loro bilancia dei pagamenti — trasporti ed altri servizi, dividendi ed altri redditi per investimenti — sono cresciuti vertiginosamente, riducendo corrispondentemente i capitali disponibili per pagare le importazioni di manufatti.

L'annullamento del « surplus » delle importazioni (sulle esportazioni) di cui avevano usufruito i paesi a basso reddito può venir visto in un'altra prospettiva. Agli inizi degli anni '60 gli aiuti e le altre entrate di capitali nei paesi in via di sviluppo erano di mole tale da coprire i pagamenti netti per i titoli invisibili della bilancia dei pagamenti e da finanziare un apprezzabile scarto positivo delle importazioni di beni sulle esportazioni. Come è stato affermato dalla Banca mondiale nel suo più recente rapporto annuale: « Una carenza di tali risorse (gli aiuti), risulta direttamente dalla insufficiente crescita delle importazioni. Eccetto nel caso di un imprevisto cambiamento nel mercato mondiale, non si può ritenere che le importazioni nei paesi in via di sviluppo cresceranno in maniera sufficiente, a meno che il flusso di fondi esteri non venga considerabilmente aumentato ».

La situazione si è aggravata anche per la incapacità a soddisfare la domanda della produzione alimentare nei paesi a basso reddito.

Le crisi alimentari indiane del 1965 e 1966 ne sono esempi drammatici, ma il problema è generale. Di conseguenza, le importazioni di generi alimentari sono cresciute proporzionalmente all'aumento delle importazioni totali, diminuendo con ciò la capacità dei paesi poveri di rifornirsi di beni che contribuiscono più direttamente allo sviluppo.

In definitiva, nonostante le impressionanti statistiche sulla rapida crescita delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo nella prima metà di questo decennio, questi paesi nell'insieme devono ancora affrontare lo stesso problema per risolvere il quale fu convocata la prima Conferenza Unctad, e cioè la diminuzione della loro capacità di finanziare le importazioni necessarie ad un soddisfacente sviluppo economico.

Un modo per affrontare il problema è accrescere sostanzialmente il flusso di capitali, ed in particolare degli aiuti a condizioni di pagamento estremamente liberali. Se — nonostante il Vietnam — gli Stati Uniti volessero impegnarsi a fondo, allora si potrebbero nutrire notevoli speranze di riuscita e una prova decisiva sarà data all'ampiezza con cui gli Stati Uniti sosterranno il prossimo conferimento di fondi all'Associazione internazionale per lo sviluppo (International Development Association). Nondimeno anche se prestiamo fede alle aspettative più rosee, l'aumento degli aiuti non sarà probabilmente in grado di ovviare alla necessità per i paesi a basso reddito, di un aumento dei guadagni provenienti dalle esportazioni.

Nel prossimo futuro si può prevedere che le possibilità di esportazione dei paesi in via di sviluppo dipenderanno essenzialmente dai mercati dei prodotti primari: alimentari, materie grezze e carburanti. Non che le esportazioni di beni manufatti siano rimaste in dietro; al contrario, uno dei risultati più notevoli del periodo 1960-64 è stato il rapido aumento dei manufatti esportati dai paesi in via di sviluppo.

Ciò nonostante essi influiscono solo per un 10 % sul totale delle esportazioni.

Accettato il principio dell'importanza dei beni primari come fonte fondamentale di guadagno nelle esportazioni, è comprensibile che l'interesse più vivo della prima Unctad sia andato ai problemi di una politica sui beni primari. Sin da allora questo argomento è stato oggetto di grande attenzione ed io credo che siano stati fatti dei reali progressi sia nel capire l'evoluzione degli avvenimenti in questo campo, sia nel produrre meccanismi adeguati per risolverne alcuni dei problemi.

Un importante passo in avanti è stato il riconoscimento generale che in questo campo non esiste una panacea e che la vera saggezza inizia con il fare un approfondito esame delle diversità fra i vari beni e i vari paesi, e col generalizzare ciò che vi è di simile. Il detto che « aggregates conceal as much as they reveal » è particolarmente pertinente alla politica internazionale sui beni commerciali.

Ad esempio, consideriamo lo sviluppo del mercato mondiale per i prodotti tradizionali nella prima metà degli anni '60. I dati ci mostrano un aumento in valore delle esportazioni mondiali di oltre l'80 % nel caso del granoturco, dello stagno e dello zinco mentre contemporaneamente si ha una diminuzione per altri beni comprendenti cacao, minerali di manganese e gomma. Fra quelli che registrano un aumento tra il 30 e il 50 % vi è non solo il petrolio ma anche minerali ferrosi, legno, riso, piombo, carne, bestiame, agrumi e rame. Variazioni significative si ritrovano anche all'interno di alcune ampie categorie di prodotti. Così se le materie prime dell'agricoltura complessivamente hanno presentato il più basso tasso di crescita delle esportazioni; il legno è stato tra i prodotti esportati che hanno mostrato il massimo aumento.

Ci si potrebbe aspettare, allora, che i risultati — negativi o positivi — del commercio estero dei singoli paesi vengano determinati principalmente dalla composizione delle loro esportazioni tradizionali; così per un certo paese una rapida crescita delle esportazioni starebbe a significare una specializzazione nella produzione di quei beni per cui la richiesta mondiale è in aumento. Una delle più importanti scoperte fatte da un recente studio del Gatt, invece, rivela che la fortuna commerciale di un certo paese deriva probabilmente molto meno dalla quantità con cui i suoi prodotti tradizionali si inseriscono nel mercato mondiale che dai cambiamenti percentuali della sua partecipazione al commercio mondiale di quei beni e dal successo nello sviluppare nuovi modi di produzione per l'esportazione. Questi risultati — che vengono illustrati ampiamente con molteplici esempi negli studi preliminari della Banca mondiale — mettono in rilievo l'importanza della politica interna ed esterna di un paese.

il problema del profitto

Uno degli obiettivi principali della politica del commercio internazionale è il raggiungimento di un più alto livello di guadagno sulle esportazioni per i paesi in via di sviluppo nel loro complesso. Sin dalla prima conferenza Unctad ci si è allontanati sempre di più dal modo di pensare esposto dai francesi secondo cui questo obiettivo può essere ricercato da tutti mediante accordi sui prodotti o, come dicono i francesi, attraverso « l'organizzazione dei mercati ». Oggi viene ampiamente accettato che la politica deve tener presente le caratteristiche dei mercati dei particolari beni in esame.

Partendo da questo principio i recenti studi dell'Unctad distinguono tre grandi categorie di beni a secondo delle loro caratteristiche di mercato: beni prodotti interamente o principalmente nei paesi sottosviluppati e non soggetti ad una reale concorrenza da parte dei sostituti (es. caffè); beni prodotti interamente o principalmente nei paesi sottosviluppati ma soggetti alla concorrenza dei sostituti specialmente sintetici (es. gomma naturale), ed infine beni prodotti in quantità notevoli sia dai paesi sottosviluppati che da quelli sviluppati (es. zucchero). Mentre alcuni prodotti possono non inserirsi semplicemente in un solo gruppo, la distinzione resta egualmente utile ai fini di una « commodity policy ».

In generale gli accordi che tendono ad alzare i prezzi sono efficaci nell'incrementare i redditi dei produttori principalmente nei riguardi del primo gruppo, per il quale un aumento dei prezzi non riduce di molto la domanda; per i beni compresi nel secondo gruppo, invece, esso sarebbe controproducente, poiché incoraggerebbe ad un uso più marcato dei sostituti. Ciò che si richiede per questo gruppo è una diminuzione dei costi di produzione per migliorare la posizione competitiva del prodotto naturale e, nel lungo termine, una diversificazione a favore di produzioni che abbiano migliori prospettive di mercato. Per quel che riguarda il terzo gruppo di beni — quelli prodotti in notevoli quantità sia nei paesi sviluppati che in via di sviluppo — il problema maggiore deriva dalle barriere doganali dei paesi ricchi. Qui il compito principale della politica dovrebbe essere rivolto a facilitare l'accesso dei paesi a basso reddito ai mercati dei paesi ad alto reddito.

Il campo d'azione degli accordi per fissare i prezzi dei beni al fine di aumentare i guadagni sulle esportazioni dei paesi poveri è alquanto limitato. Solo cinque dei prodotti più importanti — caffè, tè, cacao, banane e stagno — soddisfano senza dubbio alle due condizioni più importanti: di venire prodotti principalmente nei paesi in via di sviluppo e di presentare una domanda relativamente rigida rispetto alle variazioni di prezzo. Nel 1964 le loro esportazioni hanno toccato circa il 12 % delle esportazioni totali del mondo sottosviluppato. Escluden-

do lo stagno e il caffè — per cui gli accordi sono già operanti — le restanti merci incidono solo del 4 % sulle esportazioni.

Da diversi anni gli Usa insistono affinché i prodotti soggetti ad accordi vengano esaminati caso per caso. Questo approccio « ad hoc » non è stato valutato a pieno dai rappresentanti dei paesi sottosviluppati ed alcuni di loro, parafrasando la posizione Usa, hanno affermato che essa porterebbe ad una « opposizione agli accordi caso per caso ». Ad ogni modo nel 1962 gli Stati Uniti assunsero l'iniziativa nel negoziare un Accordo internazionale sul caffè (International Coffee Agreement) e nell'appianare gli interessi contrastanti dei produttori. Nonostante la legislazione necessaria per assicurare una completa partecipazione statunitense agli accordi incontrasse notevoli opposizioni prima di essere approvata dal Congresso, gli americani hanno cooperato in pieno nei tentativi fatti per rendere l'accordo funzionante.

506

A dispetto di varie crisi occorse durante i cinque anni di vita del « Coffee Agreement », si può essere ottimisti, poiché esso ha contribuito a stabilizzare il mercato e, mantenendo i prezzi ad un livello ben maggiore del 1962, ha più che assolto il compito di prevenirne una caduta. Inoltre le prospettive a lungo termine per un più regolare ed effettivo funzionamento sono più favorevoli grazie ai miglioramenti introdotti di recente. I ritocchi dei contingenti sono ora meno soggetti a pressioni politiche e più sensibili ai tests automatici delle variazioni dei prezzi nei « submarkets » per i principali tipi di caffè. Inoltre sono stati compiuti dei passi per impedire le frequenti evasioni dei contingentamenti che si verificavano prima e per incoraggiare una diversificazione della produzione che prescindere dal caffè.

Negli ultimi anni gli Stati Uniti hanno partecipato attivamente ai due tentativi più importanti per negoziare un « Cacao Agreement » e se entrambi sono falliti vi sono buone ragioni per sperare che l'atmosfera si sia ora chiarificata a sufficienza così da permettere il raggiungimento di un accordo funzionante per il prossimo tentativo.

Se oggi viene ampiamente accettato che gli accordi sui prodotti abbiano una limitata applicabilità, vi è però anche un più franco riconoscimento che il loro fine principale non è quello tradizionale di limitare le fluttuazioni dei prezzi in presenza di una tendenza a lungo termine, ma piuttosto di tentare una variazione proprio di quella tendenza, per incrementare i guadagni provenienti dalle esportazioni dei paesi a basso reddito, o nel peggiore dei casi, di prevenirne la diminuzione. Questo è il significato che assume nel linguaggio Unctad la ricerca di prezzi « equi » e « remunerativi » ed esso viene oggi accettato anche da tutti i paesi industrializzati.

gli accordi come aiuti

Qual è la quantità degli introiti che gli accordi sui beni possono aggiungere alle risorse esterne disponibili dai paesi a basso reddito? Secondo dei recenti calcoli², se i prezzi dei monopoli fossero aumentati fino al punto di massimo guadagno per i produttori, essi aggiungerebbero, forse, un miliardo di dollari ogni anno alle loro entrate. Considerata come un incremento degli introiti delle esportazioni, queste cifre massime che è teoricamente ottenibile, non rappresenta che un modesto aumento del 3 % o dell'equivalente di una sola metà della crescita media percentuale dei guadagni sulle esportazioni dei paesi sottosviluppati nel quinquennio 1960-65. Considerata invece come una forma di aiuto o di trasferimento netto di risorse da paesi ricchi a paesi poveri, la cifra è notevole, ammontando al 10 % del flusso di capitale pubblico e privato verso i paesi in via di sviluppo nel 1965.

È giusto considerare gli accordi internazionali per la fissazione dei prezzi come una forma di aiuto, dal momento tali accordi sono mezzi indiretti per tassare i consumatori dei paesi sviluppati al fine di procurare delle risorse ai paesi a più basso reddito, risorse che i governi di quegli stati possono — almeno potenzialmente — mobilitare a favore dello sviluppo. Tuttavia, come fa notare Harry Johnson, non appena si comincia a pensare ad un meccanismo di tassazione internazionale per finanziare lo sviluppo, si rimane colpiti dalla relativa inefficienza degli accordi sui prodotti³. Il principio della tassazione ottima tende al pareggio degli attivi e dei passivi, ma notoriamente questi accordi sono difficili da negoziare e da amministrare.

In un mondo organizzato razionalmente non vi sarebbe alcuna particolare ragione di mascherare la tassazione attraverso un meccanismo di rialzo dei prezzi, né sarebbe necessario limitare una tassazione internazionale esclusivamente ai beni primari. Numerosi altri schemi più generali ed egualmente automatici potrebbero venire escogitati; ad esempio, se i paesi ricchi imponessero una tassa del 2 % per l'assistenza allo sviluppo sulle importazioni di tutte le merci provenienti da tutte le fonti, si raccoglierebbero oltre due miliardi di dollari, una somma pari ad un terzo del volume attuale degli aiuti bilaterali ai paesi poveri. Inoltre, poiché il commercio dei paesi sviluppati cresce rapidamente, i ricavati della tassa aumenterebbero di circa il 9 % annuo. Non che io stia proponendo una tassazione particolare, il mio intento è solo di illustrare la possibilità teorica per mobilitare delle risorse per lo sviluppo in modo più semplice e più efficiente.

Riguardo ai programmi interni, per sostenere l'agricoltura, gli

² John A. Pincus, *Trade, Aid and Development*, McGraw-Hill, New York, 1967. I beni di commercio inclusi nella stima di Pincus sono: caffè, tè, cacao e zucchero.

³ Harry G. Johnson, *Economic Policies toward Less Developed Countries*, Brooking Institution, Washington, 1967.

economisti ritengono già da lungo tempo più efficaci i sussidi diretti finanziati per mezzo di una tassazione generale piuttosto che delle forme indirette di sostegno al mercato. Il ricorso continuo delle tecniche meno efficienti riflette la preferenza degli agricoltori a mascherare i sussidi e la tendenza dei governi a ridurre le spese del bilancio. Similmente nel caso dell'assistenza straniera le condizioni pratiche sono a favore — quando sia possibile — degli accordi sui prodotti. Con il volume degli aiuti bilaterali destinato a rimanere virtualmente stazionario a 6 miliardi di dollari per vari anni e di fronte ad un aumento dei prezzi e ad un sempre maggiore bisogno di assistenza, un metodo come quello degli accordi sui prodotti, nonostante le loro limitazioni, è in grado di procurare un trasferimento addizionale di risorse ai paesi in via di sviluppo che risulta estremamente necessario.

508

Anche più importante, per il lungo periodo, è un accesso facilitato ai mercati dei paesi industrializzati. Infatti, se i materiali industriali grezzi, con la notevole eccezione del petrolio, si muovono con relativa facilità nel commercio internazionale, i prodotti primari agricoli incontrano tutta una sorta di restrizioni: tariffe, contingentamenti, dazi ed anche tariffe preferenziali a favore di alcuni paesi a basso reddito e a discapito di altri. I paesi ricchi hanno fatto varie promesse per moderare ed eliminare tali restrizioni durante la conferenza Unctad e, più recentemente, approvando un nuovo articolo del Gatt sul commercio e lo sviluppo; ma nonostante le eloquenti affermazioni di principio, non si registrano grandi miglioramenti. Lo schema base delle restrizioni non muta a causa degli interessi fiscali che derivano dal mantenere quelle entrate o più comunemente a causa dell'imperante desiderio dei governi di proteggere i propri produttori.

Infine non è probabilmente realistico, data la pressione politica interna nei paesi sviluppati, aspettarsi una rilevante abolizione delle restrizioni nel campo agricolo per il prossimo futuro.

la liberalizzazione dei crediti

Quantunque scarsi siano stati i risultati per facilitare l'accesso dei prodotti primari ai mercati, la prima conferenza Unctad ha introdotto dei miglioramenti sostanziali nel far fronte all'instabilità a breve termine dei profitti sulle esportazioni. Gli sforzi internazionali per diminuire le improvvise variazioni delle esportazioni che venivano fatti in linea con la tradizione si concentravano sul metodo degli accordi sui prodotti. In parte come risultato della complessità e delle limitazioni degli accordi circoscritti ai singoli beni una tecnica nuova e più generalmente applicabile è stata adottata a partire dal 1963 dal Fondo monetario internazionale. Essa dà diritto a prelievi speciali dal Fondo per « compensare » i paesi membri in caso di un abbassamento degli

introiti delle esportazioni al di sotto del livello della tendenza a medio termine. Durante la conferenza Unctad del 1964, i paesi in via di sviluppo insisterono per una liberalizzazione sostanziale di questa facoltà e nel 1966 alcune delle loro raccomandazioni più importanti furono adottate dal Fondo.

A seguito di ciò, un membro del Fmi può prelevare fino al 50 % della sua quota (per quanto ordinariamente non più del 25 % in un anno) per sopperire alla riduzione delle esportazioni; percentuale che comparata alla precedente del 25 % rappresenta un apprezzabile miglioramento. Questi prelievi vanno ad aggiungersi ai normali diritti di credito ottenibile dal Fondo e in pratica sono disponibili pressoché automaticamente. Inoltre i « prelievi di compensazione » (compensatory drawings) non influiscono più sulle condizioni per le quali i membri hanno accesso alle successive « tranches » di prelievi ordinari e come questi, tuttavia, i fondi ottenuti in prestito secondo la clausola « compensazione » sono ripagabili in un periodo che va dai 3 ai 5 anni.

509

Nello stabilire l'importanza del finanziamento « compensatorio », sarebbe un errore venire influenzati dal fatto che le facilitazioni originarie sono state usate solo di rado — dal Brasile, e dalla Rau nel 1963 e dal Sudan nel 1965 — ciò essendo in parte dovuto al miglioramento verificatosi sul mercato dei beni dopo l'entrata in vigore delle nuove facilitazioni ed in parte alla riluttanza iniziale dei membri nel pregiudicare le loro possibilità di accesso al fondo dei prestiti ordinari. Essendo caduta quest'ultima remora con la « liberalizzazione » e in vista di un peggioramento di un certo numero di mercati di prodotti, vi sono fondate ragioni per aspettarsi un ricorso più attivo a queste facilitazioni in futuro.

Per integrare lo schema del Fmi, il Regno Unito e la Svezia hanno avanzato alla conferenza Unctad una proposta per controllare i movimenti negativi delle esportazioni che non possono venire affrontati adeguatamente con azioni a breve termine sulla bilancia dei pagamenti.

Su invito dell'Unctad la proposta fu esaminata dalla Banca mondiale che presentò uno schema appositamente studiato all'Onu, ritenendo di essere stata investita di un problema di importanza primaria per il terzo mondo. Le proposte della Banca tendono a predisporre dei mezzi per prevenire i fallimenti dei piani di sviluppo a causa di imprevedibili movimenti avversi sui profitti delle esportazioni nel caso in cui questi movimenti siano o troppo sostenuti o troppo severi per venire controllati con aiuti a breve termine alla bilancia dei pagamenti.

Per avere la possibilità di ottenere il necessario appoggio finanziario, secondo la proposta della Banca, il paese richiedente deve accordarsi dapprima con il comitato amministratore per stabilire i prevedibili profitti sulle esportazioni nel periodo in cui il piano di sviluppo viene applicato e per fissare la politica da seguire per l'attua-

zione dello stesso. Nel caso in cui il paese mantenesse i propri impegni politici e non potesse disporre immediatamente di altre fonti di finanziamento, l'appoggio sotto forma di prestito a lunga scadenza nello schema proposto, scatterebbe non appena si verificasse una diminuzione delle esportazioni in rapporto alle previsioni concordate. Secondo i calcoli della Banca mondiale, sarebbero necessari dai 300 ai 400 milioni di dollari per rendere operante lo schema durante un periodo sperimentale di 5 anni, e ciò anche dopo aver considerato le altre fonti finanziarie compreso il Fmi.

Le proposte della Banca mondiale accrescerebbero validamente la quantità esistente di strumenti finanziari internazionali per lo sviluppo a lungo termine. I paesi che fossero pronti ad accettare la disciplina implicita nello schema avanzato avrebbero l'assicurazione che i loro sforzi a favore dello sviluppo non andrebbero incontro ad un fallimento nel caso di una diminuzione delle esportazioni dovuta a ragioni al di fuori del loro controllo e come effetto concomitante del piano, dovrebbero sorgere dei nuovi e costruttivi rapporti tra il singolo paese e la comunità internazionale; rapporti attraverso i quali « verrebbero fortemente rafforzati gli incentivi e le prospettive per una più effettiva collaborazione internazionale a favore dello sviluppo »⁴.

i manufatti e i paesi ricchi

I paesi sottosviluppati sono convinti che alla lunga essi debbano divenire sempre di più esportatori di beni manufatti. Secondo loro, indipendentemente da ogni misura presa per migliorare le condizioni del commercio delle materie prime, le prospettive a lungo termine per la maggior parte dei prodotti base in cui sono specializzati non sono incoraggianti. Una diversificazione della produzione a favore dell'industria manifatturiera dovrebbe condurre ad un più rapido ritmo di espansione delle esportazioni e contemporaneamente ridurre i forti sbalzi che di frequente si verificano nel breve termine per il commercio dei beni primari. Anche al di fuori di considerazioni sullo scambio con l'estero, i paesi in via di sviluppo ritengono essenziale l'incremento dell'industria manifatturiera per il processo di modernizzazione e questo a causa della relativa spinta all'investimento che si verifica nei settori collaterali — ciò a dire, nel settore delle industrie fornitrici ed utilizzatrici —.

Un esame delle tendenze più recenti conferma la affermazione che il ramo manifatturiero sia il settore più « dinamico » dell'esportazione dei paesi a basso reddito. Con esclusione dei metalli lavorati, le esportazioni di manufatti verso i paesi sviluppati sono cresciute con una

⁴ International Bank for Reconstruction and Development, *Supplementary Financial Measures*, dicembre 1965.

media del 14 % ogni anno dal 1960 al 1964, superando perfino il tasso di incremento delle esportazioni di petrolio. Tuttavia il volume delle esportazioni di manufatti in valore assoluto è tutt'ora basso e principalmente concentrato in un piccolo numero di paesi: Hong Kong, India, Messico, Formosa e Pakistan.

Gli ostacoli che si oppongono all'ampiamiento ed all'accelerazione delle esportazioni dei beni manufatti dai paesi sottosviluppati sono essenzialmente di due tipi: le restrizioni applicate dai paesi ricchi e le dubbie politiche seguite proprio nei paesi sottosviluppati.

Sul primo tipo di barriera, l'Unctad ha avuto un'influenza notevole; mentre al contrario gli ostacoli eretti dai paesi sottosviluppati sono stati considerati dall'Unctad, fino a tempi recenti, come materia pressoché intoccabile; questo soggetto è stato infatti affrontato solo in connessione con la proposta della Banca mondiale per il finanziamento complementare.

Nel trattare del primo tipo di restrizioni, uno dei risultati dell'Unctad è da ricercarsi nell'aiuto che essa ha dato nel superare una diffusa ed errata concezione: fino a poco tempo fa il punto di vista prevalente era che, con un tasso doganale medio di solo il 12 % negli Stati Uniti e nel Mec, le tariffe non limitavano in modo significativo le esportazioni dei paesi a basso reddito. In un rapporto approntato per la prima conferenza Unctad, invece, l'Onu diede risalto ai dati raccolti dal Gatt e da altre fonti, i quali dimostravano che le cifre sui livelli medi delle tariffe nascondevano in modo sostanziale il grado di protezione verso i manufatti prodotti nei paesi meno sviluppati⁵.

Le ragioni che spiegano perché tale protezionismo fosse stato sottovalutato sono due. Prima di tutto i diritti doganali sui manufatti dei paesi meno sviluppati sono in generale più alti della media del 12 %. I capi d'abbigliamento, ad esempio, sono soggetti ad un dazio doganale del 25 % negli Usa e nel Giappone e del 15 % nel Mercato comune. Le cifre per le scarpe sono 17% per gli Usa, 20 % per il Mec e 30 % per il Giappone; per le biciclette sono rispettivamente del 14, 21 e 25 %; per i giocattoli e gli attrezzi sportivi del 25, 18 e 22 %.

Secondo e non meno importante è il fatto che le tariffe aumentano con il grado di lavorazione. Così nel Mercato comune mentre i diritti doganali sono nulli per le pelli grezze, essi salgono al 9 % per le pelli lavorate e al 16 % per i prodotti in pelle. Un simile aumento nei dazi in relazione al grado di lavorazione è riscontrabile nella riscossione delle tariffe di altri paesi industriali per quel che riguarda prodotti quali cacao, cotone, juta, carta, gomma legno ed altri. Che

⁵ Il rapporto fu riportato nella pubblicazione delle Nazioni unite: « World Economic Survey », 1962, Parte seconda. Vedere specialmente da pag. 66 a pag. 68 e pag. 79.

questa struttura scoraggi il commercio dei prodotti piú raffinati è ovvio ed infatti essa costituisce un deterrente ben piú grande di quanto non appaia a prima vista.

Supponiamo che il legno non lavorato venga importato in un paese senza dogana, mentre i compensati manufatti da questo legno siano soggetti ad un dazio doganale del 20 % e che il legno greggio rappresenti il 50 % del valore del compensato. In questo caso un produttore locale di compensato beneficerebbe non solo del valore che egli ha raggiunto con il processo di trasformazione bensí anche del dazio doganale del 20 % calcolato sull'intero valore del prodotto. Il risultato è che l'altezza della tariffa come percentuale del valore aggiunto non è del 20 bensí del 40 %. Così le tariffe proteggono i processi piú che i prodotti e il processo di lavorazione dei compensati viene protetto del 40 %.

Le tariffe « effettive » sono generalmente piú alte di quelle « nominali » a causa dell'ammissione dei materiali greggi e dei prodotti semifiniti a tassi piú bassi dei prodotti finiti. Per quanto gran parte del lavoro empirico svolto dagli economisti per misurare le tariffe effettive sia stato svolto negli anni passati al di fuori dell'Unctad, una forte spinta in questo senso è venuta dalla conferenza dell'Onu. Il professor Bela Balassa della Johns Hopkins ha dimostrato in un recente studio da lui compiuto che la tariffa effettiva media per i beni di consumo è del 25,9 % negli Stati Uniti, del 30,9 % nella Comunità economica europea, del 40,4 % nel Regno Unito, e del 50,5 % nel Giappone. Questi risultati sottolineano la necessità di includere nel Kennedy Round, e nei seguenti negoziati tariffari, riduzioni sui dazi doganali per i beni manufatti che abbiano importanza, attuale o potenziale, nel commercio estero dei paesi meno sviluppati.

le tariffe preferenziali

Purtroppo il successo dell'Unctad nell'illustrare gli ostacoli tariffari non è stato seguito da una adeguata azione su quello che è sicuramente uno dei piú restrittivi « sets » di barriere per le esportazioni di beni lavorati nei confronti dei paesi a basso reddito: mi riferisco al « Long Term Cotton Textile Arrangement », negoziato nel 1962 sotto gli auspici del Gatt. Come è detto nel preambolo, il suo scopo è di permettere un sempre maggiore accesso nei mercati interni dei paesi sviluppati alle esportazioni di tessuti di cotone dei paesi a basso reddito e contemporaneamente assicurare che la crescita di questo commercio avvenga in « modo ordinato » sí da evitare violente scosse al mercato. Tuttavia quello che a prima vista era apparso come un compromesso comprensibile per la presenza di certe realtà sociali e politiche nei paesi industriali, è divenuto in pratica un mezzo mediante

il quale contingentamenti estremamente limitativi sono stati imposti — sia in Europa che negli Stati Uniti — con pochissimo riguardo ai criteri per stabilire l'esistenza di possibili turbamenti per il mercato.

Il direttore generale del Gatt ha di recente deplorato l'attuale tendenza alle restrizioni imposte con l'approvazione del Cotton Textile Agreement. Nello scorso autunno l'onorevole Thomas Curtis del Missouri, che è il più alto esponente repubblicano del « House-Senate Joint Economic Committee » e uno dei quattro delegati del Congresso al Kennedy Round, affermò: « Il modo di applicare l'accordo sui tessuti di cotone mi sembra scandaloso. Viene accettato un genere di discrezione amministrativa e una mancanza di obiettività che a quanto mi è dato di sapere, non si riscontra in nessun altro campo nel governo degli Stati Uniti ». Nonostante queste critiche l'opinione pubblica ha mostrato un interesse sorprendentemente limitato per l'accordo, e vi sono buone prospettive che esso verrà rinnovato al suo scadere alla fine di quest'anno. Sicuramente questo è un campo in cui l'Unctad dovrebbe aiutare a far luce sul divario tra i fini proposti e i risultati effettivi. Per quanto un bilancio formale venga disposto ogni anno dal Gatt, nessuno studio è stato condotto dall'Unctad, né alcun comitato è stato da essa creato, per stabilire in che modo venga applicato l'accordo sui tessuti.

513

Invece non è stato deluso il continuo interesse dei paesi in via di sviluppo per un accesso preferenziale, piuttosto che semplicemente uguale, dei loro beni manufatti e lavorati ai mercati dei paesi sviluppati. Durante la prima conferenza una linea di netta divisione sembrava tracciata tra i paesi in via di sviluppo che appoggiavano con fermezza l'idea di preferenze tariffarie e gli Stati Uniti che vi si opponevano per principio. Nel periodo successivo, tuttavia, si è registrata una certa convergenza delle due posizioni, da una parte, i paesi in via di sviluppo davano mostra di una maggiore comprensione per la complessità dei problemi tecnici e politici connessi alle loro richieste, e dall'altra, gli Stati Uniti ostentavano una disposizione migliore ad esaminare nel loro merito delle proposte specifiche e dimostravano un'attitudine più favorevole all'idea delle preferenze. Anthony Solomon, Vice-segretario di stato per gli affari economici, in un discorso nel novembre del 1966 presentò il problema con questo interrogativo: « Ha senso un trattamento uguale per tutti quando la forza competitiva delle nuove industrie dei paesi poveri non è evidentemente in grado di affrontare le consolidate e vecchie industrie dei paesi sviluppati? »

Le argomentazioni a favore delle tariffe preferenziali per alcuni aspetti non sono che l'estensione al settore esportazioni del principio di protezione che si applica nel mercato interno per le nuove industrie. Esse si basano sulla necessità di superare lo svantaggio iniziale che incontrano i nuovi arrivati nell'industria manifatturiera e che compren-

de anche gli altri costi per crearsi una base di mercato. Ma a differenza delle tariffe a protezione delle nuove industrie, che possono isolare completamente un'inefficiente industria nazionale dalla competizione mondiale, il regime di preferenza esteso a tutti i paesi in via di sviluppo porta con sé il modo di limitare l'inefficienza produttiva. Un esportatore di un paese a basso reddito dovrebbe poter competere su una base di parità con i fornitori di altri paesi sottosviluppati e con i produttori locali del paese sviluppato verso cui vuole dirigere le esportazioni. Potrebbe poi continuare a concorrere, per quanto non su una stessa base, anche con i produttori degli stessi beni di altri paesi industrializzati, che potrebbero essere ancora in grado di superare lo svantaggio tariffario creato nei loro confronti ⁶.

D'altro canto vi sono anche fondati argomenti contro il sistema delle preferenze. Esse, una volta garantite, tenderebbero a creare degli interessi protetti che agirebbero per il mantenimento degli esistenti livelli di favore, come già avviene nei paesi sviluppati e si opporrebbero ad un'ulteriore liberalizzazione del commercio mondiale.

Infatti un abbassamento delle tariffe a favore dei paesi che vengono più favoriti comporterebbe un minor margine di preferenza. Inoltre tariffe preferenziali che si applichino a tutti i paesi in via di sviluppo avvantaggerebbero quelli più avanzati, dato che solo essi sarebbero in grado di usufruire subito delle nuove opportunità. Se dovessero venir fatti dei tentativi di distinzione tra i paesi sottosviluppati allora il sistema preferenziale, diverrebbe troppo complicato da amministrare e tenderebbe a frammentare ancor di più il sistema commerciale mondiale. Infine un sistema di preferenza generale adottato dai paesi ricchi dovrebbe venir inevitabilmente accompagnato da una quantità di salvaguardie contro i « turbamenti di mercato » e in definitiva potrebbe risultare in un accesso ai mercati « ricchi » ancora meno facilitato di quanto non lo fosse prima.

In breve, è difficile addentrarsi più approfonditamente nel complesso problema del dibattito sulle preferenze. Ciò nonostante vi può essere un modo abbastanza semplice di concedere alcune preferenze, limitate nel tempo, senza discostarsi troppo radicalmente dall'esistente struttura basata sulla legislazione interna e sui negoziati internazionali. Qualunque tipo di concessioni vengano trattate al Kennedy Round, esse verranno attuate solo gradualmente; nel caso degli Stati Uniti

⁶ Sono da notare due altre differenze. Primo: nel proteggere una nuova industria i costi ricadono sui consumatori del paese meno sviluppato che impone la tariffa; nel caso delle preferenze, i costi verrebbero sopportati dai paesi progrediti ed, in particolare da quelli che accordano le preferenze. Secondo: il grado di facilitazione per una particolare industria procurato da un sistema di preferenze dipenderebbe più dal livello casuale delle tariffe relative nei paesi che concedono le facilitazioni che, come nel caso delle nuove industrie, dalla competitività internazionale potenziale delle industrie che usufruiscono dei vantaggi tariffari.

l'applicazione delle riduzioni tariffarie verrà disposta in un periodo non minore di cinque anni. Per i paesi in via di sviluppo dovrebbe invece venire considerata la possibilità di rendere i nuovi tassi effettivi subito dopo la conclusione del negoziato, mentre per i paesi sviluppati l'applicazione delle riduzioni potrebbe forse venire differita in un periodo di almeno dieci anni. Similmente le diminuzioni tariffarie che verranno negoziate multilateralmente dopo il Kennedy Round potrebbero venire applicate in anticipo nei paesi sottosviluppati. Queste preferenze limitate potrebbero provvedere una base per la ripartizione dei costi e dei benefici di alcuni dei più ambiziosi progetti proposti di recente.

l'industrializzazione e i paesi meno sviluppati

È improbabile che un semplice miglioramento nelle condizioni di accesso ai mercati dei paesi sviluppati, sia su base preferenziale che su base non discriminatoria, possa costituire un valido incentivo all'esportazione di manufatti da paesi a basso reddito. Fondamentale per la riuscita delle misure prese è la loro politica commerciale e finanziaria. Tuttavia l'Unctad, a causa della loro suscettibilità, ha finora evitato di intromettersi nei problemi di questo campo.

Una politica di sostituzione delle importazioni — ciò significa produrre sul posto ciò che altrimenti dovrebbe venire importato — spesso si oppone agli obiettivi di promozione delle esportazioni di manufatti. La fiducia in un mercato interno protetto tende ad allontanare un'industria dalla ricerca dell'efficienza necessaria ad affrontare la concorrenza internazionale. Con ciò non si vuol dire che la sostituzione delle importazioni non sia desiderabile; le industrie di recente fondazione spesso richiedono una certa protezione iniziale prima di poter reggersi da sole e competere su una base di parità con i manufatti esteri; spesso considerazioni sulla bilancia dei pagamenti costringono i paesi in via di sviluppo a tentare di risparmiare moneta estera producendo direttamente i beni che prima venivano importati.

La questione oggi non è se i paesi in via di sviluppo debbano attuare una politica di protezionismo o di libero commercio, dopo tutto né gli Stati Uniti né l'Europa continentale hanno raggiunto l'industrializzazione in condizioni di « free trade ». Il problema è piuttosto la scelta delle industrie da proteggere, della misura della protezione, e in che modo ottenere il passaggio dalla sostituzione delle importazioni alla promozione delle esportazioni. Queste sono le domande che l'Unctad dovrebbe rivolgere a se stessa.

Un dazio protettivo è fra i più potenti strumenti di pianificazione economica; è un mezzo mediante il quale una tassa viene imposta a tutta la comunità per permettere la creazione o la sopravvivenza

di un'industria. A meno che il dazio non sia selettivo così che possa aiutare quei settori che presentino in proporzione i maggiori vantaggi monetari e potenziali, vi sarebbe (è) uno spreco di risorse che ben pochi paesi poveri possono affrontare. Eppure in molti paesi il sistema protezionistico è spesso arbitrario e completamente distaccato dalle priorità dei loro piani di sviluppo, e la pianificazione ed il commercio estero vengono amministrati da organismi separati come se tra loro non vi fosse alcuna relazione.

516

Una ricerca intrapresa di recente da Hal Lary del National Bureau of Economic Research, presenta un promettente metodo empirico per identificare le industrie manifatturiere che presentano le migliori caratteristiche competitive per i paesi sottosviluppati. Usando i dati sul valore aggiunto della lavorazione nelle diverse industrie, Lary ha potuto ordinarle in relazione all'uso che esse fanno in due fattori che sono tipicamente deficitari nei paesi meno sviluppati: il lavoro qualificato ed il capitale investito. La sua tecnica comporta la separazione del valore aggiunto da ogni addetto in ciascuna industria in due componenti, salariale e non salariale, e usando la parte salariale come indice della specializzazione e quella non salariale come indice del capitale investito. Gli studi di Lary sono ancora allo stadio preliminare, ma forniscono una base a una ragionevole politica di protezione per i paesi a basso reddito, concentrando gli sforzi verso quelle industrie in cui la specializzazione e i capitali richiesti assumono i valori più bassi della scala.

C'è da sperare che l'Unctad con l'aiuto della nuova Organizzazione per lo sviluppo industriale dell'Onu voglia impegnare alcune delle sue risorse al fine di sviluppare uno schema per una razionale politica commerciale estera dei paesi a basso reddito. Dovrebbero poi esser prese in considerazione, come parte di tale politica, le tecniche per mantenere viva una certa pressione dovuta alla concorrenza estera sulle industrie protette, magari attraverso un graduale abbassamento delle tariffe. Per questa via una politica di sostituzione delle importazioni può evolversi in una crescente capacità di esportare prodotti manufatti.

politica commerciale e restrizioni

Lo sviluppo dei paesi a basso reddito può venire inibito anche in altri modi dalla loro politica commerciale con l'estero. Per esempio, le importazioni di generi di lusso sono egualmente soggette a numerose restrizioni per costituire riserve di moneta estera e per incoraggiare il risparmio. Generalmente però ambedue questi obiettivi falliscono a causa della spinta a produrre gli stessi articoli sul posto, usando materiali grezzi e semilavorati e capitali importati. L'uso dei

generi di lusso continua e le importazioni necessarie a sostenere la produzione interna possono assorbire pressoché tutti i risparmi di moneta estera. Un modo più effettivo per venire incontro agli obiettivi del paese potrebbe ricercarsi nell'istituzione di una tassa interna, non discriminatoria, sul consumo che si applichi egualmente sia alla produzione locale che a quella estera. Tuttavia l'Unctad si è interessata abbastanza superficialmente alle relazioni esistenti tra la struttura fiscale interna e la politica commerciale.

I paesi in via di sviluppo sono molto permalososi alle critiche rivolte alle loro politiche monetarie e fiscali. Troppo spesso questi paesi hanno dovuto subire lunghe prediche sulla rettitudine finanziaria da parte dei governi dei paesi sviluppati, alcuni dei quali poi non erano in grado essi stessi di ottenere dei successi apprezzabili nel mantenere i prezzi stabili quando le risorse reali erano sottoposte a tensione. Considerando la minor capacità di risparmio e di tassazione dei paesi a basso reddito e pensando alla tremenda pressione a cui sono sottoposte proprio quelle risorse che sono necessarie ad un rigoroso sforzo di sviluppo, non si può non rimanere impressionati dall'enormità del lavoro necessario all'attuazione di un programma di sviluppo mantenendo un grado ragionevole di stabilità dei prezzi. Nonostante che questo problema sia stato soggetto di numerosi studi da parte della comunità internazionale, esso non può venire evitato dall'Unctad poiché una politica fiscale e monetaria inflazionaria agisce con particolare forza nel frustrare gli obiettivi di un paese nel commercio estero.

L'esperienza ha mostrato che un sostenuto e rapido livello (rate) di inflazione in un sistema di cambio monetario rigido comporta una pressoché cronica sopravvalutazione della moneta del paese. Qualunque ricorso periodico alla svalutazione, a mò di correzione viene annullato dall'aumento del livello dei prezzi all'interno. L'effetto più diretto della sopravvalutazione è di incoraggiare le importazioni e scoraggiare le esportazioni poiché, al livello di cambio esistente, i prezzi interni sono troppo alti in confronto ai prezzi del mercato mondiale. Al diminuire delle riserve di moneta estera l'unica alternativa del governo è un intervento per annullare gli incentivi all'importazione e gli ostacoli per l'esportazione. Ed è qui che le difficoltà si complicano, poiché il controllo di un tale « squilibrio del sistema » diviene sempre più complesso e presto è al di là della capacità di intervento della maggioranza dei governi.

Per incoraggiare le esportazioni si possono stabilire delle speciali aliquote di scambio per beni particolari, assicurare dei rimborsi sulle spese di trasporto, e concedere dei diritti speciali per mantenere o vendere sul mercato libero una parte della valuta estera guadagnata con le esportazioni. Tuttavia, mentre nello stesso tempo vengono adottati degli incentivi per le esportazioni, può darsi che altri dipartimenti governativi si muovano in direzione opposta, cercando di diminuire

il volume delle esportazioni per mezzo di tasse o di precise proibizioni al fine di prevenire l'aumento dei prezzi al consumo o di assicurare gli approvvigionamenti di materiali necessari alla lavorazione interna. Nel settore delle importazioni la sopravvalutazione tende a viziare, interamente o in parte, il sistema di protezione tariffario a favore dell'industria locale. Per bilanciare le spinte all'importazione, le tariffe (comprese le soprattasse) possono venire portate a livelli astronomici, agli importatori si possono richiedere depositi preventivi, e, più comunemente, si può istituire un sistema di controllo quantitativo.

Naturalmente in alcune situazioni i controlli sono inevitabili, ma quando essi divengono generali e normali a causa del persistente squilibrio, inevitabilmente si hanno degli effetti negativi sullo sviluppo. Il sistema tende ad isolare progressivamente il paese dalla pressione concorrenziale del mercato mondiale e ad introdurre delle distorsioni dannose ed ingiuste, spinge inoltre alla corruzione ed a sostituire sempre in maggior misura ad una attività costruttiva la preoccupazione di « aggirare il sistema ».

Secondo un rapporto dell'Unctad del 1966: « La maggioranza dei paesi in via di sviluppo, che più di frequente mantengono un sistema di controllo esteso a tutti i campi del commercio estero, hanno insistito — spesso rafforzandole — nelle loro attuali politiche sull'importazione che si basano sull'accrescimento dei dazi, e sulle restrizioni dei contingentamenti o delle licenze ... »⁷. Tenendo presente, dunque, gli importanti effetti che le politiche monetarie e fiscali interne hanno sul commercio estero e sullo sviluppo — poiché danno origine ai controlli generalizzati — è essenziale che esse entrino nella sfera delle discussioni dell'Unctad.

una creatura del terzo mondo

L'Unctad, come nuova organizzazione fondata nel 1964, non ha avuto una vita facile. Essa ha scelto per scopo nientedimeno che la ristrutturazione del commercio mondiale a favore dei paesi in via di sviluppo, ma come ogni esperto di politica economica estera può testimoniare se è difficile trovare dei fondi per l'assistenza allo sviluppo, e ancora più complicato raggiungere dei cambiamenti favorevoli alla politica commerciale dei paesi a « bassi salari ». Gli interessi nazionali colpiti sono più concentrati ed è più difficile superare le resistenze politiche.

Nell'attirare l'attenzione del mondo sui crescenti bisogni dei paesi sottosviluppati, l'Unctad ha contribuito grandemente all'instaurazione di un clima più accomodante verso di essi da parte dello « affluent

⁷ Unctad, *Review of International Trade and Development*, 1966, parte seconda, p. 23 (mimeographed report TD/B/82, 20 July 1966).

world ». Le si può poi dare una buona dose di fiducia per aver saputo dare il via a certi miglioramenti, quali l'adozione da parte del Gatt di una nuova serie di articoli sul commercio e lo sviluppo, la liberalizzazione da parte del Fondo monetario internazionale delle facilitazioni per i finanziamenti di « compensazione », e per le proposte allo studio della Banca mondiale per la concessione di finanziamenti complementari per annullare le variazioni negative ed imprevedibili delle esportazioni.

L'Unctad viene sentita dal terzo mondo come la sua organizzazione. Al contrario del Gatt, del Fmi e della Banca mondiale, che furono istituite grazie all'iniziativa dei paesi sviluppati, essa è una creatura dei paesi meno sviluppati e fu fatta sorgere tra l'indifferenza e l'opposizione dei paesi ricchi. Questo forse spiega, almeno in parte, perché la sua azione è stata diretta sino ad ora quasi esclusivamente per ottenere dei cambiamenti nelle politiche dei paesi avanzati. Adesso resta da vedere se l'Unctad sarà in grado di evolversi verso un tipo di organizzazione in grado di trattare la totalità dei problemi commerciali del terzo mondo, comprese quelle politiche degli stessi paesi a basso reddito che si dimostrano così decisive per il loro sviluppo.

l'integrazione regionale in america e in africa

di aaron segal

520

I tentativi di integrazione politica ed economica nei paesi in via di sviluppo hanno dato risultati scoraggianti, specialmente se si considera il fallimento delle esperienze delle unioni politiche effettive, quali la Rau e le federazioni del Mali, della Malaysia e delle Indie occidentali. Solo il Camerun, una particolare ed originale unione di ex-colonie francesi ed inglesi, è stato in grado di sopravvivere e presenta aspetti particolarmente interessanti per uno studio sull'integrazione delle Indie occidentali ¹.

Tentativi meno ambiziosi di integrazione limitata hanno avuto solo dei successi marginali. La Lega araba e il Mercato comune arabo conducono una precaria esistenza, l'Area di libero scambio dell'America latina (Lafta) sembra avvicinarsi ad una insuperabile « impasse », in Asia la cooperazione economica regionale è ancora allo stato di progetto, mentre gli accordi in campo economico e amministrativo nell'Africa occidentale ed equatoriale ex-francese sono spariti al pari della non rimpianta Federazione dell'Africa centrale.

Eppure il fervore con cui l'integrazione viene presentata come soluzione per i problemi dei paesi in via di sviluppo è accresciuto, non ostante le deludenti esperienze fatte, riflettendo in ciò sia il sempre maggior disappunto del mondo « ricco » per la proliferazione di nuovi stati e di nuovi nazionalismi, sia anche un tributo al successo della Cee e a quello, più modesto, dell'Efta. L'integrazione sembra funzionare nei paesi sviluppati, al contrario di quanto accade nel terzo mondo dove l'aumento della balcanizzazione acquista sempre più il carattere di ostacolo strutturale al raggiungimento di uno sviluppo economico sostenuto e della stabilità politica ².

Aaron Segal è Visiting Associate Professor di scienze politiche all'Università di Portorico e Research Associate dell'Istituto di Studi Caraibici. L'articolo è pubblicato con l'autorizzazione del « Journal of Common Market Studies ». La traduzione è di Bruno Musti de Gennaro.

Con l'aumentare del « gap », sia assoluto che relativo, fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo, l'integrazione regionale costituisce una reazione difensiva da parte dei secondi sia per rafforzare il loro potere contrattuale nei riguardi del mondo ricco sia per mobilitare regionalmente le limitate risorse di sviluppo in luogo dell'aiuto esterno.

Proprio a causa di questa dicotomia fra il desiderio di integrazione e la serie dei risultati negativi, l'America centrale e l'Africa orientale meritano una speciale attenzione. L'unione economica dell'Africa orientale, che rappresenta la forma più avanzata di collaborazione sovranazionale attuata finora nei paesi in via di sviluppo, e fors'anche altrove³, mostra segni di disintegrazione politica ed economica che son divenuti più marcati da quando è stata raggiunta l'indipendenza politica; il Mercato comune centro-americano (Cacm), pur rappresentando una unione economica molto più limitata di quella africana, oggi costituisce il più felice ed attuale tentativo di integrazione fra paesi in via di sviluppo, richiamando così l'attenzione di numerosi studiosi e politici⁴.

521

Prima di esaminare in modo comparato le esperienze estafricane e centroamericane, sarà utile vedere quali siano gli argomenti a favore e contro l'integrazione politica ed economica e la loro importanza per i paesi in via di sviluppo.

L'esperienza della Cee dimostra che trascendere le frontiere nazionali per fini politici ed economici dipende da accordi limitativi della sovranità nazionale⁵. Questa relazione assume particolare importanza poiché le principali ragioni teoriche che parlano a favore dell'unione di paesi in via di sviluppo sono versioni modificate del caso della Cee.

L'integrazione politica viene sostenuta con considerazioni concernenti gli effetti sia esterni che interni: verso l'esterno, si argomenta, vi è un guadagno sostanziale di influenza politica internazionale, sia per i singoli paesi membri che per l'intera regione; all'interno, si crea

¹ La repubblica somala, formata dall'unione degli ex-territori fiduciari britannici ed italiani, rappresenta un nazionalismo basato sull'omogeneità etnica e non può essere preso in considerazione. Si veda: S. Touval, *Somali Nationalism*, Harvard, 1963.

² Sydney Dell, *Trade Blocs and Common Markets*, Londra, 1963.

³ Le pubblicazioni sull'Africa sono in rapido aumento: J. Nye, *Pan-Africanism and East African Integration*, Harvard, 1965; *Problems of Federation in East Africa*, a cura di C. Leys and P. Robson, Nairobi, 1965; Benton F. Massel, *East African Economic Union: An Evaluation and Some Implications for Policy*, Rand Corporation; C. Rosberg e A. Segal, *East African Federation*, « International Conciliation », n. 541, New York, maggio 1963; A. Segal, *East Africa: Strategy for Economic Co-operation*, Nairobi, 1965.

⁴ Gli interessi commerciali messicani sono stati particolarmente attivi, comprendendo una visita presidenziale ed un prestito della Banca centrale del Messico alla Banca per l'integrazione centro-americana che ammonta a 5 milioni di dollari. Si veda: *Commercio Exterior*, gennaio 1966, Città del Messico. L'America centrale è anche soggetta all'invasione di una crescente schiera di studiosi.

⁵ U. Kitzinger, *The Politics and Economics of European Integration*, New York, 1963, p. 21.

un orizzonte politico ed intellettuale più vasto di quello tradizionale, portando al superamento di un nazionalismo ritenuto ormai sterile⁶. Il primo fattore acquista maggior forza quando l'influenza politica di una regione verso l'esterno può essere considerata superiore alla somma di influenze delle sue singole unità statali, e ciò in particolare nei confronti di una grande potenza.

Anche le ragioni contro l'integrazione politica si incentrano sui probabili effetti interni ed esterni. Così una accresciuta influenza esterna può essere ottenuta a spese di una politica estera nazionale distinta: Hugh Gaitskell, ad esempio, riteneva che l'ingresso della Gran Bretagna nel Mec avrebbe fatalmente compromesso i suoi rapporti con il Commonwealth. Egualmente l'integrazione politica può esser combattuta in quanto pericolosa per la situazione politica interna, come quando si affermava che il Mec avrebbe minato il sistema di sovranità parlamentare britannico e scandinavo.

522

i pro e i contro

Le ragioni addotte a favore dell'integrazione economica dipendono dai calcoli sugli effetti, sia all'interno che all'esterno, dovuti alla creazione di un più largo spazio economico entro cui si permette l'instaurarsi di fattori di piena mobilità⁷. La diversificazione del commercio con l'estero e l'uso comune di riserve monetarie dovrebbe permettere ad una regione integrata economicamente di godere di relazioni economiche con il resto del mondo meno vulnerabili e più bilanciate; all'interno, un mercato regionale dovrebbe rendere possibili economie di scala e con l'estero tali da migliorare la distribuzione delle risorse e da rendere massimi i redditi di futuri investimenti.

Le ragioni addotte contro l'integrazione economica si rifanno alla possibile deviazione del commercio (piuttosto che alla sua creazione) ed alla perdita di controllo politico ed economico dello stato nazionale sulla direzione della vita economica del paese⁸.

Un corollario a questi argomenti è che pur essendo positivo l'effetto politico ed economico nell'integrazione nella regione, la distribuzione dei benefici fra le unità integrate può essere favorevole più ad alcuni che ad altri e per qualcuno può risultare perfino politicamente ed economicamente peggiore che non prima dell'integrazione⁹. Ciò fa sì che spesso la distribuzione dei benefici assuma più importanza delle argomentazioni a favore dell'integrazione presa a sé, anche a causa della tendenza dello sviluppo economico a concentrarsi nelle aree più sviluppate di una regione a spese di quelle arretrate. I benefici politici non

⁶ *Ibidem*.

⁷ Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Londra, 1962.

⁸ Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, New York, 1950.

⁹ G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londra, 1957.

sono intrinsecamente valutabili ma anch'essi possono tendere a concentrarsi maggiormente in una delle unità della regione integrata, come, ad esempio, nel caso dell'Egitto in seno alla Rau¹⁰.

L'integrazione militare o la creazione di una comunità per la sicurezza collettiva sembra essere di genere diverso. La integrazione a scopo di difesa non rende necessaria una parallela integrazione politica ed economica, poiché la natura stessa dell'armamento moderno ha distrutto la possibilità di una difesa nazionale e mentre gli argomenti a favore dell'unione politica ed economica assumono un valore generale e fors'anche universale, la giustificazione dell'integrazione militare è specifica ed in relazione a reali minacce esterne.

Le ragioni pro o contro l'integrazione possono esser viste in un contesto di quattro categorie che riguardano lo sviluppo politico ed economico. Non considerando gli Stati Uniti, il mondo non comunista può essere diviso in:

- paesi sviluppati, ad economia industriale con una matura coscienza statale e società nazionali;
- paesi quasi-sviluppati (take-off countries), che hanno raggiunto solo di recente un sostenuto grado di sviluppo economico basato sull'industrializzazione ed in cui il senso dello stato ed integrazione statale vanno rapidamente maturandosi;
- paesi in via di sviluppo, con una recente ed intensa esperienza coloniale, che sperano di raggiungere un rapido sviluppo economico e di trasformare — mediante una politica di « creazione della nazione »^{10 bis} (nation-building policy) — lo stato-nazione in società nazionale sulla base di un nuovo nazionalismo;
- paesi proto-nazionali in via di sviluppo, la cui esperienza coloniale è stata indiretta o da tempo rimossa, dove pur esistendo già da tempo uno stato-nazionale non vi è una società nazionalmente integrata e dove le élites della politica e dell'economia tendono ad essere cosmopolite e considerano la propria discendenza nazionale come ben identificata.

Alla prima categoria appartengono: Australia, Canada, Nuova Zelanda ed Europa occidentale escluse Grecia, Portogallo, Spagna e Turchia; Messico, Spagna, Grecia, Giappone, Africa del Sud, Irlanda ed Israele costituiscono i paesi quasi-sviluppati. Esempi caratteristici di stati che « creano la nazione » sono: Ghana, Guinea, India, Pakistan,

¹⁰ Amitai Etzioni, *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces*, New York, 1965; Charles Issawi, *Egypt's Revolution, An Economic Analysis*, Londra, 1963.

^{10 bis} La parola « nazione » assume in inglese un significato più blando che in italiano. « Nation-building » corrisponde grosso modo a « creazione di un'unità e di una coscienza statale » (n.d.t.).

Kenia, Nigeria e Tanzania, mentre sono da includere fra gli stati proto-nazionali le repubbliche dell'America centrale, (escluso Costa Rica) Etiopia, Libia, Liberia, Equador, Paraguay, Haiti, Afganistan, Iran, Nepal, Arabia Saudita, Tailandia, Yemen. La forza delle rispettive argomentazioni sull'integrazione dovrebbe dipendere dalla categoria cui appartiene il paese preso in considerazione; dovrebbe cioè essere una funzione dipendente sia dal suo grado di sviluppo economico che dal carattere del suo nazionalismo e dall'integrazione politica ed economica a livello nazionale.

Paradossalmente i pro ed i contro dell'integrazione hanno la presa più forte sui paesi sviluppati; proprio perché questi paesi sono composti da società altamente industrializzate essi hanno più da perdere e da guadagnare a causa dell'integrazione. Si trovano nella posizione migliore per godere delle economie di scala procurate da una più stretta collaborazione e per usufruire dell'aumentato potere politico risultante da una integrazione di tipo globale. Tuttavia nella loro qualità di « welfare state » politico con un cosciente ed articolato nazionalismo, il prezzo dell'integrazione risulta essere quasi sempre una diminuita possibilità di operare come stato a sé. È stato questo dilemma a causare la formazione dell'Efta nel tentativo di riconciliare la sovranità con un mezzo passo verso l'integrazione economica¹¹. Al contrario il Mec assunse una forma sovranazionale perché i suoi membri intuirono che i vantaggi economici dell'unione dipendevano dalla messa in opera di una comunità politica e viceversa. In alcuni casi il dilemma può essere profondo; come per paesi nelle condizioni dell'Austria e della Danimarca, dove le spinte economiche per l'integrazione sono quasi irresistibili, ma estremamente doloroso il prezzo politico del dover compromettere le istituzioni nazionali e le tradizioni. Sono questi i paesi che all'integrazione preferiscono una forma di associazione al Mec per usufruire in questo modo dei benefici economici, senza intaccare il proprio potere politico.

I paesi quasi-sviluppati

Infine le maggiori risorse dei paesi sviluppati permettono una manovrabilità infinitamente più agile nel fronteggiare i problemi della distribuzione dei benefici dell'integrazione. Le differenti necessità di uno sviluppo economico che sia massimo, ma geograficamente bilanciato, possono venire riconciliate mediante una varietà di provvedimenti atti ad indirizzare le risorse verso particolari regioni, gruppi, o perfino paesi¹². Tuttavia la condizione per una tale politica di reciprocità

¹¹ Miriam Camps, *Britain and The European Community, 1955-1963*, Princeton, 1964.

¹² Paul Streeten, *Economic Integration*, Leida, 1961.

è un ampio, e possibilmente non limitato, impegno a favore di una politica e di istituzioni regionali. Così non vi è dubbio che se la Gran Bretagna entrasse nel Mercato comune europeo, sarebbe possibile provvedere all'agricoltura inglese solo in base ad accordi per i quali la Gran Bretagna accetti di appoggiare politiche regionali di aiuto ai viticoltori francesi, ai costruttori di frigoriferi italiani o a qualche altro schema regionale di distribuzione dei benefici.

Le differenze fra la forza di attrazione dell'integrazione politica e quella dell'integrazione economica aumenta nei paesi quasi-sviluppati. Il criterio usato per definire tali paesi è sia economico che politico; esso presuppone il raggiungimento di una rapida crescita economica basata sull'industrializzazione in un periodo di tempo sufficiente all'instaurazione di una psicologia nazionale di « crescita » che accetta la inevitabilità dello sviluppo come una conseguenza di una politica economica nazionale. I paesi quasi-sviluppati possono presentare livelli di sviluppo grandemente diversi tra loro, ferme restando però alcune comuni caratteristiche, che includono: il sorgere di una classe industriale ed imprenditoriale nuova e politicamente influente che tende ad avere una forte coscienza dell'importanza delle esportazioni; offerta di lavoro a costi minori che nei paesi sviluppati; industrie nazionali che si accingono a raggiungere alcune delle limitazioni imposte dalla scala del mercato; un desiderio di alterare la struttura del commercio estero per assicurare un permanente equilibrio della bilancia dei pagamenti, equilibrio basato sulle esportazioni di beni manufatti; relativa stabilità monetaria ed una nuova ma limitata capacità di esportare capitali; una sempre maggiore maturità politica riflettente l'uso delle accresciute risorse economiche, in appoggio ad una più effettiva politica estera; il rafforzamento interno della società politica nazionale attraverso una crescita ed una diversificazione dell'economia¹³. Contemporaneamente trionfa una fase di intenso nazionalismo generato da un crescente orgoglio per le conquiste fatte che però non esclude nuovi e più aperti scambi economici con il resto del mondo.

Proprio in questi paesi i vantaggi dell'integrazione economica trovano numerosi sostenitori, mentre quella politica appare una minaccia. L'integrazione politica con paesi sviluppati, poi, viene vista come una nuova forma della precedente dipendenza economica che mette in pericolo la politica economica ed i vantaggi politici nazionali; quella con paesi in via di sviluppo è ritenuta un possibile rischio per la stabilità interna oltre a richiedere provvedimenti per la redistribuzione del reddito a favore di quegli stati.

Accordi di integrazione puramente economica che comportano l'au-

¹³ Lo sviluppo economico si unisce all'antagonismo razziale nell'affievolire le differenze tra i bianchi discendenti dai Boeri e quelli di lingua inglese nel Sudafrica, e nel rafforzare il nazionalismo « bianco » e quello « nero ».

mento di alcune forme di mobilità e di accessibilità del mercato vengono favoriti dai paesi « quasi-sviluppati », ma la soluzione ideale alla quale tendono è la competitività all'interno dello spazio economico dei paesi sviluppati e la salvaguardia dei rapporti speciali in campo economico con i paesi in sviluppo. Così sia il Messico che la Spagna desiderano continuare ad esportare lavoro rispettivamente negli Stati Uniti e nel Mec mentre ne importano capitali e turisti e nello stesso tempo esportare capitali e manufatti nell'America latina. Questo comportamento « a due livelli » è valido anche per la politica giapponese verso gli Stati Uniti e l'Asia sud-orientale, per i rapporti di Israele con il Mec e gli stati africani indipendenti e per tentativo di integrazione economica del Sud-Africa con il Lesotho (già Basutoland), il Botswana (già Beciuania), lo Swaziland, e il commercio con la Gran Bretagna.

526

I paesi quasi-sviluppati assumono qualche volta il ruolo di promotori di schemi di integrazione economica fra paesi in via di sviluppo. Quali pronti ed importanti sostenitori di tali movimenti essi possono sperare di esercitare una decisa influenza sulla loro evoluzione, sia di stabilire una posizione privilegiata per la loro industria al di dentro della nuova regione economica. L'interesse del Messico per il Mercato comune centro-americano e l'abile tattica messa in opera dal Giappone nella fondazione della Banca di sviluppo asiatico costituiscono lampanti esempi di questa politica ¹⁴.

I paesi quasi-sviluppati hanno ancora altre ragioni per non trovare alcuna attrattiva nell'integrazione politica. Come nel caso del Messico, della Spagna, di Israele, può darsi che essi stiano raggiungendo per la prima volta un compromesso di carattere nazionale con le differenze regionali ed etniche interne. Il consolidamento del loro stesso nazionalismo politico e culturale potrebbe esser messo in pericolo dall'integrazione politica; ad esempio, se la Spagna fosse un membro a pieno diritto del Mec, l'intenso sforzo di incorporare completamente le province basche e la Catalogna potrebbe venir frustrato se queste adottassero un orientamento « sovranazionale » europeo. Paesi quasi-sviluppati che si cimentino in una politica estera nazionale sono riluttanti a partecipare ad accordi politici regionali, come mostra il rifiuto del Messico ad appoggiare una forza militare permanente interamericana o a sospendere le relazioni diplomatiche con Cuba.

Le argomentazioni politiche sull'integrazione non coincidono con quelle economiche né nei paesi in via di sviluppo né nei paesi quasi-sviluppati, in ambedue i casi si hanno forti ragioni politiche ed economiche per l'integrazione economica e contro l'integrazione politica. Per

¹⁴ Per quanto il Kuwait non appartenga ai paesi « quasi-sviluppati » il suo giudizioso patronato dell'integrazione economica regionale nel Medio Oriente presenta alcune analogie.

di più a causa delle risorse limitate e ancor più per le ulteriori disparità, le considerazioni sulla distribuzione dei benefici dell'integrazione spesso giocano un ruolo vitale nei paesi in via di sviluppo.

nation-building policy

Due caratteristiche dei paesi in via di sviluppo che perseguono una politica di « creazione della nazione » sono fondamentali nei riguardi della loro attitudine verso l'integrazione. Primo, lo sviluppo è un imperativo politico, ma può essere raggiunto solo attraverso una grande quantità di assistenza esterna, la cui consistenza, grandezza, e fonte sono al di là del controllo dello stato-nazione. Secondo, il potere e l'autorità politica nazionale mancano di una sicura e stabile base politica ed ideologica ed il compito politico ed economico primario è il consolidamento attraverso forme di « creazione della nazione ». La creazione della nazione dipende dalla capacità politica di sviluppo economico di mobilitare la solidarietà necessaria allo stato per divenire nazione. La rispondenza dell'economia alla politica di « creazione della nazione » dipende dall'importanza che per l'economia assume la frontiera politica e dalla sua capacità di attrarre una quantità tale di aiuti stranieri da permettere allo stato di dimostrare la sua competenza economica nella richiesta di appoggio politico interno.

Questa astrazione può venir chiarita con un esempio di politica monetaria. La creazione politica della nazione può ricevere un deciso sostegno da una moneta nazionale e da una politica monetaria tale da attrarre delle solidarietà a livello nazionale che diano modo allo stato di rafforzare le sue istituzioni; allo stesso tempo una efficiente politica monetaria nazionale può dipendere dall'accesso a riserve esterne e a crediti dei paesi sviluppati e/o al Fondo monetario internazionale.

I paesi che dunque seguono una politica di « costruzione della nazione » valuteranno probabilmente i progetti di integrazione tenendo presente i loro possibili effetti sulle relazioni politiche ed economiche già esistenti con il mondo esterno e sulla politica interna. Grosso modo si può tracciare un'analogia con un monastero particolarmente indisciplinato in cui manchi ogni accordo su un regolamento per mantenere l'ordine interno, stabilire la gerarchia, assicurare la successione. Chi è alla guida del monastero vorrebbe mobilitare ogni risorsa disponibile per imporre la disciplina, tuttavia contemporaneamente il monastero dipende per la sua esistenza quasi totalmente dalla carità del prossimo. Una proposta di collaborazione con altri monasteri « in sviluppo » per fini specifici o generali verrebbe presa in considerazione tenendo presente la sua possibile incidenza sulla carità esterna e sull'ordine interno del monastero.

Questo modo di valutare l'integrazione è rafforzato dalla sua li-

mitata influenza sull'efficacia economica. L'integrazione dei paesi in via di sviluppo dà soltanto luogo ad un più razionale schema entro cui lo sviluppo può avvenire¹⁵. Al contrario dei paesi sviluppati dove le economie di scala liberano delle risorse già impiegate e permettono un loro uso più produttivo, nei paesi in via di sviluppo l'integrazione non aumenta la produttività, a meno che non sia accompagnata da nuovi investimenti (inputs). La differenza si riflette sull'enfasi posta sui benefici della concorrenza nei paesi sviluppati, mentre invece gli schemi di integrazione dei paesi in via di sviluppo si fanno interpreti della necessità di frenare la concorrenza, per ottenere una industrializzazione basata sulla sostituzione delle importazioni¹⁶.

Le ragioni economiche a favore dell'unione sono secondarie ai problemi politici ed economici dei paesi in via di sviluppo. Nella migliore delle ipotesi da essa ci si può attendere una più rapida industrializzazione, una maggiore stabilità monetaria, una diversificazione del commercio, un risparmio a lungo termine sulle importazioni, un'accresciuta quantità degli investimenti di capitale estero ed una più efficace utilizzazione della manodopera qualificata. L'integrazione economica può ridurre ma non eliminare la necessità degli aiuti dall'estero, contribuire ma non causare una più accelerata crescita economica. Tuttavia, la maggior parte di questi benefici non sono ottenibili se l'integrazione economica non è affiancata da un notevole grado di unione politica, poiché essi sono i probabili prodotti di istituzioni e politiche comuni. Ciò significa che i paesi in via di sviluppo sono costretti a fare maggiori sacrifici politici di sovranità dei paesi sviluppati per ottenere simili vantaggi economici. Ad esempio, una semplice area di libero scambio fra Australia e Nuova Zelanda offre molte più possibilità economiche senza politiche o istituzioni adeguate di un'area di libero scambio tra India e Pakistan¹⁷.

La formazione di poli di sviluppo economico mediante la concentrazione delle economie esterne è una caratteristica più pronunciata nei paesi in sviluppo che in quelli sviluppati¹⁸. Una volta raggiunto un certo livello di sviluppo, fattori quali un minor costo del lavoro, maggiori affitti, e perfino considerazioni estetiche costituiscono incen-

¹⁵ Questo argomento viene trattato particolarmente bene da Balassa in una serie di conferenze tenute a Città del Messico. Bela Balassa, *Economic Development and Integration*, Centro de Estudios Monetarios Latino-americanos, Messico, 1965.

¹⁶ Sydney Dell, *op. cit.*

¹⁷ Fra Australia e Nuova Zelanda non esistono restrizioni agli scambi commerciali ed essi usufruiscono di efficienti e sviluppati mezzi di comunicazione. India e Pakistan mantengono controlli sugli scambi, licenze per l'importazione e l'esportazione, e complessi regolamenti per i trasporti. Di conseguenza la creazione di un'area di libero scambio ha un'efficacia minima, se non viene accompagnata da contemporanee misure atte a facilitare il commercio.

¹⁸ G. Myrdal, *op. cit.*

tivi alla decentralizzazione. Anche se le unioni economiche dei paesi in via di sviluppo hanno ben poche risorse con cui sostituire la concentrazione geografica di industrie e servizi in poli di sviluppo, le discrepanze risultanti da tali concentrazioni sono talvolta maggiori che nei paesi del mondo ricco. Si impone allora uno sforzo in due direzioni per dimostrare che il risultato dell'integrazione darà vantaggi economici sia alla regione nel suo insieme, sia ad ogni unità in essa compresa; ma se inoltre si richiede che i benefici per ogni membro siano a breve termine, i sostenitori dell'integrazione possono venire sopraffatti.

La fragilità degli argomenti a favore dell'integrazione economica corrisponde alla debolezza di quelli per l'integrazione politica. L'accresciuta influenza internazionale che ne può risultare, spesso appare insignificante alla luce delle relazioni di potere assoluto con le massime potenze. Quanto più forti potrebbero essere un'America centrale o un'Africa orientale unita? L'influenza globale che tali unioni potrebbero sperare di esercitare sarebbe pressoché nulla e perfino il loro peso relativo nell'America latina o nei circoli panafricani rimarrebbe circoscritta. Infatti numerosi uomini politici est-africani hanno sostenuto che tre voti alle Nazioni unite avevano più valore di ogni probabile guadagno politico derivante da un unico seggio all'Onu. Se nel caso del Lussemburgo è chiaro che esso esercita una influenza internazionale ben maggiore come partecipe degli affari del Mec che come stato-nazione, è tuttavia dubbio che le stesse conclusioni siano da trarsi per Trinidad se fosse parte di una Federazione delle Indie occidentali o per Singapore se fosse parte della Malaysia.

529

la disintegrazione

Una politica che tende alla « creazione della nazione » può esser motivo di disintegrazione. La capacità a pianificare e portare a compimento una efficace politica nazionale nel campo fiscale, monetario e del commercio con l'estero può offrire benefici economici e politici che appaiono molto più ampi di quelli che deriverebbero dall'integrazione. Un aspetto del disfacimento degli accordi coloniali di collaborazione in Africa è stato un quasi uniforme desiderio dei nuovi governi indipendenti di usare per scopi politici nazionali certe istituzioni e politiche intese originariamente per tutta la regione. E ancora, come si può « costruire una nazione » che sia etnicamente eterogenea, quando la lealtà alla tribù o di altro genere distrugge ogni sentimento di unità nazionale e dove ogni cosa dalle immagini impresse sulla moneta e sui francobolli al livello delle tariffe non è stato deciso nell'ambito nazionale? L'integrazione politica offre le incertezze ed i rischi delle nuove istituzioni e processi politici, mentre probabilmente priva gli uomini politici dell'appoggio della loro base nazionale. È quindi comprensibile

bile che, sia in Africa come in America, i politici abbiano cercato di assicurare che l'integrazione politica avesse per risultato la continuità del sistema nazionale ed inoltre l'affermarsi a livello regionale dei metodi della loro politica nazionale.

La divergenza fra le ragioni economiche a favore dell'integrazione e le necessità politiche per « creare la nazione » è stato il fattore che ha portato alla disgregazione di vari schemi di unione. Mentre Senegal e Singapore erano interessati principalmente ai vantaggi economici, Mali e Malaysia cercavano guadagni politici¹⁹. Ambedue, Senegal e Singapore, volevano una stretta unione economica ed una debole unione politica che permettesse a ciascuna unità della federazione di conservare una considerevole autonomia locale. Mali e Malaysia insistevano per una unione politica centralizzata quale prezzo per una stretta integrazione economica. Le conseguenze immediate della disintegrazione politica, in ambedue i casi, fu l'abbandono dell'integrazione economica.

530 Gli stati proto-nazionali hanno goduto di una lunga esistenza come stati-nazione, spesso sorretti da una comune tradizione storica e culturale, senza cercare di divenire società nazionale. Il potere politico è stato esercitato da una élite non nazionalista, scelta senza alcuna significativa forma di partecipazione della maggioranza dei cittadini e incurante della necessità di una integrazione politica e sociale all'interno del paese. Il potere economico è stato spesso prerogativa di gruppi immigrati che hanno saputo allacciare con le élites governanti dei rapporti che variano dal mutuo profitto dell'assimilazione culturale. Per quanto la « nazione » non sia mai stata « creata », essa ha fatto in modo di prender coscienza di se stessa attraverso l'accesso agli aiuti, politici ed economici, esterni e superando l'apatia politica della vasta maggioranza della popolazione che rimane alla periferia dell'economia e dello stato proto-nazionale. L'introduzione della politica di « nation-building » in tale situazione comporta il ricambio della classe dirigente esistente, od una rivoluzione nelle sue vedute, e allo stesso tempo la mobilitazione delle masse per fini politici ed economici. L'Egitto degli ultimi anni fornisce l'esempio più lampante di uno stato che da proto-nazionale sia divenuto « propugnatore della nazione ». Simili sforzi sono stati fatti in Marocco, Tunisia, Bolivia, Costa Rica e Guatemala, dove i governi di Arbez e Arévalo hanno tentato di estendere le istituzioni nazionali alle società tradizionalmente isolate del Guatemala rurale. La transizione dallo stato proto-nazionale a quello di « nation-building » richiede l'articolazione di un nazionalismo culturale, politico ed economico per rafforzare la coscienza nazionale e rimpiazzare l'accettazione basata sull'indifferenza con l'orgoglio in una nuova identità.

¹⁹ W. Foltz, *From French West Africa to the Mali Federation*, New Haven, 1965; Robert E. Gamer, *Urgent Singapore, Patient Malaya*, « International Journal », Vol. XXI, n. 1.

Le argomentazioni a favore o contrarie all'integrazione si applicano sia ai paesi proto-nazionali che a quelli che « creano la nazione ». A causa dell'orientamento delle loro élites cosmopolite e di una più lunga tradizione come stati-nazione, i paesi proto-nazionali sono meno attratti dal possibile accrescimento della loro influenza internazionale derivante dall'integrazione politica dei paesi che « creano la nazione ». D'altra parte non essendo ricorsi ad istituzioni e politiche economiche per l'instaurazione di una coscienza nazionale, essi possono essere meno riluttanti a considerare favorevolmente certi tipi di obbligazione regionale sul potere nazionale. Paesi in transizione dallo stadio proto-nazionale a quello nazionale possono vedere nell'integrazione politica una minaccia al loro nuovo stato e risultare molto sensibili agli obblighi che la collaborazione economica impone alla politica di « costruzione della nazione ». Tuttavia può attrarli l'eventualità di svolgere un ruolo di leadership nello spingere gli stati confinanti, ancora allo stadio proto-nazionale, a seguire il loro esempio. Questa era la premessa di base del panafricanismo di Nasser e la parziale giustificazione dell'attuale « involvement » egiziano nello Yemen. I costaricani sono stati invece meno attratti dalla prospettiva di assumere la guida nel promuovere l'adozione di istituzioni democratiche in altre parti dell'America centrale ²⁰.

531

Questa analisi delle categorie proto-nazionale e di « creazione della nazione » porta alla conclusione sperimentale che l'integrazione fra paesi in via di sviluppo deve sottostare a quattro precondizioni per avere probabilità di successo: offrire tangibili e sostanziali benefici economici ad ogni unità integranda, permettendo così un accordo di fatto sulla loro distribuzione ancor prima che se ne abbia alcuno; non mettere in pericolo le esistenti relazioni con i paesi che assicurano l'assistenza esterna, o in loro luogo portare all'instaurazione di nuovi rapporti più vantaggiosi; non ostacolare l'attuazione di una politica di solidarietà nazionale, che comprenda anche una politica economica nazionale; non apparire alle élites politiche nazionali come una minaccia alla loro base di potere politico. Ove queste non si verifichino l'integrazione ha poche possibilità di attuarsi o di non disgregarsi se già in atto. Esse costituiscono il minimo necessario a bilanciare le disparità fra i vantaggi dell'integrazione politica ed i vantaggi dell'integrazione economica, ma creano un severo freno all'evoluzione del processo integrativo. La seconda precondizione significa che la collaborazione di quel-

²⁰ Vi sono indizi che stanno a dimostrare che El Salvador sta sostituendo alla politica « protonazionale » una politica di « nation-building » basata in parte nel sostenere l'integrazione economica come mezzo in grado di assicurare un'industrializzazione tale da provvedere ad una crescente densità della popolazione e alla relativa scarsità di terra coltivabile.

le istituzioni e paesi che forniscono gli aiuti esterni è una variabile di importanza decisiva per il successo o il fallimento dell'integrazione.

Gli argomenti a favore dell'integrazione politica ed economica dipendono per la loro efficacia dal livello dello sviluppo, politico ed economico, nazionale. La forza di attrazione dei vari argomenti determina le ragioni principali dell'adesione agli schemi di integrazione, le istituzioni, gli obiettivi, e la probabile evoluzione del processo. Un esame più approfondito sarebbe necessario per stabilire se avendo aderito ad un'unione per raggiungere certi fini, l'esperienza che ne deriva non possa poi modificare o sostituire le intenzioni iniziali ²¹.

Gli argomenti a favore dell'integrazione attraggono particolari gruppi all'interno di ogni stato ed il processo di unificazione dipende dall'influenza politica di tali gruppi. Mentre la parte giocata dagli « interest groups » è facilmente discernibile nelle società pluralistiche dei paesi sviluppati, la sua osservazione è un compito difficoltoso per i paesi in via di sviluppo. Un aspetto della ricerca è dato dall'esame delle possibilità che per tali paesi esistano degli « equivalenti funzionali » in luogo delle istituzioni e dei comportamenti che hanno permesso al Mec di diminuire le divergenze tra integrazione politica ed economica ²².

A questo punto possiamo iniziare un'analisi dell'integrazione nell'America centrale e nell'Africa orientale, tenendo presenti le forze di attrazione che essa esercita sui gruppi sociali più potenti. Lo scopo di questo esame comparato è di spiegare perché l'Unione dell'Africa orientale si stia disgregando mentre l'integrazione nell'America centrale ottiene dei notevoli successi. Differenti precedenti storici, composizione etnica e organizzazione economica nelle due aree rendono l'impresa azzardata, tuttavia una breve descrizione del grado di integrazione raggiunto in ciascun caso mette in risalto l'esistenza di valide ragioni per procedere nell'impresa.

Kenya, Tanganica ²³ e Uganda hanno avuto un mercato ed una moneta comune sin dal 1927. Il mercato regionale si appoggia ad infrastrutture composte da organizzazioni per le ferrovie, i porti, le poste e le telecomunicazioni, le linee aeree, tutte a carattere est-africano più che nazionale. Oltre a questi tre servizi, autofinanziati ed autonomi, una gamma di altre agenzie regionali sono organizzate sotto l'egida del-

²¹ Si può sostenere che de Gaulle nel cercare di servirsi del Mec per i fini della politica estera della Francia stia modificando gli scopi originari dell'adesione francese.

²² La possibile esistenza di equivalenti funzionali è trattata in Ernst B. Haas e Philippe C. Schmitter, *The Politics of Economics in Latin American Regionalism*, University of Denver, Monograph Series in « World Affairs », 1965.

²³ Tanganica e Zanzibar hanno formato la Repubblica di Tanzania nell'aprile del 1964. Tuttavia l'isola di Zanzibar è rimasta al di fuori del Mercato comune dell'Africa orientale e tutte le citazioni di questo articolo si riferiscono solamente alla parte continentale.

L'Organizzazione dei servizi comuni est-africani; vi sono inclusi uffici per la riscossione delle tasse sull'entrata e dei dazi doganali, dieci istituti di ricerca scientifica, i servizi meteorologici e dell'aviazione civile, e infine un Centro per la letteratura est-africana. L'Università dell'Africa orientale, con facoltà in ogni paese, è la prima università sovranazionale ad essere stata fondata sin dal Medio evo ed un elemento chiave della struttura regionale.

Il significato dell'integrazione economica si comprende meglio tenendo presente che al momento dell'indipendenza il commercio con l'estero, la politica monetaria e fiscale, i trasporti, le infrastrutture per le comunicazioni, e l'educazione universitaria erano tutti di tipo regionale e non nazionale. Questa collaborazione raggiunta durante il periodo coloniale, veniva difesa affermando che limitandosi al campo economico non conteneva implicazioni politiche, ma che il loro buon funzionamento, sia al livello regionale che nazionale, dipendeva dal folto nucleo di funzionari civili immigrati.

L'Unione est-africana offriva ingenti benefici economici; i servizi regionali consentivano risultati maggiori a costi minori di quanto potessero fare i servizi nazionali²⁴; il mercato comune risultava in un'accelerata industrializzazione che si sostituiva all'importazione ed il commercio regionale era cresciuto due volte più velocemente di quello con l'estero, aumentando dai 56 milioni di dollari del 1959 ai 95 milioni del 1964; le riserve monetarie comuni contribuivano a garantire la stabilità; le politiche monetarie e fiscali comuni agivano da validi incentivi agli investimenti.

il gap fra economia e politica

Tuttavia tre difetti congeniti con l'Unione economica di quell'area dovevano provarsi quasi fatali dopo l'indipendenza. La struttura e l'azione quasi completamente non politica arrecavano un grande impedimento alla libertà dei governi nazionali senza il compenso di una politica regionale che solo un'unione politica avrebbe potuto intraprendere. Inoltre essa era per concezione e organizzazione quasi completamente non africana, poiché gli africani non partecipavano in modo significativo alla guida dell'unione economica né come uomini politici, né come funzionari civili o uomini d'affari e industriali. Infine l'unione economica era risultata in una serie di vantaggi per il Kenya ed in particolare per la capitale Nairobi, senza corrispondente reciprocità economica per il Tanganica e l'Uganda. Nel Kenya si concentrava il 10 % del

²⁴ È possibile che le economie di scala derivanti dai servizi amministrativi siano più importanti per i paesi in via di sviluppo che per quelli sviluppati. Questa eventualità viene esaminata brevemente in *The Economic Consequences of The Size of Nations*, a cura di E. A. G. Robinson, Londra, 1960.

commercio regionale ed anche il 60 % delle industrie manifatturiere che servivano il mercato regionale, oltre ad esservi i principali uffici dei più importanti servizi regionali comuni. La mancanza di unione politica significava che una politica di reciprocità per la redistribuzione dei benefici al Tanganica e all'Uganda non era sviluppata, per quanto un tentativo in extremis venisse fatto prima dell'indipendenza per concedere alcuni compensi fiscali dal Kenya agli altri partners²⁵.

Il contrasto tra indipendenza politica ed interdipendenza economica era tale che si sarebbe risolto solo con il rafforzamento dell'integrazione politica o con la diminuzione dell'integrazione economica. Ciò fu in parte capito prima dell'indipendenza, ma la Gran Bretagna e le altre maggiori fonti di aiuti temettero che un loro aperto appoggio all'unione politica avrebbe solo compromesso ogni sua possibilità di riuscita²⁶. Così le grandi potenze si ritirarono per non dare l'impressione di avere un particolare interesse alla formazione della Federazione dell'Africa orientale.

534

Prima dell'indipendenza fu data all'Unione economica una copertura politica con la creazione dell'Organizzazione per i servizi comuni (Eacso), che sostituì l'alta commissione coloniale. I tre capi di governo divennero l'esecutivo dell'Eacso ed alcuni specifici servizi regionali vennero messi sotto la responsabilità di quattro triumvirati composti dai ministri nazionali. L'Assemblea legislativa centrale, costituita dai ministri dell'Eacso e da quattro membri eletti indirettamente da ciascun paese, ricevette dei limitati poteri legislativi. Quantunque l'Organizzazione per i servizi comuni abbia alcuni attributi di sovranazionalità essa dipende dall'appoggio dei governi nazionali; ha tuttavia risorse proprie che le consentono entrate fisse (al contrario dell'Alta commissione del Ecc (East African Colonial Commission) e degli organi del Mercato comune centroamericano che ancora dipendono dai contributi finanziari governativi). L'azione e organizzazione pratica dell'unione economica continuano a dipendere da un piccolo gruppo di funzionari civili na-

²⁵ *East Africa: Report of the Economic and Fiscal Commission*, Cmnd, 1279, Londra. Conosciuto come *Rapporto della Commissione Raisman*, esso propone un fondo, alimentato da una parte delle entrate provenienti dai dazi doganali e dalle tasse sull'entrata, distribuibile tra i servizi dell'Eacso che non si autofinanziano e i tre governi membri. Alle pagine 64-65 il *Rapporto* riconosce anche che: «L'Africa orientale si trova in una posizione instabile poiché il Mercato comune non ostante assicuri egregiamente la prosperità e lo sviluppo dell'area nel suo complesso e quasi sicuramente, nel lungo termine, faccia l'interesse di ogni singolo territorio, accresce momentaneamente le tensioni interne, mentre manca del tutto l'affievolimento delle stesse che seguirebbe ad una più stretta unione politica». È difficile accertare fino a che punto la maggior partecipazione del Kenya ai benefici dell'integrazione politica sia il risultato di una politica coloniale che aveva favorito il paese per altri versi piuttosto che il risultato dell'integrazione.

²⁶ Intervista personale con l'ex-ministro per le colonie Ian MacLeod, avuta a Londra il 24 aprile del 1965.

zionali e regionali, che comprende ora, quale risultato dell'africanizzazione dei rispettivi servizi civili, anche numerosi giovani africani.

Appena ogni nuovo governo si imbarcò in una politica di « creazione della nazione », esso scoprì che gli era impossibile intraprendere certe politiche nazionali a causa dell'interdipendenza economica regionale. Il Tanganica fu il primo stato ad ottenere l'indipendenza e, convinto che il Kenya beneficiasse a sue spese della esistente unione economica, il più risoluto nel domandare che il divario tra integrazione politica ed economica fosse eliminato. Auspicò una unione federale altamente centralizzata con ampi poteri economici disegnati proprio per permettere a se stesso di « mettersi alla pari » economicamente con i suoi vicini più sviluppati: l'alternativa era l'adozione di una politica economica nazionale per mettere fine agli svantaggi derivanti dall'appartenenza all'unione regionale²⁷. I negoziati per una federazione tenutisi nel 1963 e 1964 si interruppero a causa del conflitto fra la volontà di integrazione politica del Tanganica e la riluttanza dell'Uganda ad entrare in una unione politica nella quale sarebbe stata probabilmente il partner meno importante, a causa delle sue piccole dimensioni territoriali, della scarsità di popolazione e della mancanza di una stabile politica nazionale. Uganda e Kenya cercarono infatti un rafforzamento dell'unione economica non di quella politica all'interno della già esistente struttura dell'Eacso.

Il fallimento nel trovare un accordo che accorciasse il divario tra integrazione politica ed economica diede inizio al processo di disgregazione dell'Unione economica est-africana. Il Tanganica impose controlli quantitativi alle importazioni ed altre restrizioni per limitare il crescente deficit commerciale con il Kenya e l'Uganda; alcuni servizi regionali quali la semipubblica Associazione est-africana per il turismo ed i viaggi vennero disciolti, e la moneta comune viene ora rimpiazzata da tre valute e banche centrali nazionali. Nel frattempo è stata designata una commissione politica con lo scopo di rivedere tutta l'unione economica e per fare delle raccomandazioni al fine di preservarla e rafforzarla.

Così agli inizi del 1966 l'Africa dell'est si era disintegrata fino al punto in cui molte delle sue istituzioni e comportamenti assomigliavano a ciò che l'America centrale stava raggiungendo grazie al processo inverso. In ambedue i casi però lo stesso problema: in che modo provvedere al divario tra integrazione politica ed economica? Mentre i centroamericani facevano il primo tentativo di aumentare l'integrazione attraverso la formulazione di politiche regionali, gli africani si muovevano velocemente da politiche regionali a quelle nazionali. Si è

²⁷ *Tanganika Development Plan*, Directorate of Development Planning, Dar es Salaam, aprile 1964, vol. I, 1964-69, pp. 14-20. Esso contiene la più chiara dichiarazione della posizione del governo del Tanganica in materia di unione politica ed economica.

tentati di chiedere se i centroamericani terranno conto dell'esperienza africana quando dovranno risolvere problemi simili.

l'impegno degli usa

Non ostante più di un secolo di retorica a favore dell'integrazione politica, solo nel 1950 si riscontra nell'America centrale l'inizio di una reale integrazione economica²⁸. In verità le argomentazioni a favore di quest'ultima possono aver avuto una particolare forza d'urto a causa della grande disillusione risultante da vari infruttuosi tentativi di unione politica. Concentrandosi sui vantaggi economici possibili solo attraverso un mercato regionale, la Commissione economica per l'America latina (Ecla) delle Nazioni unite, preparò attentamente il terreno per il Mercato comune centroamericano (Cacm). Dopo una serie di trattati commerciali bilaterali e regionali, l'intervento degli Stati Uniti fu decisivo per convincere quattro degli stati dell'America centrale a firmare il « General treaty of integration » del 1960 e a dar vita al Cacm²⁹, cui il Costa Rica aderì nel 1963, dopo la formazione di un nuovo governo. Alla metà del 1966 l'America centrale aveva raggiunto l'eliminazione di quasi tutti i dazi interni sul commercio regionale e la tariffa esterna comune dovrebbe essere operante entro il 1970. Il Cacm è stato rafforzato con una serie di nuove organizzazioni regionali che includono la Banca centroamericana di integrazione (Bcie), i servizi regionali di navigazione aerea, ed un segretariato per il turismo; esse affiancano le istituzioni regionali precedenti il mercato comune, quali la Scuola su-

²⁸ La storia dei tentativi di unione politica è trattata in Thomas Karnes, *The Failure of Union, Central America, 1824-1960*. I trattati che portarono alla formazione del Mercato comune centroamericano (Cacm) si trovano in *Instrumentos Relativos a la Integración Económica en América Latina*, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos, Washington, 1964. Esiste anche una traduzione non ufficiale in lingua inglese: *Economic Integration Treaties of Central America*, Department of State, Agency for International Development, Regional Office for America and Panama (Rocap), Guatemala, aprile 1964. Sono state pubblicate varie rassegne generali sull'integrazione economica dell'America centrale; fra queste: *The Central American Common Market*, vol. 2, aprile 1964, Guatemala, Sieca; Joseph Pincus, *The Central American Common Market*, Department of State, Rocap, Guatemala, settembre 1962.

²⁹ El Salvador, Guatemala e Honduras firmarono il Trattato tripartito nel febbraio del 1960. Fu il primo accordo che creò una tariffa esterna comune invece di una semplice area di libero scambio. Con esso iniziò il metodo delle riduzioni generali automatiche delle tariffe invece dei negoziati particolari per ogni singolo prodotto e si abbandonò lo schema della localizzazione regionale delle nuove industrie a favore di un fondo di sviluppo regionale. Il Trattato tripartito fu approntato senza l'aiuto dell'Ecla. Successivamente le sue clausole di maggiore importanza furono incorporate nel « General Treaty of Integration » ratificato da El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua nel settembre 1963. Il trattato del 1960 comportò la fondazione della Banca per l'integrazione dell'America centrale, finanziata all'inizio con un credito di 16 milioni di dollari concessi dagli Usa che richiesero quale condizione di accesso ai prestiti della stessa la ratifica del trattato di integrazione.

periore della amministrazione pubblica, l'Istituto per la tecnologia industriale e l'Istituto per la nutrizione. Tuttavia, in contrasto con l'Africa orientale, non vi è un segretariato esecutivo generale al di sopra di queste organizzazioni e non avendo entrate procurate tramite tasse dirette, esse dipendono tutte dagli appoggi finanziari governativi o esterni. Il commercio regionale all'interno del mercato comune viene facilitato da una banca di compensazione che permette il mantenimento delle diverse monete nazionali; inoltre le banche centrali hanno istituito un Consiglio monetario con funzioni consultive³⁰.

Il Cacam è sottoposto nominalmente all'autorità dell'Organizzazione degli stati centroamericani (Odeca), ma in realtà agisce sotto la guida del Segretariato del trattato di integrazione (Sieca) e del Consiglio economico, composto dai ministri dell'economia dei paesi membri, e dal Consiglio esecutivo, formato dai funzionari civili nazionali direttamente responsabili dell'integrazione. Il Sieca a differenza dell'Eacso, non ha poteri sovranazionali né l'appoggio di un'assemblea politica regionale, per quanto siano state fatte delle proposte di tal genere. L'Odeca raggruppa i ministri degli esteri nazionali ed ha cercato di estendere la propria sfera di attività alla cultura e all'educazione, ma ha fallito a causa della mancanza di appoggio finanziario e politico. L'integrazione nell'America centrale è stata presentata sin dagli inizi in veste assolutamente non politica, il bisogno di istituzioni sovranazionali è stato evaso, e nessuno contraddice pubblicamente l'affermazione che sia possibile ottenere l'integrazione economica senza quella politica.

Gli effetti dell'integrazione economica sono anche più pronunziati nell'America centrale che nell'Africa orientale. Il commercio regionale è cresciuto dai 36,8 milioni di dollari del 1961 ai 105,4 del 1964 e l'industrializzazione regionale sostitutiva delle importazioni è ben avviata. L'allentamento delle barriere doganali e la risultante crescita industriale ha dato un grande contributo al rafforzamento della volontà di sviluppo sia tra i governi che tra gli imprenditori privati, ed è stato causa di numerosi nuovi legami regionali. Poiché l'America centrale è considerabilmente più sviluppata dell'Africa orientale, l'interdipendenza economica, in base all'attuale tasso di espansione, dovrebbe avvicinarsi nel 1970 al ruolo che essa ha svolto nel 1965 nell'Africa orientale³¹.

L'America centrale si trova anch'essa, sebbene in forma meno acuta, di fronte agli stessi tre problemi che complicano il processo integrativo in Africa. La differenza tra integrazione politica ed econo-

³⁰ Cfr. Gonzales del Valle, *Monetary Integration in Central America: Achievements and Expectation*, « JCMS », vol. 1, pp. 13-25; e John P. Young, *Central American Monetary Union*, Department of State, Rocap, Guatemala, marzo 1965.

³¹ Questa stima è basata sui progetti di commercio interregionale e dall'insieme dei progetti di certe infrastrutture regionali.

mica ha impedito la formulazione di politiche che permettessero di trarre il massimo vantaggio dal mercato comune. Come in Africa i tentativi centro-americani per una politica regionale di sviluppo industriale non hanno avuto successo a causa del mancato appoggio delle formazioni politiche nazionali ed ogni governo è impegnato in una competizione indiscriminata per creare nuove industrie. Come gli est-africani neanche i centro-americani sono riusciti a raggiungere un accordo su una comune politica commerciale esterna e si sono trovati in aspro disaccordo in campi quali l'assegnazione delle quote durante la conferenza internazionale sullo zucchero ed il caffè. Ancora né nell'Africa orientale né nell'America centrale è stato possibile coordinare i piani di sviluppo nazionali o le politiche fiscali, monetarie e agricole. Questi problemi sono stati meno pressanti nell'America centrale, perché un minor grado di integrazione significa che vi sono minori obblighi da rispettare e i centro-americani sono più liberi di fare una politica economica nazionale; ma pagano lo stesso prezzo economico per anticipare alcuni dei vantaggi che si avrebbero con l'integrazione³².

Anche nell'America è accaduto che i maggiori vantaggi procurati dall'integrazione siano andati a società estere: industrie statunitensi, e in quantità minore europee e giapponesi, sono state pronte ad avvantaggiarsi delle nuove possibilità commerciali e industriali offerte dal Cacm e dalla mancanza di restrizioni sulla rimessa dei profitti in tutta l'area. Mentre i governi competono fra loro nell'offrire incentivi e concessioni a investitori privati, i centro-americani si sono dimostrati lenti nell'organizzare un mercato del credito e dei capitali capace di dare loro la possibilità di svolgere la parte più importante nell'industrializzazione del mercato comune. Si sono verificati diversi casi di industrie rilevate da società estere e poi ingrandite fino ad essere competitive in tutta l'area del mercato comune. Similmente all'Africa non si è riusciti a raggiungere un accordo su una politica uniforme nei confronti degli investimenti esteri o di promuovere un mercato regionale dei capitali.

lo sviluppo bilanciato

Infine neppure l'America centrale è esclusa dalla concentrazione dei benefici dell'integrazione intorno ad alcuni poli di sviluppo e dalla tendenza di alcune unità membre a lamentare una partecipazione deficitaria ai benefici dell'integrazione. Mentre San Salvador è risultato il più fortunato partecipe dell'unione economica, l'Honduras ha mostrato un notevole discontento. La sua tesi è la stessa del Tanganica

³² Sia nell'America centrale che nell'Africa orientale il fallimento nel condurre nuove politiche fiscali è risultato in una diminuzione delle entrate per il bilancio, a causa delle sostituzioni delle importazioni.

verso il Kenya, e cioè che la sua industrializzazione viene ritardata dal mercato comune³³. L'Honduras come il Tanganica ha minacciato il ritorno ad una politica economica nazionale per proteggere i propri interessi, a meno che la distribuzione dei benefici non venga corretta a suo favore. Consci della pericolosità di questo problema i sostenitori dell'unione appoggiarono il concetto dello « sviluppo bilanciato » (desarrollo equilibrato)³⁴. Essi furono particolarmente accorti nell'assegnare a ciascun paese alcune delle istituzioni preposte all'integrazione, evitando così la concentrazione amministrativa che aveva dato pessimi risultati in Africa. Tuttavia il successo dello « sviluppo bilanciato » richiede una maggiore cooperazione politica per rendere attuabile la redistribuzione a livello regionale dei benefici economici.

Però, pur avendo un punto a suo vantaggio è evidente che l'integrazione nell'America centrale finirà per incontrare lo stesso genere di ostacoli dell'Africa e purché i centro-americani non dimostrino più immaginazione e risorse il processo integrativo si insabbierà allo stesso livello. Una delle principali differenze fra le due aree è l'importante variabile dei finanziatori esterni. Gli aiuti provenienti dall'estero si sono dimostrati molto utili nel conservare certi servizi regionali tipo le Ferrovie dell'Africa orientale che disponeva di un accesso preferenziale ai prestiti della Banca mondiale, ma altrimenti hanno contribuito in modo insignificante al progredire dei processi di integrazione in Africa. Gli Stati Uniti, la cui politica degli aiuti a favore dell'Africa orientale è quanto meno deludente, sono stati vitali sostenitori del Cacm sin dal 1960³⁵, non solo mantenendo un apposito Ufficio regionale per l'America centrale e Panama (Rocap) al fine di coordinare i loro aiuti alla regione, ma il contributo finanziario americano ha avuto una funzione strumentale nel dar forma al « General treaty of integration » e nell'accelerazione del processo integrativo. I fondi statunitensi assicurano 35 dei 42 milioni di dollari disponibili alla Banca centro-americana per l'integrazione per finanziare i progetti di infrastrutture regionali. In precedenza i crediti Usa ammontanti a 16 milioni di dollari

³³ Gli economisti del Tanganica e dell'Honduras seguirono gli studi di Myrdal e ne applicarono le analisi a casi specifici. Le argomentazioni riportate nel Tanganika Development Plan richiamano quelle di Praxedes Martinez, consigliere economico al Parlamento nazionale dell'Honduras. Si veda: Martinez Praxedes, *La participacion de Honduras en el Programa de integracion economica de Centro-america*, dicembre 1964.

³⁴ Il trattato della Lafta concede speciali privilegi ed esenzioni per i paesi membri meno sviluppati come il Paraguay. I problemi dello sviluppo bilanciato nell'America centrale sono stati magistralmente trattati dall'economista costaricano Eduardo Lizano in *La crisis del process de integracion de Centro-america*, Universidad de Costa Rica, Series economica y estadistica, n. 14, 1965.

³⁵ Confrontare il programma per l'Africa orientale dell'Agency for International Development (Aid), U. S. *Foreign Aid in Africa*, Aid, Washington, 1965, pp. 9-11; con *The Alliance for Progress in Central America and Panama*, Aid, Rocap, Guatemala, 1965.

permisero di fondare la banca per l'integrazione e costituirono la spinta decisiva data agli industriali di quei paesi per convincerli a correre i rischi associati all'integrazione, attraverso il prospetto di favorevoli prestiti per modernizzare le loro fabbriche. Gli Usa hanno fornito appoggio tecnico e finanziario al Sieca, alla Odeca e alle altre organizzazioni, e nel momento in cui i centro-americani erano riluttanti a finanziare un servizio di navigazione aerea regionale, esso fu messo in opera grazie ad un'offerta degli Stati Uniti ³⁶.

Sarebbe interessante immaginare quale effetto si sarebbe avuto nell'Africa orientale se le potenze che procuravano gli aiuti avessero seguito una politica simile. Si sarebbe potuto risolvere il dilemma politico della creazione di una banca centrale responsabile nei confronti dei tre governi indipendenti, mediante un generoso appoggio esterno ad una banca regionale di sviluppo? Si sarebbe potuto iniziare una politica regionale di industrializzazione per diminuire la concentrazione delle industrie a Nairobi se vi fossero stati sostanziali aiuti dall'estero? L'unico esempio in cui gli aiuti provenienti dall'estero sono stati decisivi nel sostenere l'integrazione nell'Africa orientale è forse istruttivo. Un accordo a breve termine per conservare l'Università dell'Africa orientale almeno fino al 1970 piuttosto che istituire atenei nazionali fu raggiunto a seguito della insistenza dei donatori esteri, in primo luogo la Fondazione Rockefeller, che minacciarono di ritirare ogni finanziamento se l'Università fosse stata disciolta ³⁷.

Questo è un campo ricco e virtualmente inesplorato in cui è possibile per il momento solo porre irrisolubili domande. Perché le grandi potenze temevano che un aperto e pubblico appoggio all'integrazione sarebbe stato negativo in Africa e non in America? È rilevante che nell'Africa orientale sia in corso un impegno competitivo pressoché uguale tra occidentali e comunisti, mentre il 95 % degli aiuti stranieri all'America centrale provengano dagli Stati Uniti? ³⁸. Le nuove élites nazionaliste dell'Africa erano meno soggette a pressioni esterne su un soggetto così delicato come quello dell'integrazione dei dirigenti nazionali centro-americani? Da un punto di vista neo-marxista i centro-americani sono psicologicamente e politicamente talmente legati alla loro dipendenza dagli Usa che il semplice appoggio di questi ultimi rende possibile l'integrazione? Un noto uomo politico e giornalista guatemalteco mi fece notare che l'unione politica dell'America centrale può esser ottenuta semplicemente in tre modi: per mezzo di un dittatore militare che conquisti gli altri paesi e li unisca con la forza; grazie alla

³⁶ Intervista personale con Lisandro Rosales, direttore del Cocesna, avuta a Tegucigalpa il 1° dicembre 1965.

³⁷ Colin Leys, *Recent Relations between the States of East Africa*, « International Journal », vol. XX, n. 4.

³⁸ La percentuale del 95 % comprende i prestiti della Banca per lo sviluppo interamericano che viene finanziata principalmente dagli Stati Uniti.

formazione di un movimento marxista regionale basato sulle masse contadine e l'imposizione di uno stato totalitario; o se i cinque governi ricevessero un telegramma da Washington che dica: « Avete 48 ore per unirvi o altrimenti ... ». Questa stessa persona definì il Cacm « un divertente gioco degli americani ».

l'Onu e la cooperazione regionale

Il Cacm è certamente qualcosa di più di questo ed è fondamentale-mente il prodotto dei desideri e delle attitudini dei centro-americani. Tuttavia l'appoggio esterno ha dato alla sua classe dirigente una manovrabilità maggiore di quella disponibile agli est-africani. Il prezzo di questa manovrabilità è stato il riconoscimento del diritto di veto degli Usa sulla destinazione dei crediti concessi per progetti regionali e un tacito abbandono dello schema di localizzazione geografica di alcune nuove industrie mediante la garanzia di speciali vantaggi su possibili futuri concorrenti. Se l'appoggio statunitense continuerà — aumentando ad esempio gli aiuti all'Honduras in cambio dell'impegno a non ricorrere a provvedimenti di carattere nazionale per ottenere una maggior partecipazione agli utili dell'integrazione — potrebbe esser decisivo per la capacità del Cacm a fronteggiare difficoltà specifiche. In mancanza di una simile spinta esterna gli est-africani hanno dovuto affrontare gli « spinosi » problemi sorti con l'integrazione facendo assegnamento sulle sole loro limitatissime risorse. Il risultato è stato di inibire la loro capacità a trar vantaggio dai momenti di frustrazione e di crisi per accrescere gli interessi comuni e attraverso un originale adattamento dell'integrazione aumentarne i fini ³⁹. Non sono mancate le proposte per nuove funzioni da attribuire all'integrazione nell'Africa orientale, quanto una povertà di capitali e di personale straniero per la loro attuazione.

Pur rivestendo importanza minore, il ruolo svolto dalle due commissioni economiche dell'Onu — l'Ecla nell'America centrale e l'Eca nell'Africa orientale — serve ad illustrare il modo in cui opera la variabile aiuti. L'Ecla ha sostenuto l'integrazione sin dagli inizi, istruendo un'intera generazione di centro-americani con la dottrina dell'integrazione, fornendo una serie di studi tecnici, collaborando alla preparazione di diversi documenti, assicurando l'appoggio del Fondo speciale delle Nazioni unite per istituzioni regionali quali la Scuola della pubblica amministrazione, e l'Istituto per la tecnologia industriale, e continua a porre a disposizione del Cacm una considerevole esperienza. L'Eca, fondata circa 15 anni dopo la commissione per l'America latina

³⁹ Lo sfruttamento delle crisi per aumentare i compiti dell'integrazione è trattato in E. Haas, and P. Schmitter, *op. cit.*

e afflitta da problemi finanziari e di personale, non è stata assolutamente in grado di procurare alcun aiuto morale o tecnico per l'integrazione dell'Africa orientale. Assente di fatto dalla scena durante il periodo critico immediatamente seguente l'indipendenza, l'Eca ha iniziato la sua attività proponendo un grande mercato comune per l'Africa centrale e orientale che si sarebbe dovuto estendere dall'Etiopia alla Repubblica malgascia, piuttosto che tentare un salvataggio dell'Unione economica dell'Africa orientale. Se l'Eca non ha perso occasione per congratularsi con i centro-americani dei loro successi, l'Eca ha implicitamente rimproverato gli est-africani di essersi rinchiusi nella loro regione piuttosto che cercare di creare un mercato panafricano ⁴⁰.

542

I casi presi in considerazione mostrano come agiscano le quattro precondizioni necessarie all'integrazione di paesi in via di sviluppo. L'aumento degli aiuti alla regione tutta — o bilaterali degli Stati Uniti — concessi come incentivo all'integrazione assicurano dei tangibili benefici economici a ciascuna unità del Cacm. Questo appoggio esterno, unito alla teoria dello « sviluppo bilanciato » sostenuto dall'Eca, e una giudiziosa distribuzione geografica delle istituzioni comunitarie, stabilì un tacito accordo « de facto » sulla assegnazione dei benefici dell'integrazione prima ancora che ve ne fosse alcuno. Il fallimento nell'assicurare tangibili vantaggi economici al Tanganica fu ciò che compromise l'unione economica in Africa e generò la richiesta della redistribuzione dei guadagni. Nell'America centrale gli aumentati aiuti Usa e un maggior interesse da parte di altri paesi, rafforzò piuttosto che mettere in pericolo le relazioni mediante le quali si ottenevano gli aiuti. L'effetto dell'unione fu di aumentarne la quantità a beneficio di tutti. Nell'Africa orientale l'avvenuta indipendenza significò la ricerca di nuovi rapporti e di nuovi donatori; l'integrazione metteva in forse la possibilità dei giovani stati a procurarsi bilateralmente gli aiuti esterni ed i contrasti sul modo di affrontare il problema divenne uno dei fatti più salienti dei falliti negoziati sulla federazione. L'Uganda insisté sul suo diritto a mantenere anche sotto un governo federale, una propria rappresentanza estera ed a cercare prestiti oltreoceano, mentre il Tanganica desiderava che tutti gli aiuti fossero controllati dal governo federale ⁴¹.

Il Cacm non ha limitato in modo significativo la politica di « nation-building ». Gli stati hanno conservato finora la facoltà di imporre o rimuovere i controlli sugli scambi, di permettere o impedire la mobilità del lavoro, di gestire avioilinee, porti, sistemi postali, ferrovie e uni-

⁴⁰ J. Mensah, *Economic Cooperation in Africa: Objectives and Problems*, comunicazione presentata all'International Seminar on Economic Co-operation in Africa, Nairobi, dicembre 1965. (v. il rapporto Jcms IV, 3, pp. 256-60).

⁴¹ Una dichiarazione dei principali punti controversi all'interno del gruppo di lavoro sulla Federazione dell'Africa dell'Est, fu pubblicata dal governo del Tanganica su « East African Standard », 3 giugno 1964.

versità. Soltanto nell'armonizzazione delle tariffe si è direttamente intaccata la sovranità nazionale. A causa delle necessità inerenti alla « creazione della nazione », la impossibilità di raggiungere un accordo su una nazione est-africana, ha portato alla richiesta, da parte di tutti i governi, di quei poteri economici nazionali che già esistevano negli stati dell'America centrale.

Infine, si è avuto cura di presentare il Cacm come una operazione tecnica ed economica, che non ha implicazioni pericolose per il potere politico nazionale. La capacità di quel mercato comune di prosperare non ostante diversi cambi violenti di governo negli stati membri, è la dimostrazione che questa organizzazione viene percepita come non politica dalle classi dirigenti. Invece la grande importanza dell'integrazione per la vita politica ed economica dell'Africa orientale smentì la sua natura « non politica » in un momento in cui le élites africane erano acutamente coscienti della differenza fra il trasferimento del potere politico e la conservazione di quello economico in mani non africane. L'integrazione era una minaccia al potere politico nazionale fintantoché non venisse « politicizzata » e « africanizzata », e per far ciò era necessario un ritrasferimento del potere dalla regione allo stato.

543

Di conseguenza in ambedue i casi lo sbilanciamento tra le argomentazioni a favore dell'unione economica e quelle a favore dell'unione politica si è rivelato il fattore principale nel determinare la forma e l'evoluzione dell'integrazione. Il richiamo che le ragioni a favore dell'una o dell'altra soluzione ha esercitato sui gruppi sociali direttamente interessati e l'influenza che gli stessi erano in grado di esercitare, uniti alla variabile aiuti esterni, sono i fattori che spiegano il successo dell'operazione in America e il suo fallimento in Africa.

L'ultima parte della presente analisi comparata esamina la presa che ottengono su pubblica opinione, imprenditori e industriali, sindacati, intellettuali, funzionari statali ed élites politiche le argomentazioni contrarie o a favore dell'integrazione.

L'industrializzazione

È difficile attribuire ad alcuna delle aree considerate qualcosa che possa venir chiamata « opinione pubblica ». La percentuale dell'analfabetismo tra la popolazione varia dal 50 all'80 % — con l'unica eccezione del Costa Rica — giornali, e riviste hanno una circolazione limitatissima, e oltre la metà degli abitanti di quegli stati vive al di fuori dell'economia monetaria ed è scarsamente conscia dell'esistenza di una regione comune. I soli paesi in cui si ha un rimarchevole grado di sviluppo, il Costa Rica ed il Regno del Buganda nell'Uganda, mostrano un diffuso sentimento popolare contrario all'integrazione politica, sentita alla stregua di una possibile minaccia al loro differenziarsi dagli al-

tri⁴². Sarebbe improbabile scoprire una qualunque presa di posizione dell'opinione pubblica sulle questioni più complesse e tecniche dell'integrazione economica, a parte quella degli interests groups e delle colte élites nazionali. Ciò non significa che la formazione delle decisioni che riguardano l'integrazione avvenga nel vuoto, essa avviene piuttosto tenendo presente una serie altamente specializzata ma circoscritta di opinioni che vengono espresse sia attraverso canali pubblici che privati.

Gli imprenditori e gli industriali locali hanno spesso una comune origine in ambedue le aree. L'industrializzazione viene generalmente iniziata da un commerciante importatore-esportatore, spesso in collaborazione con investitori privati stranieri, che comincia a produrre e distribuire prodotti già monopolio dell'importazione. Per quanto la Camera per il commercio e la Camera per l'industria siano separate i loro membri risultano essere quasi sempre gli stessi. Mentre il mondo degli affari nell'Africa orientale è quasi interamente extra-africano, nell'America centrale esso è composto per buona parte da una prima e una seconda generazione di immigrati⁴³. Tuttavia i gruppi immigrati americani, a differenza di quanto accade in Africa, hanno raggiunto un alto grado di assimilazione e sono frequenti i matrimoni misti. Dove non si sia avuto questa assimilazione come in Honduras, i rapporti tra la comunità commerciale e il governo danno origine alle stesse incomprensioni che nell'Africa orientale.

Gli uomini d'affari est-africani riconoscevano i vantaggi dell'unione economica e del mercato comune. Durante tutto il periodo coloniale avevano fatto pressioni sui governi locali affinché attuassero misure addizionali per rafforzare la interdipendenza economica, ma con costanza si opposero all'unione politica facendosi assertori di un'integrazione « completamente economica »⁴⁴. Il trasferimento del potere politico agli africani ha reso difficile la posizione economica degli immigrati ed ha annullato ogni loro ruolo politico. Nei migliori dei casi essi hanno cercato, con discrezione e in forma privata, di convincere gli uomini politici ed i funzionari civili dei vantaggi derivanti dall'integrazione economica, però vista l'inutilità dei loro tentativi si sono rassegnati alla soppressione delle operazioni economiche su scala regionale e alla loro sostituzione con metodi nazionali.

È significativo che l'America centrale sia meno industrializzata della maggior parte dell'America latina⁴⁵; i mercati nazionali erano

⁴² J. Nye, *op. cit.* Gli atteggiamenti in Uganda sono trattati anche in David Apter, *The Political Kingdom in Uganda*, Princeton, 1961. Si veda anche James D. Cochrane, *Costa Rica, Panama, and Central American Economic Integration*, « Journal of Inter-American Studies », vol. VII, n. 3, luglio 1965.

⁴³ Oltre agli immigrati europei vi si trovano un considerevole numero di uomini d'affari dell'Asia minore conosciuti collettivamente col nome di « turcos ».

⁴⁴ Verbal dei incontri annuali dell'Associazione delle camere di commercio dell'Africa orientale, Makerere College Library, Uganda.

⁴⁵ Victor Urquidí, *Viabilidad económica de América Latina*, Mexico, 1962.

troppo piccoli per permettere un'industria che non fosse di limitatissime proporzioni, e i gruppi di interesse agricoli rimanevano paladini di tariffe doganali non protezioniste. La continua crescita di un'economia di tipo monetario e dell'attività commerciale ha prodotto una classe imprenditoriale capace soltanto di un'industrializzazione su piccola scala ma impacciata dall'angustia del mercato. Per quanto siano stati trascurati durante sondaggi preliminari sul Cacm, è questo il gruppo imprenditoriale, la cui consistenza varia da paese a paese, che ha dato il maggior appoggio al mercato comune. Le Camere per l'industria nazionali furono le prime a capire il potenziale di un mercato allargato e la loro influenza, oltre ad un complicato intrigo di accordi sulla distribuzione dei prodotti regionali, convinse della bontà dell'impresa anche le Camere di commercio. Quelle poche industrie, quali quella dei tabacchi, delle bevande fermentate, dei tessili, che si erano sviluppate prima della integrazione grazie a misure protettive nazionali o hanno continuato ad avere un trattamento preferenziale all'interno del Cacm o altrimenti sono state attratte dal prospetto di prestiti per la modernizzazione degli impianti concessi dalla Banca per l'integrazione ⁴⁶.

Lo sviluppo dell'Area di libero scambio latino-americana (Lafta) è stato arrestato perché la maggioranza degli stati membri ha numerose ed inefficienti industrie nazionali che profittano di un regime protezionistico e che non vogliono correre i rischi insiti nell'entrare in un più largo mercato ⁴⁷. A causa dei problemi connessi con gli scambi esterni e nell'incapacità di ottenere aiuti finanziari per la modernizzazione dell'industria a livello regionale, la Lafta non è stata in grado di superare le paure e le esitazioni degli industriali nazionali. L'America centrale era economicamente, psicologicamente e politicamente pronta per l'industrializzazione, che poteva aver luogo solo sulla base di un mercato più ampio di quello nazionale. Paradossalmente il più basso grado di industrializzazione e il minor livello di sviluppo hanno reso l'integrazione economica più facile nell'America centrale che fra i paesi aderenti alla Lafta.

I sindacati sono di minima importanza economica e politica nell'America centrale ma non nell'Africa dell'est. I movimenti sindacali sono di tipo nazionale con affiliazioni internazionali in ambedue le aree, per quanto in Africa vi siano forti legami informali a livello regionale tra i vari leaders. I sindacati centro-americani hanno mostrato scarso interesse all'unione economica, ma hanno accolto favorevol-

⁴⁶ « Carta Informativa de la Sieca », n. 51, Guatemala, gennaio 1966. Infatti 10 dei 30 milioni di dollari concessi in prestito il 30 nov. 1965 dalla Banca centro-americana per l'integrazione ad industrie private sono stati concessi per finanziare quattordici progetti di fabbriche tessili.

⁴⁷ José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaria, Raul Prebisch, *Hacia de la Integración Acelerada de América Latina*, Messico, 1965.

mente la prospettiva di una maggiore industrializzazione. A causa delle restrizioni istituzionali e pratiche sulla mobilità dei lavoratori e della prevalenza della legislazione sociale nazionale, l'integrazione non ha ancora inciso sul mondo del lavoro.

gli intellettuali

546 Le relazioni del mondo del lavoro furono sin dall'inizio coinvolte nel « gap » tra integrazione economica e politica nell'Africa orientale. I sindacati più forti consistevano in ciascun paese di impiegati dei tre più importanti servizi comuni — ferrovie, poste, linee aeree — che insieme offrono il 7 % dell'impiego totale pagato di quell'area. Poiché i servizi comuni non venivano sottoposti alle leggi sociali nazionali, la legislazione del lavoro era sia nazionale che regionale. Una volta rimossa la presenza coloniale, questa anomalia assunse proporzioni da crisi non appena ogni governo indipendente intese mutare la legislazione sociale e le relazioni politiche con i movimenti sindacali. Il Tanganica fu il primo stato ad alterare lo schema coloniale abrogando di fatto il diritto di sciopero e incorporando il movimento sindacale nel Ministero del lavoro. Temendo che la integrazione politica comportasse l'imposizione anche altrove del nuovo sistema attuato dal Tanganica, i sindacati del Kenya e della Uganda ne divennero aperti oppositori⁴⁸. Le crescenti differenze tra legislazione nazionale e regionale nel campo del lavoro continuano ad ostacolare la effettiva operatività dei servizi comuni; anzi sono divenute un ostacolo — se non una potenziale minaccia — alla politica di « nation-building », tuttavia appare difficile immaginare dei servizi comuni funzionanti efficacemente senza una legislazione regionale uniforme.

Una trattazione del ruolo degli « intellettuali » nell'America centrale e nell'Africa orientale comporta i pericoli insiti nella definizione. Basti dire che una comunità intellettuale est-africana esisteva durante il periodo coloniale, si sta ora rapidamente africanizzando pur continuando a mantenere legami regionali, ed è stata capace di dare solo un limitato appoggio all'unione economica. Nel centro-america invece nonostante la appartenenza ad una stessa tradizione e comunità culturale e linguistica, non è mai esistita in passato una vera comunità intellettuale. Essa mostra solo oggi i primi segni di organizzazione ma non ha dato alcun contributo all'integrazione.

La comunità intellettuale africana è basata sull'Università dell'Africa orientale, sugli Istituti regionali di ricerca scientifica, oltre che sull'organizzazione su base regionale delle società professionali ed intellettuali e dei giornali. A causa del ristretto numero di persone che hanno

⁴⁸ Roger Scott, *Labour Legislation and the Federal Issue*, « East Africa Journal », nov. 1964.

contatti sociali ed intellettuali è stato semplice mantenere vivi legami di carattere est-africano grazie ad occasionali incontri. Questo contatto formale e informale attraverso meetings e pubblicazioni a base regionali è stato istituzionalizzato e quantunque assolutamente apolitico, è stato fonte di appoggio al mantenimento dell'Università ed alle altre imprese regionali.

Gli intellettuali dell'America centrale si sono sempre rivolti lungo il corso della storia verso l'esterno, verso l'Europa, il Nord America, o il Messico nella loro ricerca di contatti culturali. La fiducia nelle loro piccole università nazionali e la mancanza di facilitazione e finanziamenti per la ricerca hanno limitato le possibilità e il valore degli incontri regionali. Mentre nell'Africa orientale vi è una quantità di pubblicazioni indirizzate ad una comunità di lettori regionali più che nazionali e con una scelta che tocca campi svariati quali l'agronomia e la zootecnia, non vi è — a mia conoscenza — nulla di simile nella America centrale. Le uniche due riviste a carattere « centro-americano » vengono edite in Messico ed in Venezuela; sono invece falliti due volte gli sforzi dell'Odeca di tenere in vita un quadrimestrale regionale di cultura. I primi tentativi di organizzare su base regionale associazioni di giornalisti, scrittori ed altri gruppi professionali risalgono tutti al periodo seguente la creazione del Cacm. Pur essendovi stati intellettuali che hanno sostenuto eloquentemente forme di integrazione politica e/o economica, le loro sono rimaste voci isolate⁴⁹. Il Consiglio superiore delle università centro-americane (Suca) appare come un tentativo per raggiungere una limitata coordinazione dell'educazione superiore e dipende per gran parte dall'appoggio finanziario degli Stati Uniti.

Comparare i ruoli dei funzionari civili nelle due aree è, volendo essere precisi, pressoché impossibile, poiché nell'America centrale non esiste né la figura del funzionario civile né una legislazione a riguardo. Ogni posto governativo è soggetto, in teoria come in pratica, alla scelta politica e ad ogni cambio di governo invariabilmente si verificano notevoli cambiamenti nel pubblico impiego⁵⁰. Tuttavia il confronto si può fare tra il ruolo dell'esiguo numero di funzionari che occupano quei posti che si interessano direttamente dell'integrazione — che in spagnolo vengono definiti « técnicos »; essi partecipano agli incontri regionali, preparano i documenti sull'integrazione degli uomini politici e sono preposti allo sviluppo dell'integrazione. Questi « técnicos » si trovano dislocati presso le banche centrali, i ministeri delle finanze, dell'economia, del commercio, dell'industria, gli uffici nazionali della programmazione e nelle organizzazioni economiche regionali.

⁴⁹ Alberto Herrate, *La Union de Centroamerica, Tragedia y Esperanza*, Guatemala, 1955.

⁵⁰ Esapac, *Diagnostico y Macro Analisis Administrativos del Sector Público del Istmo Centroamericano*, San José, ott. 1965.

Mentre i « técnicos » africani sono funzionari civili di carriera (con l'eccezione del Tanganica dove la distinzione vigente prima dell'indipendenza fra politica ed impiego civile è sparita), i colleghi centro-americani rimangono soggetti alla scelta politica; e quindi in grado di essere sostituiti ad ogni cambio di regime. Tuttavia la loro attitudine ed il loro intervento nel processo di integrazione, presentano una notevole assomiglianza⁵¹. Essi sono per lo più giovani laureati, spesso con una conoscenza generale dell'economia, che hanno ricevuto una educazione e fatto le prime esperienze all'estero e che si considerano dei professionisti attaccati al loro lavoro e con una capacità e conoscenza superiori a quella dei politici. I « técnicos » americani sono impermeati della dottrina dell'Ecla e molti di essi hanno seguito i corsi di quell'organizzazione a città del Messico o Santiago del Cile. I « técnicos » africani spesso conservano legami informali che risalgono al periodo in cui l'Università di Makerere era l'unica istituzione per gli studi superiori dell'Africa orientale. Ciò che è comune ad ambedue i gruppi di funzionari è il credo nella desiderabilità di un rapido sviluppo economico, nella necessità di una industrializzazione basata sui mercati regionali, nell'importanza di rendere massimi i redditi degli investimenti nelle limitate risorse dei paesi in via di sviluppo e nella preferibilità di un metodo di decisione informale e « non politico » che si basi sulle simpatie e la mutua comprensione di professionisti « obbiettivamente » qualificati.

I « técnicos » centro-americani non danno peso all'integrazione politica poiché ne mettono in dubbio l'attualità e vedono nei tentativi a tale scopo il pericolo di stornare tempo ed energia dall'importante compito dell'integrazione economica. Ritengono che la vita politica sia una funzione di variabili economiche e che solo trasformando l'economia dei loro paesi sia possibile alterare fundamentalmente le esistenti strutture⁵². Da qui il loro impegno per una integrazione economica « non politicizzata » che non crea sospetti negli uomini politici e che permette a questi funzionari di avere un gran potere per il raggiungimento dei loro obbiettivi. Uno degli aspetti più interessanti dell'integrazione centro-americana è che si è riusciti ad andare avanti nono-

⁵¹ Le informazioni riguardanti i « técnicos » centro-americani sono state raccolte mediante interviste personali nelle cinque repubbliche durante il periodo novembre-dicembre 1965. Il ruolo dei funzionari civili nell'integrazione dell'Africa orientale è stato trattato in A. Segal, *Political Indipendence and Economic Interdependence in East Africa*, tesi non pubblicata, Facoltà di Filosofia, Università della California, Berkeley, settembre 1965. Ulteriore materiale sui « técnicos » può esser trovato in E. Haas e P. Schmitter, *op. cit.*; e in Albert Hirschman, *Journey Toward Progress*, New York, 1963.

⁵² Questa teoria presenta un interessante contrasto con quella di Kwame Nkruma: « Cerca prima di tutto il regno politico ».

stante i frequenti e spesso violenti cambi nei governi nazionali ⁵³. Sembra esservi in ciascun paese un piccolo ma influentissimo gruppo di « técnicos » solidali tra loro e in contatto privato e politico con le varie fazioni politiche; fra di essi il governo in carica sceglie le persone destinate ad occupare i posti chiave dell'integrazione. Così, nonostante i rivolgimenti, vi è una sostanziale continuità politica quando i « técnicos » passano dal settore pubblico al privato, assumendo talvolta cariche nelle organizzazioni regionali o internazionali.

I funzionari africani godono di una maggiore stabilità di impiego ma intendono il loro ruolo allo stesso modo. Essi hanno ereditato una unione economica che era diretta da un pugno di funzionari civili britannici che, ufficialmente e non, agivano seguendo certe « regole del gioco ». Gli africani li hanno sostituiti a livello regionale e nazionale ma, conservando il sistema, hanno dato origine ad un proprio schema basato sulle vecchie amicizie e comuni origini. Come « técnicos » centro-americani il grado di influenza che essi riescono ad esercitare è soggetto agli interessi ed alla simpatia dei politici, verso i quali rimangono responsabili; ed anche essi, come i colleghi americani, cercano di neutralizzare per quanto possibile l'influenza della classe politica. La loro è ugualmente una adesione all'integrazione economica e non alla politica, poiché temono che la ricerca di quest'ultima metta in pericolo i vantaggi dell'integrazione economica.

549

le élites politiche

Prima di confrontare il ruolo dei politici è necessario un commento sui militari delle due aree considerate. Mentre due delle cinque repubbliche dell'America centrale hanno al momento due presidenti militari e tutte le altre ad eccezione del Costa Rica sono per taluni aspetti repubbliche militari, il ruolo politico dei militari nell'Africa orientale è stato minimo. Il corpo ufficiale fu rapidamente africanizzato solo dopo l'ammutinamento del 1964 e la indipendenza portò con sé il disfacimento dei « Kings African Rifles » e della Marina est-africana (composta di due inutili spazzamine) e l'organizzazione su base nazionale delle forze armate. Una ripetizione nell'est dei colpi militari avvenuti nell'ovest dell'Africa è — a mio avviso — improbabile, quantunque non impossibile ⁵⁴. L'Africa orientale ha un esercito di carriera che

⁵³ Ad un certo punto nel 1963, tre dei cinque governi avevano interrotto le relazioni diplomatiche tra di loro; eppure tutti continuarono ad inviare agli incontri regionali sull'integrazione dei rappresentanti con pieni poteri.

⁵⁴ L'esercito dell'Uganda è formato in prevalenza da appartenenti al gruppo etnico « settentrionale », i cui uomini politici sono in maggioranza nell'attuale governo. Di conseguenza esso non potrebbe interferire nella politica in nome dell'unità nazionale ed è improbabile che intervenga proprio per sostituire i leaders ai quali è fedele. L'esercito di carriera del Tanganika è stato sostituito, a seguito dell'ammutinamento del 1964, dai volontari del « National Youth Service » con

evita la politica, mentre è tradizionale nell'America centrale, dove vige la coscrizione obbligatoria, l'inserimento dei militari nella vita politica del proprio paese. L'atteggiamento dei militari nei confronti dell'integrazione economica non è mai stato fatto oggetto di studio, tuttavia vi sono alcuni segni che fanno ritenere che i giovani ufficiali di professione con una certa educazione tecnica, tendano ad appoggiare lo sviluppo economico e l'industrializzazione⁵⁵.

L'integrazione politica ha un'attrazione quasi nulla sugli uomini politici centro-americani, nonostante le belle parole che periodicamente indirizzano alla « comune madre patria ». La tesi di una aumentata influenza internazionale da parte di una America centrale unita sembra dubbia, tenendo presente la reale debolezza di ognuno degli stati e della collettività tutta. L'unione politica offre ai politici, consci delle difficoltà della instabilità politica nazionale, la prospettiva di un nuovo ed incerto sistema regionale. D'altro canto quanto più la classe politica riesce ad ottenere uno stabile sistema nazionale basato su istituzioni democratiche, come nel caso di Costa Rica e di San Salvador, tanto meno entusiasta diviene nel rischiare quei risultati tramite l'integrazione politica.

Vi è una tesi abbastanza diffusa, secondo cui il successo dell'integrazione economica dipende dall'appoggio della oligarchica élite politica dei latifondisti⁵⁶; secondo questa tesi le piccolissime élites politiche si rendono conto che a causa dell'aumento della popolazione e delle aspettative delle masse rurali, essi devono dar vita ad un certo sviluppo economico, quale condizione per la propria sopravvivenza, specialmente da quando appare possibile l'alternativa cubana. Queste élites appoggiano quindi l'integrazione economica, quale metodo indolore per raggiungere lo sviluppo economico senza alcuna delle riforme di struttura che potrebbero minare i loro privilegi politici o economici.

I fatti tuttavia non danno quasi nessuna giustificazione a questa

ferma di due anni. Le armate del Kenya sono impegnate nei combattimenti con gli irredentisti somali nel « Northern Frontier District » e rimangono fedeli al presidente Kenyatta, per quanto potrebbero esercitare un'influenza decisiva al momento della successione presidenziale.

⁵⁵ Edwin Lieuwen, *Arms and Politics in Latin America*, New York, 1961. Sarebbe utile conoscere l'influenza che questi giovani ufficiali hanno sull'organizzazione e sul funzionamento del Consiglio di difesa dell'Odeca, fondato nel giugno del 1964, e che rappresenta l'unico esempio di integrazione militare sia nell'America centrale che nell'Africa orientale. Secondo i rapporti ufficiali, il Consiglio di difesa, al quale il Costa Rica partecipa solo come osservatore, organizza manovre militari congiunte, e scambi di informazioni sugli elementi sovversivi. Si veda « Revista Consejo de Defensa Centroamericana », Anno I, n. 1, aprile 1965.

⁵⁶ Questa teoria è accennata da Thorsten V. Kalijarvi, ex ambasciatore degli Stati Uniti nel Salvador in *Central America, Land of Lords and Lizards*, New York, 1962. Essa viene sviluppata con pienezza in James D. Cochrane, *Political Aspects of the Formation and Functioning of the Central American Programme of Economic Integration*, tesi non pubblicata, Facoltà di Filosofia, Università dello Iowa, 1965.

teoria. L'oligarchia fondiaria è stata privata del potere nella maggior parte dell'America latina e perfino nell'America centrale la sua influenza come classe è in declino⁵⁷. I proprietari terrieri nel Salvador e nel Nicaragua sono anche imprenditori ed industriali; l'economia dell'Honduras è dominata dai raccolti delle piantagioni possedute da interessi stranieri, e il Costa Rica ha un governo democratico borghese. Perfino nel semifeudale Guatemala l'Associazione degli agricoltori si lamenta di avere ora minore influenza politica delle Camere del commercio e dell'industria⁵⁸.

I politici centro-americani si preoccupano soprattutto della conservazione della loro fragile base di potere. L'integrazione economica è sostenuta da alcuni dei loro importanti amici ed alleati — compresi i gruppi degli uomini d'affari e degli industriali — dai «técnicos», dagli Stati Uniti, e non trova grande opposizione fra i grandi interessi organizzati. Inoltre ha la virtù, dal loro punto di vista, di essere apolitica e di non rappresentare né un oggetto di disputa nella politica nazionale né un fattore di lotta per il potere⁵⁹. È forse significativo che in quattro dei cinque paesi da me visitati, gli addetti stampa governativi si siano scusati per la loro ignoranza sul Cacm e sull'integrazione, dicendo che non era un argomento politico, ma che economicamente era di sicuro una «buona cosa». Gli stessi addetti stampa si offrirono di fissare un appuntamento con i «técnicos» e gli uomini d'affari che «sanno tutto sull'integrazione». Questo stesso atteggiamento — che l'integrazione è apolitica, chiaramente utile per l'economia, e principalmente compito dei «técnicos» e dei gruppi di interesse — è caratteristico di tutti gli uomini politici, comprese le personalità militari occupanti posti di responsabilità politica, in ciascuno di questi paesi.

I politici est-africani ritengono che le questioni fiscali, monetarie e riguardanti il lavoro siano essenzialmente politiche. Essi probabilmente hanno una migliore comprensione degli argomenti legati all'integrazione economica dei loro colleghi americani, a causa sia della loro più lunga esperienza sull'argomento che della loro formazione culturale basata più sulle scienze sociali che legali⁶⁰. Gli uomini politici del Tanganica pressavano per l'unione politica sia per procurare al loro paese

⁵⁷ *Continuity and Change in Latin America*, a cura di John J. Johnson, Stanford, 1964.

⁵⁸ Intervista personale con il Presidente dell'Asociacion General de Agricultores, Città del Guatemala, 20 nov. 1965.

⁵⁹ I timori che l'integrazione potesse divenire tema di dibattito durante le elezioni nel Costa Rica e nell'Honduras si dimostrarono infondati. Gli uomini politici videro che era materia troppo complessa per essere presentata con facilità al pubblico in una situazione che poi presentava una quantità di importanti problemi da dibattere.

⁶⁰ Il ministro per il commercio e l'industria del Kenya al tempo dei critici negoziati sul mercato comune era il Dr. G. Kiano, laureatosi in scienze politiche presso l'università della California nel 1956 con una tesi sul federalismo nell'Africa centrale ed orientale.

i benefici della integrazione economica, sia perché erano colpiti dal potenziale ruolo internazionale di una federazione est-africana. Non disponendo di una stabile base politica nazionale, la classe politica dell'Uganda dubitava della propria capacità di funzionare effettivamente in un sistema federale e temeva che l'integrazione politica potesse privarli dell'appoggio politico. Nel Kenya gli uomini politici si rendevano conto che il loro paese riceveva la maggior parte dei benefici dell'integrazione economica e cercarono di seguire una strategia tale da arrivare ad una formula di unione politica che avrebbe permesso al Kenya di continuare l'integrazione economica con il Tanganica e l'Uganda. Essi intendevano conservare i benefici economici dell'integrazione come parte della propria base di appoggio politico nazionale, dall'altro canto temevano che l'unione politica potesse mettere in pericolo il fragile sistema politico nazionale.

552

L'integrazione nell'America centrale ha avuto successo grazie ad una tacita coalizione di fatto fra uomini di affari, industriali e «técnicos» e la benevola indifferenza dei politici e dei militari. Essa è ora prigioniera del proprio successo: incapace di accrescere in modo creativo le proprie funzioni e benefici senza un sostanziale aumento del grado di integrazione politica ma legata alle argomentazioni a favore della pura unione economica; argomentazioni che erano intese ad allontanare le interferenze politiche. Con le parole di un ex-segretario generale della Sieca: « Siamo vicino al limite delle nostre capacità di accrescere l'integrazione attraverso il nostro tacito potere di iniziativa »⁶¹. O i politici vengono spinti a procedere sulla via dell'unione politica o il dislivello fra integrazione economica e politica può portare alla stagnazione dell'integrazione economica.

Questa stessa discrepanza ha provocato la graduale disintegrazione dell'Africa orientale. Può darsi che la ritirata su una posizione di equilibrio tra l'integrazione politica ed economica permetta ai «técnicos», agli uomini d'affari ed agli industriali est-africani di stabilizzare questa situazione e di prevenire la disintegrazione economica totale di quell'area. Può darsi che l'integrazione economica « depoliticizzata » possa ricevere dalle classi politiche nazionali qualcosa di simile alla benevola indifferenza mostrata verso il Cacm. Interessanti domande rimangono tuttavia attuali: vi sono limiti al processo di disintegrazione economica e politica, e, se così, qual è il loro modo di azione? è possibile « depoliticizzare » istituzioni comuni e/o ricevere vantaggi di tipo nazionalista dalla politica regionale?

Il confronto fra l'America centrale e l'Africa orientale crea questioni di importanza basilari sul nazionalismo e sulla adattabilità delle élites dei paesi in via di sviluppo. Il rafforzamento del nazionalismo

⁶¹ Intervista personale con Pedro Abelardo Delgado, segretario generale della Sieca, 19 nov. 1965, Città del Guatemala.

è considerato necessario per permettere allo stato-nazione di divenire società nazionale. È possibile alle stesse élites politiche ed economiche conciliare, intellettualmente e praticamente, un latente nazionalismo e la ricerca dell'integrazione? I vincoli imposti dalla politica di « nation-building » lasciano sufficiente spazio di manovra per i dirigenti nazionali, e l'integrazione ha migliori possibilità di riuscita in una società proto-nazionale dove le élites sono cosmopolite e le masse per tradizione apolitiche? Le variabili e tacite intese fra le classi politiche, economiche e tecniche possono fornire una spinta sufficiente all'integrazione? Questi accordi a livello regionale e nazionale necessitano di un nazionalismo regionale o almeno una coscienza regionale per aver successo? Queste sono alcune delle domande che spero genereranno ulteriori discussioni.

la concezione maoista dell'ordine mondiale

di benjamin i. schwartz

554

I cinesi sono preparati ad accettare il sistema di stato-nazione che regola la vita internazionale dell'occidente, o la loro concezione del mondo e del posto che la Cina vi occupa è tuttora influenzata da abitudini culturali derivate da un lontano passato?

Si deve notare che così posto il problema resta esclusa quella terza posizione che domina il discorso dell'attuale dirigenza cino-comunista, posizione costituita dal marxismo-leninismo e dal « Pensiero di Mao Tse-tung ». Quest'ultimo viene presentato come una rottura decisiva sia con la cultura del passato che con gli accorgimenti che regolano il mondo del « capitalismo e revisionismo ». L'attuale risposta di Mao Tse-tung alla domanda che ci siamo posti sarebbe senza dubbio un energico rifiuto di ambedue le alternative. Ma approfonditi studi delle scienze sociali e della psicologia ci hanno insegnato a scartare il cosciente comportamento verbale di un individuo (almeno per quello che riguarda gli altri) in favore di quelle forze misteriose, impersonali ed inesprese che si trovano nel subcosciente. Comunque, in questo articolo, l'evoluzione del comunismo in Cina verrà considerata come una terza alternativa che si basa sul presupposto, forse ingenuo, che quello che la gente dice deve essere considerato come uno dei fattori che spiegano il loro comportamento.

Esaminando le società non-occidentali, siamo spesso portati a seguire una volgare moda culturale-antropologica. La convinzione che esista una ben definita ed immutabile concezione cinese dell'ordinamento mondiale e che un qualsiasi cinese è l'espressione vivente di questa concezione, sarebbe probabilmente accettata facilmente dal pub-

Benjamin I. Schwartz, professore di storia alla Harvard University, collabora con l'East Asian Research Center. È autore di Chinese Communism and the Rise of Mao e di In Search of Wealth and Power: Yen Fu and the West. Il presente articolo apparso sul Journal of International Affairs è pubblicato per speciale concessione. La traduzione è di Antonio Armellini.

blico occidentale. Così come un capotribù Navaho viene considerato un tipico esempio delle immutabili abitudini della cultura Navaho, nello stesso modo Mao Tse-tung può essere considerato l'incarnazione di un'uniforme risposta culturale cinese. In questo saggio abbiamo deciso di centrare la nostra attenzione soprattutto su Mao Tse-tung, non solo perché egli è un importante protagonista della recente storia cinese, ma precisamente per sottolineare il fatto che egli non è l'incarnazione di una « concezione cinese dell'ordinamento mondiale », ma un individuo complesso, le cui risposte a molte delle situazioni da lui affrontate, sono state sensibilmente diverse da quelle di altri cinesi. Attualmente siamo infatti perfettamente consapevoli del fatto che le concezioni di Mao su molti problemi possono essere notevolmente diverse persino da quelle dei suoi più stretti collaboratori nell'ambito della guida cino-comunista. Inoltre la sua vita, come quella di molti suoi contemporanei, non rappresenta una stasi culturale, bensì l'enorme crisi culturale subita dalla Cina nel ventesimo secolo.

555

la visione tradizionale

Prima di occuparci di Mao Tse-tung, dobbiamo accennare alla concezione « tradizionale » cinese dell'ordinamento mondiale. È necessario dire apertamente che coloro che stanno tentando di capire la storia della cultura cinese, sono profondamente preoccupati per le semplici e statiche generalizzazioni che in questi casi vengono così prontamente accettate. In occidente ogni generalizzazione circa il nostro ordinamento internazionale è combattuta da schiere di storici, specialisti di diritto internazionale, teorici politici ed altri ancora, mentre le generalizzazioni che riguardano la millenaria storia della Cina riecheggiano tuttora ampiamente nella vasta caverna della nostra ignoranza relativa a tale cultura. Man mano che approfondiamo il nostro studio sul passato cinese, troveremo certamente che le nostre attuali descrizioni dell'ordinamento tradizionale subiscono via via delle modifiche. D'altra parte bisogna pur fare dei tentativi.

Nel cercare di scoprire le caratteristiche comuni della concezione tradizionale dell'ordinamento mondiale, troviamo innanzitutto l'area culturale cinese (tien hsia) concepita come il centro di una più progredita civiltà la quale è idealmente associata ad uno stato universale, governato da un monarca universale, occupante un unico status cosmico. Tutti gli stati e le principaltà circostanti fanno idealmente parte di questo ordinamento universale e sono subordinati ad esso da un rapporto tributario. Naturalmente queste rivendicazioni non sono prettamente cinesi; la storia ce ne fornisce numerosi esempi nell'antica Mesopotamia, in Egitto e negli imperi persiano e romano. La singolarità del caso cinese consiste nel fatto che tali pretese perdurino fin nel vente-

simo secolo. Il concetto di monarchia universale cinese non abbandona la scena fino al 1911.

La singolarità dell'esperienza cinese non scaturisce certamente da una particolare presunzione culturale. Essa era dovuta in parte ad alcune circostanze esterne della storia cinese. Nell'antico Medio Oriente, i diritti assoluti della cultura e della monarchia universale mesopotamica ed egiziana, vennero presto a confronto. Questo fatto forse non intaccò la convinzione culturale degli abitanti della Mesopotamia e dell'Egitto, ma certamente sminuì in qualche modo l'aureola creatasi intorno a questi diritti culturali e politici tra gli abitanti delle zone circostanti e periferiche. La Cina, invece, non fu mai sfidata nella sua immediata vicinanza da alcuno stato che desiderasse imporle il riconoscimento dei propri diritti culturali. L'unica possibile eccezione a questa regola è rappresentata dal buddismo indiano. In complesso però, il buddismo non divenne il portatore dei diritti politici indiani, né sfidò in modo pericoloso il principio fondamentale della monarchia universale cinese. Non solo i cinesi furono al di sopra di ogni sfida, ma erano anche pienamente consapevoli dell'influsso della loro cultura sui popoli circostanti, come i giapponesi, i vietnamiti, i coreani. È risaputo che i capi « barbari » della Cina finirono coll'accettare i diritti assoluti del principio della monarchia universale cinese e questa esperienza contribuì al rafforzamento dei loro diritti.

Naturalmente potranno sorgere degli interrogativi circa il grado in cui i popoli circostanti accettarono i ruoli loro assegnati nell'ordinamento mondiale cinese. I giapponesi accettarono l'influenza culturale ma riuscirono ad ignorare le mire politiche accampate dai cinesi. I nomadi dell'Asia centrale ed i popoli del Tibet e del Turkestan non accettarono mai tali mire nemmeno quando erano obbligati a pagare i tributi. Inoltre, ci sono stati dei casi nella lunga storia cinese, in cui imperatori e generali trovarono opportuno mutare le proprie pretese di ascendenza politica. Ma in compenso, se si considera la storia della Cina nell'ultimo millennio in tutta la sua portata, si potrà affermare che la concezione cinese dell'ordinamento mondiale rimase fondamentalmente intatta.

Bisogna comunque chiedersi in che misura questa tradizionale concezione cinese dell'ordinamento mondiale spieghi la politica estera dell'impero cinese. Chiarisce per esempio la questione dell'aggressione cinese? In verità, essa era compatibile con una gamma eccezionalmente vasta di atteggiamenti ed usi nell'ambito della politica estera. Esaminando la storia cinese, si arriva per forza alla conclusione piuttosto banale che essa era compatibile sia con le politiche pacifiste di isolamento, sia con quelle aggressive di espansione. Persino l'atteggiamento adottato verso i « barbari » poteva espandersi fino ad abbracciare due punti di vista: la filosofia idealista di Mencio, secondo la quale si potevano facilmente civilizzare i barbari dando loro un'adeguata co-

scienza morale, e l'opinione che, essendo la maggior parte di essi poco più che bestie, bisognava reprimerli con l'uso della forza. Se davvero Mao Tse-tung giudica il mondo alla maniera dei suoi illustri predecessori, prevedere il futuro andamento della sua politica è un compito tutt'altro che facile. Bisognerebbe sapere quale dei suoi predecessori egli prende a modello.

Probabilmente fu soprattutto nel diciannovesimo secolo che la concezione tradizionalista condizionò il comportamento cinese; a quell'epoca infatti, essa evitò un adattamento agli spietati assalti del sistema internazionale occidentale. La classe dirigente cinese si oppose ad un Occidente che era altrettanto legato alla validità universale della sua concezione di assoluta sovranità dello stato-nazione, quanto lo era la Cina al proprio punto di vista. In vero, l'avvento del nazionalismo del diciannovesimo secolo diede una maggiore importanza a questa concezione. La storia della Cina durante la seconda metà del diciannovesimo secolo, era caratterizzata da quello che gli osservatori occidentali consideravano una politica ostinatamente e talvolta comicamente oscurantista, volta ad impedire la normalizzazione dei rapporti internazionali. Guardando indietro nel tempo, l'opposizione della corte imperiale appare dettata da un sicuro seppur vago istinto. Dopotutto, la monarchia cinese era saldamente legata al principio cosmologico della monarchia universale. L'ipotesi che essa potesse sopravvivere alla disintegrazione di questa cosmologia e trasformarsi in una monarchia « nazionale » del tipo occidentale rimane tuttora aperta.

557

la concezione occidentale

Malgrado questa resistenza comunque, resta il fatto che già all'inizio del ventesimo secolo numerosi cinesi avevano compiuto il grande passo qualitativo. Cioè, essi avevano accettato il sistema occidentale con tutte le sue convenzioni ed erano preparati a considerare la Cina uno stato-nazione fra tanti altri. Personaggi come Yen Fu e Liang Chi-ch'ao, le cui opere avrebbero esercitato un'enorme influenza sulla generazione dei cinesi attualmente settantenni, erano pronti ad assicurare la sopravvivenza della Cina come entità politica sacrificando la concezione tradizionale del ruolo cinese nell'ordinamento mondiale. Pur non avendo rinunciato alla grandezza della Cina, essi erano disposti a ridimensionarla secondo i criteri del nazionalismo moderno. Questo era vero non solo dei rivoluzionari nazionalisti quale Sun Yat-sen, ma anche di molti leaders intellettuali del movimento monarchico che avevano abbandonato il concetto di monarchia universale a favore di una specie di monarchia nazionale. Almeno per una piccola ma importante parte della popolazione cinese, le basi della concezione tradizionale del posto che la Cina occupava nell'ordinamento mondiale, era-

no crollate. Ora dobbiamo nuovamente liberarci dalla tirannia della sacralità culturale. Questo crollo non portò necessariamente ad una rottura totale con l'intera gamma di pensieri e comportamenti abituali ereditati dal passato. Era per esempio possibilissimo che lo stesso individuo accettasse l'idea di una Cina concepita come uno stato-nazione fra tante altre senza abbandonare per il resto le sue tradizioni culturali; significava unicamente che questo determinato settore dell'eredità culturale si era dimostrato particolarmente soggetto a nuove esperienze. I tradizionalisti come i simpatizzanti con l'Occidente erano preoccupati della sopravvivenza della Cina come entità politica ed erano ormai consapevoli del fatto che la sua sopravvivenza dipendeva dal giocare la partita con le stesse regole osservate nell'Occidente.

Certamente, anche dopo l'avvento del nazionalismo moderno, si può rilevare la tendenza diffusa tra alcuni intellettuali e politici cinesi a parlare del contributo culturale che l'universalità cinese ha portato all'umanità. Sun Yat-sen, uomo privo di profonde radici nell'eredità culturale, insistette sempre più, negli ultimi anni della sua vita, sulla missione universale cinese e sul contributo della civiltà cinese all'umanità. Può questo pensiero essere considerato come un ritorno al cino-centrismo del passato o essere spiegato come un'analogia a fenomeni avvenuti altrove? Ovunque il nazionalismo dimostra una tendenza ad universalizzare il particolare. I tedeschi insistono sulla superiorità universale della « Deutsche Kultur », i francesi sulla loro « mission civilisatrice » e gli americani sul « American way of life ». Una volta si usava spiegare l'elemento sovranazionale del comunismo sovietico in termini di messianismo della Santa Russia e di dottrina della terza Roma. Dobbiamo ammettere che qui si tratta di un'area dove i limiti fra tutte le nostre ben definite categorie appaiono nebbiosi. L'unico modo possibile, benché grossolano, di trattare questo argomento, è di chiedersi se i cinesi siano pronti a collaborare con noi secondo i termini del sistema internazionale vigente.

Chiang Kai-shek ci fornisce un tipico caso da analizzare. Sin dagli anni '30, egli ha sempre insistito, molto più di Sun, sulla superiorità dei valori tradizionali e sulla possibilità o meno di applicarli ai problemi della società moderna. Non mi permetterò di giudicare se questa opinione è sincera o se è una semplice manifestazione di orgoglio nazionale, o un insieme delle due cose. Eppure non vi è nessuna prova che egli non abbia accettato il sistema di stato-nazione. Il suo famoso manifesto sul « Destino della Cina » (che reca il suo imprimatur) a volte è profondamente « tradizionalista », a volte addirittura ortodosso nella sua fede in quei principi di monarchia nazionale come vengono intesi in Occidente. Nella sua concezione dell'ordinamento mondiale, egli deve molto di più a Bodin che a Confucio.

Consultando una biografia di Mao Tse-tung, si potranno trovare dei fatti validi a sostenere l'affermazione che egli trascorse la sua vita

in un contesto fondamentalmente cinese, specialmente se ci affrettiamo ad aggiungere che la parola « cinese » si riferisce non solo ad una statica eredità culturale, ma ad una Cina che attraversava la fase critica del ventesimo secolo. Egli trascorse la prima infanzia in una società rurale, isolata da ogni influsso diretto dell'Occidente e le sue prime impressioni del mondo erano derivate da fonti cinesi. È ancora importante notare che, contrariamente a quel che penserebbe un occidentale, queste fonti non erano assolutamente omogenee. Il messaggio che egli trasse dalle sue amate epopee cinesi non era precisamente lo stesso dei Quattro Libri. Si potrebbe perfino trovare nell'eredità di queste fonti un'ispirazione alla ribellione. Non sarà sufficiente parlare degli elementi tradizionali in Mao senza tentare di definire l'essenza di questi elementi. Benché Mao fosse così prettamente cinese, si ha ragione di credere che durante gli anni della sua formazione intellettuale dopo il 1910, egli non accettò senza riserve la concezione occidentale dell'ordinamento mondiale. Le sue conoscenze del mondo in generale erano dovute alle opere di Yen Fu, di Liang Chi-ch'ao e di traduzioni di opere occidentali, che portavano le premesse del sistema di stato-nazione. Mao, il giovane pre-comunista, può essere considerato un nazionalista moderno senza la minima riserva. Come molti suoi contemporanei, egli desiderava ardentemente che la Cina risorgesse, ma che risorgesse nelle vesti di una grande potenza in un mondo di grandi potenze.

la concezione sovietica

Mao Tse-tung si sarebbe comunque convertito al marxismo-leninismo, ed è col marxismo-leninismo che affrontiamo una nuova e complicata dimensione. La rivoluzione di ottobre, come sappiamo, era stata ideata per distruggere l'intera struttura borghese dello stato-nazione. Marx apparteneva a tutto un gruppo di pensatori del diciannovesimo secolo che consideravano anacronistico e moribondo il sistema internazionale della loro epoca. Per quanto il marxismo in mano di Lenin abbia subito delle trasformazioni, vi è ragione di pensare che Lenin condividesse il punto di vista di Marx. In questo egli rispecchiava il cosmopolitismo di una larga parte della classe intellettuale russa, che non riusciva ad identificarsi con la gloria nazionale dello stato zarista. Lenin si aspettava sinceramente che la rivoluzione di ottobre servisse da scintilla per dare fuoco, con una rivoluzione mondiale, alle pericolanti strutture internazionali.

È anche vero che Lenin, essendo un politico che badava ai fatti, aveva dedicato maggiore attenzione alla « questione nazionale » di chiunque altro nel movimento marxista. Egli aveva creato una serie di ragionamenti dottrinali per aggiorare il risentito « nazionalismo borghese » al carro della rivoluzione, ed aveva anche un'intima conoscen-

za del futuro ruolo che questo risentito nazionalismo avrebbe avuto in Asia. Lenin, da insensibile manipolatore, si accostò al nazionalismo borghese dall'esterno, eppure, alla sua morte molte delle formule del marxismo-leninismo, erano nel loro aspetto, già disponibili per scopi nazionalistici. Infatti, molti giovani cinesi (tra cui Mao) che si erano votati al marxismo-leninismo agli inizi degli anni '20, erano già dei cinesi nazionalisti e come tali erano particolarmente attratti da quegli aspetti della teoria leninista dell'imperialismo che pareva spiegare l'umiliazione nazionale della Cina. Questo non significava che essi fossero completamente insensibili al messaggio cosmopolita del comunismo. Infatti, alcuni convertiti al comunismo in Cina, appartenevano a quel piccolo gruppo di intellettuali cinesi pronti a fare il salto dall'universalismo del precedente sistema, all'universalismo sovranazionale espresso nelle nuove filosofie cosmopolite dell'Occidente. Il giovane Mao non faceva propriamente parte della loro compagnia. Seguendo l'evoluzione del suo pensiero dal 1921 ad oggi, si ha l'impressione che il comunismo non sostituì il suo nazionalismo, ma piuttosto che lo rese più completo.

Prendendo in esame il rapporto tra il « comunismo mondiale » e il nazionalismo, dobbiamo innanzitutto renderci conto che non ci stiamo occupando di elementi astratti ma dell'evoluzione dinamica di un dramma tuttora esistente. Inoltre, è un dramma in cui proprio i cino-comunisti hanno avuto una parte importante ed ambigua.

Con l'accettazione del comunismo sovietico, i cino-comunisti, compreso Mao, avevano ovviamente accettato la nozione di una fonte suprema di autorità spirituale e politica al di fuori della Cina — questo malgrado le loro passioni nazionalistiche. Inoltre, quando questa autorità divenne completamente legata agli interessi di un unico stato territoriale — l'Unione Sovietica — gran parte di essi continuarono ad accettare quest'autorità. Solo un piccolo numero di trotskysti cinesi respinsero la teoria del « socialismo in un solo paese », e la supremazia dell'autorità moscovita del mondo comunista continuò ad essere accettata nella Cina di Mao fino alla fine del decennio 1950-1960.

Alla luce di tutti questi avvenimenti, alcuni hanno pensato che quando i cino-comunisti, Mao compreso, accettarono la superiorità gerarchica dell'Unione Sovietica, essi erano in effetti, ritornati al modo di pensare « gerarchico-verticale », così caratteristico dell'ordinamento tradizionale, ed avevano respinto la poco familiare concezione occidentale di stati equamente sovrani. Io trovo difficile accettare questa concezione. Innanzitutto è alquanto evidente, come abbiamo notato, che la concezione occidentale era stata facilmente accettata da molti futuri membri del partito comunista. Una delle maggiori attrazioni della dottrina di Marx e Lenin era rappresentata dal fatto che essa forniva una critica devastante di un occidente presuntuoso ed imperialista, da un punto di vista occidentale « moderno ». Essa fornì un'ec-

cellente soluzione al dilemma a cui si ispirò Mao nel suo discorso su « La dittatura democratica del popolo » del 1949, in cui si diceva che « gli insegnanti (l'Occidente) assalgono continuamente i loro pupilli ». Probabilmente i giovani che aderirono al partito erano molto più consapevoli delle armi che esso usava contro gli « ibridi » occidentali che della subordinazione a Mosca, che vi era implicitamente contenuta.

Esistevano anche delle altre ragioni per le quali le formule marxiste-leniniste si presentavano così attraenti. La sua presunta conoscenza circa la direzione della storia, la sua promessa di risolvere completamente gli enormi problemi cinesi della povertà, della corruzione e della disorganizzazione, ebbero un peso determinante. Dubito molto che le attrattive del concetto gerarchico dell'ordinamento mondiale avessero un ruolo significativo. Dopotutto si trattava di un ordinamento gerarchico che non pose i cinesi in una posizione di superiorità ma di inferiorità. L'ordinamento tradizionale non si basava su una nozione meramente astratta, secondo la quale dovrebbe esistere un ordinamento gerarchico nei rapporti fra i popoli, ma sulla specifica opinione, non priva di un certo compiacimento, che la Cina dovrebbe essere a capo di questa gerarchia. Sarebbe forse più esatto dire che i cino-comunisti accettarono l'autorità di Mosca, non a causa delle implicazioni gerarchiche che il comunismo sovietico comportava, ma a dispetto di esse. La loro fede in certi presupposti fondamentali del marxismo-leninismo era abbastanza forte per sconfiggere la loro resistenza nazionalistica.

561

Questo era il caso di Mao Tse-tung. Egli aveva accettato dal marxismo-leninismo, come lo intendeva lui, molte delle affermazioni con le quali viene descritto il mondo, molte delle quali hanno continuato a dominare fino ad oggi la sua concezione. Ancora recentemente questa accettazione comprendeva anche un autentico riconoscimento dell'autorità ideologica di Mosca e dell'Unione Sovietica come modello del socialismo. A me sembra, che sin dall'inizio, sia esistita nella sua visione, precisamente in questa sfera, una certa tensione fra gli elementi nazionalistici e sovranazionalistici.

Sappiamo naturalmente che, una volta affermatosi nell'ambito del movimento comunista cinese durante il periodo Yenan, egli incominciò a proiettare un'immagine di sé che lo rappresentava come l'uomo che applicava le verità universali del marxismo-leninismo ai particolari della situazione cinese. Egli lo fece precisamente nel momento in cui a Mosca si credeva fermamente che l'autorità di applicare la dottrina marxista-leninista a delle particolari situazioni nazionali fosse una prerogativa esclusiva del Cremlino. Sappiamo che la colorazione nazionalista del comunismo cinese si intensificò durante questo periodo. In retrospettiva non appare affatto plausibile la supposizione che Mao Tse-tung fosse solo un « comunista internazionale » che manipolava il nazionalismo cinese dall'esterno. È invece più probabile che egli pensasse

di poter facilmente conciliare le aspirazioni del nazionalismo cinese col comunismo mondiale. Forse credeva davvero — persino dopo il 1949 — che qualunque fossero le difficoltà, uno stato cino-comunista avrebbe potuto mantenere rapporti cordiali con l'Unione Sovietica, solo perché entrambi erano d'accordo su certi punti fondamentali, senza rinunciare ad alcuna prerogativa di uno stato-nazione sovrano. Sappiamo che dopo la morte di Stalin, il governo cino-comunista fece tutto il possibile per incoraggiare a Mosca quelle tendenze che favorivano una maggiore autonomia nazionale in seno al movimento comunista mondiale; e sin dallo scoppio del conflitto cino-sovietico, i cinesi, da un lato della loro disputa, si sono fatti i portavoce della dottrina più ortodossa di monarchia nazionale nell'ambito del mondo comunista. Sono stati i cinesi a promulgare una delle dottrine più sorprendenti in tutta la storia del comunismo; cioè che le decisioni di un determinato partito nazionale (compreso il Pcus hanno valore solo nell'area di giurisdizione di quel partito.

Naturalmente, lo scopo di tutto ciò è soprattutto « dialettico ». Si insiste sul concetto di monarchia nazionale degli stati nella sfera sovietica per minare l'autorità dell'Unione Sovietica. Presumibilmente, in un futuro ordinamento comunista internazionale, avente come centro spirituale Pechino, la monarchia nazionale non sarà più d'importanza precipua. Resta il fatto che il movimento cino-comunista ha avuto, esso stesso, un ruolo capitale nello sviluppo dei rapporti del comunismo col nazionalismo. Qualunque siano le intenzioni soggettive di Mao, il comunismo cinese ha avuto una parte determinante nel causare quello che sembra essere il trionfo del sistema dello stato-nazione sulle pretese del marxismo-leninismo. Indubbiamente a Pechino sono più vive che mai le aspirazioni sovranazionali. Il centro dell'autorità comunista, secondo Mao, si è definitivamente spostato da Mosca a Pechino. Il marxismo-leninismo in senso stretto viene applicato solo da Pechino. In tal modo, per la prima volta da quando avvenne la scissione Mosca-Pechino, coloro che mettono in evidenza le basi culturali tradizionali della concezione maoista del mondo, si sentono finalmente giustificati. Ancora una volta la monarchia cinese è diventata il centro della « Via », e come gli antichi imperatori, Mao Tse-tung è la fonte più alta sia dell'autorità politica, sia della verità spirituale.

È assai difficile sia provare che confutare una simile affermazione. Ho cercato di mostrare che la Cina, e con essa Mao Tse-tung, hanno attraversato un periodo turbolento durante la fase tra il crollo dell'ordinamento mondiale precedente e l'attuale stato di cose, e che durante quel periodo molti cinesi (compreso Mao a un certo momento della sua vita) erano arrivati ad accettare le strutture dello stato-nazione senza alcuna difficoltà, qualunque fossero stati i loro rapporti con certi altri aspetti della cultura tradizionale. Si tratta di una cosmologia che include continui appelli all'autorità di due « barbari » chia-

mati Marx e Lenin. È senz'altro vero che il « Pensiero di Mao Tse-tung » va acquistando un peso sempre maggiore in seno alle strutture ideologiche. Eppure, chiedendo l'appoggio di altri paesi, i cinesi continuano a mettere in evidenza la purezza del loro marxismo-leninismo. È probabile che questo ultimo sviluppo del comunismo cinese trovi risonanza — se vogliamo — in certi aspetti della concezione tradizionale dell'ordinamento mondiale. Tuttavia, il problema capitale a questo punto non è se esso abbia risonanza nella concezione tradizionale, ma se sia stato determinato da questa concezione. Se il comportamento internazionale della Cina è determinato da concezioni culturali sviluppatesi già nella preistoria, è inutile aspettarsi che essa si adatti ad un mondo che non trova posto in questa concezione. Se, invece, è frutto di una più recente storia cinese e di una dottrina che attualmente attraversa anch'essa una fase critica ed un periodo di continui cambiamenti — anche se è frutto della visione personale di Mao Tse-tung, che in nessun modo può essere confusa con la Cina — dobbiamo riconoscere la possibilità di cambiamenti rivoluzionari nel futuro.

563

le prospettive della concezione cinese

Persino mentre scrivo — in piena « rivoluzione culturale » — i rapporti cinesi col mondo operano su due piani. Su un piano troviamo la più « alta » visione maoista, in cui la Cina sarà il centro di un mondo comunista nuovo e purificato. Su un altro piano troviamo i cinesi che continuano a mantenere vivi i convenzionali rapporti diplomatici ed economici in seno alle ormai accettate strutture dello stato-nazione, e che addirittura incoraggiano il principio di monarchia nazionale nel mondo comunista. Il vecchio Mao, intanto, è troppo preso dalla sua grande visione sovranazionalista e sacrifica volentieri la possibilità di successi diplomatici più convenzionali alla realizzazione di questa visione.

Queste sue speranze, tuttavia, non sono basate su un piano prestabilito, ma su certe aspettative riguardanti l'andamento futuro della storia mondiale. Se queste speranze non vengono realizzate in un prossimo futuro, se il sistema degli stati-nazione rifiuterà di adattarsi alle speranze sovranazionali di Mao Tse-tung come in passato ha più volte fatto con altri, potrà la Cina inserirsi nell'attuale ordinamento del mondo? Abbiamo dimostrato che la Cina, sin dall'inizio del ventesimo secolo, aveva dato prova della sua capacità di adattarsi a questo sistema e che il processo di adattamento è continuato anche sotto il comunismo. Paradossalmente, lo stesso Mao Tse-tung ha avuto un ruolo di primissimo piano nell'indebolimento dell'autorità sovranazionale in seno al mondo comunista. Egli, minando l'autorità suprema di Mosca nel mondo comunista, non ha capito di aver minato, nello stesso

tempo, la nozione stessa di una simile autorità in quel mondo. Infine, abbiamo sempre più motivo di dubitare che tutti i colleghi di Mao nell'ambito del movimento comunista condividano il pieno ardore della sua visione sovranazionale.

Con questo non voglio dire che il sistema internazionale occidentale sia più strettamente connesso a qualche eterno, metastorico ordinamento, della tradizionale concezione cinese dell'ordinamento mondiale. Voglio solo dire che in un mondo dove la Cina deve continuare ad affrontare due altre formidabili potenze mondiali, in un mondo dove esiste una passione predominante per l'indipendenza politica locale e regionale, ed in un mondo dove nessuna delle esistenti ideologie, religioni, o culture sovranazionali hanno potuto fare accettare universalmente le loro pretese, il sistema internazionale occidentale continuerà a fornire strutture più accettabili di qualsiasi altro ordinamento mondiale.

riflessioni sulla crisi del medio oriente

di altiero spinelli

565

La fulminea vittoria militare di Israele è stata un terremoto che non ha ancora finito di sconvolgere la scena mondiale, ma l'ha già profondamente modificata. Quasi tutti i governi sono stati obbligati a rimeditare accuratamente le realtà internazionali ed il loro modo di affrontarle. È probabile che alla fine di questi ripensamenti non uno di essi avrà ancora una politica estera del tutto uguale a quella che esso aveva il giorno in cui le truppe israeliane si sono mosse a sbaragliare i tre eserciti nemici. Qualche governo ha già evidentemente cominciato a prendere coscienza di quel che è accaduto.

Veramente importante non è stata la distruzione delle forze armate di Nasser e dei suoi alleati; che Israele fosse più forte era già noto ai conoscitori di cose militari, e se Nasser fosse stato meno prigioniero dei suoi sogni e dei correlativi pessimi servizi d'informazione, avrebbe potuto saperlo anche lui. Il significato di quel che è accaduto è più profondo di un semplice spostamento dei rapporti di forza militare in un angolo del Mediterraneo; importante è stato che sono diventate evidenti varie cose che esistevano già, ma che molti, troppi statisti erano riusciti ad ignorare, e che ora devono di nuovo mettere nei loro calcoli.

Vale forse la pena di cominciare ad analizzare alcuni tratti di questo grosso sconvolgimento provocato da una così piccola scossa, almeno quali essi cominciano ad apparire in questa estate del 1967.

Altiero Spinelli, è direttore dell'Istituto Affari Internazionali. Già segretario generale del Movimento Federalista Europeo è autore di numerosi saggi sui problemi dell'ordine internazionale, della riforma della Nato e dell'integrazione europea. Tra le sue opere più recenti ricordiamo il Rapporto sull'Europa (Comunità 1965; traduz. ingl. «The Eurocrats», Johns Hopkins Press, 1967).

Nel campo internazionale Israele prima della guerra sapeva di essere militarmente superiore ai suoi vicini arabi, i cui governanti avevano votato la sua distruzione, ma sapeva anche di essere in una condizione di grave e crescente isolamento diplomatico. L'Unione Sovietica, assieme agli stati comunisti, era ormai decisa ad approvare qualsiasi azione anti-israeliana della Siria e dell'Egitto che essa riforniva generosamente di armi. L'Occidente simpatizzava per Israele a causa dei sensi di colpa che serpeggiavano ancora fra gli europei e del peso elettorale degli ebrei negli Stati Uniti, ma questa simpatia, pur giungendo fino a non frapporre ostacoli agli acquisti di armi da parte di Israele, restava assai tiepida, perché l'Occidente non voleva guastare del tutto i suoi rapporti né con i paesi arabi, che detengono tanta parte delle riserve mondiali di petrolio e che controllano la migliore fra le vie marittime congiungenti Occidente e Asia, né con l'Unione Sovietica con la quale si stanno faticosamente ricercando le vie della coesistenza pacifica.

Certo si poteva ragionevolmente prevedere che se gli eserciti arabi avessero invaso Israele mettendone a repentaglio immediato l'esistenza, gli Stati Uniti sarebbero intervenuti militarmente per raddrizzare la situazione, e che i principali stati occidentali avrebbero in un modo o nell'altro spalleggiato gli Stati Uniti. Ma finché l'aggressività araba avesse assunto la forma che i governanti di Damasco hanno cinicamente chiamata della morte lenta, nessuno si sarebbe mosso. Lo stillicidio dei raids terroristici, la interruzione di ogni comunicazione fra Gerusalemme vecchia e Gerusalemme nuova, fra Israele e Cisgiordania, la chiusura del Canale di Suez alle navi israeliane erano ormai cose accettate da tutti. Il blocco del golfo di Aqaba stava diventando nel giro di pochi giorni un ulteriore « fait accompli » da contestare in linea di diritto e da accettare in linea di fatto.

Infine il mondo arabo era tutto in fermento, agitato dall'ansia del progresso economico e sociale, e prima o dopo avrebbe finito per trovare la strada giusta per realizzarlo. Bisognava quindi dare per scontato che col passare del tempo il rapporto di forze, al momento favorevole ad Israele, si sarebbe capovolto.

In tali condizioni ad Israele sembravano aprirsi solo due possibili politiche ugualmente cupe. In una prospettiva di isolamento diplomatico e militare in cui bisognava far da sé, Israele poteva fondare la sua politica sulla preparazione accurata di guerre pre-emptive miranti a distruggere la potenza militare nemica prima che essa stessa potesse colpire. In tal modo si sarebbe potuto distruggere di volta in volta l'arsenale militare moderno che gli arabi avrebbero messo su, ed occupare alcune regioni magari strategicamente importanti ma non di tale importanza da paralizzare i centri politici dei paesi arabi, che quindi avrebbero continuato a pensare ogni volta alla rivincita.

Oppure Israele poteva fondare la sua politica su un lungo contenimento difensivo dell'aggressività araba, puntando sull'ipotesi che il progresso economico e sociale arabo avrebbe corrosso l'attuale bellicosità ed avrebbe generato più ragionevoli consigli di convivenza civile. Ma il calcolo era rischioso, perché l'enorme sproporzione demografica fra paesi arabi ed Israele avrebbe portato con ogni probabilità al capovolgimento dei rapporti di forza molto prima che all'assai più complesso capovolgimento del modo di pensare e di sentire dei governanti arabi.

Dopo aver tentato, la guerra pre-emptiva nel 1956, con successo militare immediato e con fallimento politico a più lungo termine, Israele si era deciso per la politica del contenimento, giungendo, a tale scopo, fino ad estromettere dal governo Ben Gurion e Dayan. Ma la follia aggressiva di Nasser ha ridato una chance insperata alla guerra pre-emptiva. Israele ha colpito ed il risultato più inatteso è stato non già il prevedibile crollo militare dei tre eserciti arabi, ma la dimostrazione che, per molteplici ragioni storiche, ideali e politiche, Israele disponeva di una solidarietà così profonda nell'Occidente da indurre gli Stati Uniti a mostrare con ritardo ma con fermezza i denti a chiunque avesse avuto voglia di intervenire militarmente contro di esso, e da suscitare una tale ondata di sdegno nell'opinione pubblica dei paesi democratici d'Europa contro i dondolamenti di alcuni loro governanti da spegnere in essi ogni velleità di equidistanza o di neutralità.

È stato questo impegno americano a indurre l'Unione Sovietica a limitare i suoi attacchi contro Israele al livello delle imprecazioni esagitato e ad agire di fatto in modo assai poco conforme alle parole pronunciate. Se Israele non fosse stato incluso nel raggio di protezione della sesta flotta americana, le vittorie di Dayan avrebbero con ogni probabilità spinto l'Unione Sovietica ad un ancor più energico appoggio militare agli stati arabi, rendendo possibile ai governanti siriani ed egiziani di continuare la guerra malgrado gli iniziali insuccessi.

È così apparso alla luce del sole l'appartenenza di fatto di Israele al sistema politico e militare occidentale. L'Occidente non si può permettere la distruzione di questo piccolo stato. Non sarà probabilmente facile escogitare le modalità di tale appartenenza, ma è evidente che solo la sua realizzazione permetterà ad Israele di uscire dal circolo vizioso di battaglie pre-emptive vittoriose e tuttavia disperate perché spronano sempre di nuovo i paesi battuti alla rivincita, e di fare una politica di contenimento la quale abbia serie probabilità di successo. Solo se il contenimento sarà affidato non al solo Israele, ma al sistema occidentale tutto intero, sarà ragionevole calcolare che il capovolgimento dei rapporti di forza su cui i governanti arabi attuali contano, non potrà avvenire e sarà quindi ragionevole attendere con relativa tranquillità che si verifichi il capovolgimento nel modo di pensare dei dirigenti arabi.

L'appartenenza di Israele al sistema occidentale implicherà però per esso l'accettazione delle ragioni che gli occidentali hanno di guardare oltre l'attuale tensione con gli arabi e di offrir loro una prospettiva di grande riconciliazione. Di questa riconciliazione uno dei primi capitoli deve essere la rinuncia da parte di Israele vittorioso ad annessioni che lascerebbero ferite profonde e difficili da dimenticare. Che i territori ora occupati siano tenuti in pegno finché le esigenze di riconoscimento e di sicurezza di Israele non siano state accolte dai suoi vicini è legittimo. Che quelle terre siano in tutto o in parte annesse per diritto di guerra non conviene né alle future relazioni di Israele con l'Occidente, né a quelle con gli arabi.

La rinuncia ad allargamenti territoriali è anzitutto necessaria per ragioni di politica interna israeliana, perché in caso contrario la percentuale di popolazione araba in Israele crescerebbe di molto, creando assai difficili problemi di equilibrio politico interno. La logica delle società democratiche aperte e mobili va contro il mantenimento di comunità segregate che vivono fisicamente mescolate e tuttavia dotate di separate leggi e reciprocamente diffidenti. Ma nessuno può dire quanto tempo ci vorrà perché questa logica si imponga; ebrei e arabi continueranno a vivere per moltissimo tempo in Israele in un arcaico regime di segregazione e quindi di profonda reciproca diffidenza. Un cambiamento delle proporzioni numeriche fra i due gruppi metterebbe sicuramente in pericolo il già difficile equilibrio democratico del paese.

Annessioni inconsiderate e unilaterali avrebbero anche nefaste conseguenze per le relazioni internazionali di Israele, poiché gli farebbero perdere non piccola parte del capitale di amicizie che si è acquistato, e lo rispingerebbero nel più pericoloso isolamento. La soluzione giusta è quindi da cercare in questa regione nella garanzia per tutti della libertà di andare, di trafficare e di praticare ciascuno la sua religione, e non in spostamenti di frontiere. Meno le soluzioni saranno conformi al principio delle distinte sovranità statali, più saranno sovranazionali e federali, tanto meglio sarà per tutti i popoli che fisicamente e idealmente gravitano intorno alla Palestina ed a Gerusalemme.

paesi arabi

È inevitabile che in popoli agitati da passioni di rinnovamento e di progresso i governanti e gli aspiranti governanti coltivino in una certa misura il nazionalismo, si sforzino cioè di promuovere una integrazione dei loro popoli intorno al mito dell'unità e della potenza nazionale. Non per questo il nazionalismo cessa di essere un pericoloso ingrediente nella vita politica, e quando in un paese in rivoluzione il nazionalismo diventa il supremo valore da perseguire, si può con quasi

sicurezza predire che il vero rinnovamento è in via di fallimento. I valori del progresso economico, della giustizia sociale, della cultura libera, dell'avvio alla democrazia vengono negletti o subordinati all'ideale dell'unità e della potenza nazionale. Su questa base si sviluppano le più losche alleanze fra gruppi rivoluzionari e vecchie oligarchie, i popoli vengono artificiosamente aizzati e lanciati in politiche estere e militari sempre più avventurose. La voce della ragione finisce per non avere più accesso alla mente dei governanti impegnati in tal politica, poiché essi riescono a convincere se stessi ed i loro popoli che tutto va misticamente sacrificato alla realizzazione totale dell'unità e della potenza nazionale. Spesso accade che costoro abbiano successi iniziali, ma finiscono quasi sempre per imbattersi in chi non accetta i loro soprusi, ed infligge una disastrosa sconfitta militare al loro popolo.

Questo è stato disgraziatamente il punto d'approdo della rivoluzione in vari paesi arabi, con l'unica apprezzabile eccezione della Tunisia. Distruggere Israele e cacciare gli ebrei dalla Palestina è così diventato la bandiera, brandendo la quale si è sperato nel mondo arabo di riunire governi rivoluzionari e governi semifeudali, colonnelli e sceicchi, intellettuali e clero, contadini miserabili e ricchissimi consumatori di royalties petroliere, allo scopo di realizzare l'unità nazionale araba. L'analisi storica può dimostrare senza troppe difficoltà che di questo fatale sviluppo della rivoluzione araba, molti hanno non lievi corresponsabilità: arabi, inglesi, israeliani, americani, sovietici. Nessuna comprensione storiografica può però modificare il fatto che fino allo scoppio della guerra gli Arabi erano convinti che nulla potesse ormai più arrestare il giorno della distruzione per opera loro di Israele. Solo questa violenta passione nazionalista può spiegare che Hussein abbia partecipato alla guerra con tanto impegno, che Bourguiba si sia schierato accanto a Nasser.

La guerra ha mostrato agli arabi non solo che Nasser ed i governi suoi alleati avevano grossolanamente sbagliato nel calcolare la forza militare propria e dell'avversario, ma anche che dietro a Israele ci sono ben altre forze le quali rendono del tutto privo di significato il piano di conquista della Palestina come mezzo per portare alla vittoria la rivoluzione nazionalista. Può darsi che per qualche tempo ancora i dirigenti rivoluzionari nazionalisti continuino a giocare con l'idea che si tratta solo di una battaglia perduta e che le sorti della guerra non sono ancora concluse. Possono sognare di ricattare e dividere l'Occidente tenendo chiuso il canale di Suez a tempo indeterminato e non vendendo petrolio all'America e all'Inghilterra, ma ciò costerebbe agli arabi assai più che agli occidentali, e non sarebbe sufficiente per indurre l'America a disinteressarsi della sorte di Israele. Possono anche sognare di aggioicare l'Urss alla loro politica nazionale per controbilanciare l'appoggio occidentale a Israele. Ma i fatti stanno a dimostrare che l'appoggio russo è reale ma limitato, che i suoi limiti

sono fissati a Mosca e non al Cairo, e che, messa alle strette, l'Unione Sovietica, dà alla sua coesistenza pacifica con l'America, la priorità sulle esigenze bellicose del nazionalismo arabo.

Le esitazioni di qualche stato europeo occidentale e la fraseologia violenta dei sovietici possono tener vivi questi sogni per qualche tempo, ma non per molto. Il piano di creare l'unità araba portando il ferro e il fuoco contro Israele è fallito ed è da prevedere che dopo un certo periodo di deliquescenza politica in questo e in quel paese si verificheranno sussulti rivoluzionari o colpi di stato i quali toglieranno al nazionalismo il grado di alta priorità oggi malamente assegnatogli. È da augurarsi che allora si comincerà a comprendere nel mondo arabo l'utilità di normalizzare i rapporti con Israele e con l'Occidente allo scopo di aggiungere agli aiuti che giungono oggi dall'Unione Sovietica quelli ben più consistenti che potrebbe fornire l'Occidente, compreso Israele.

570

unione sovietica

I governanti sovietici e i partiti comunisti non hanno sentito molta simpatia per il nazionalismo arabo fino al 1956, e non hanno quindi avuto fino ad allora una corresponsabilità maggiore per il suo dilagare. A partire dalla guerra di Suez essi hanno però deciso di applicare ancora una volta un loro antico modello di politica estera che è costato all'Urss una lunga serie di sconfitte diplomatiche, e ad un certo momento ha persino messo in pericolo la sua esistenza, ma dal quale non riescono a liberarsi per mancanza di ogni libertà di indagine nel campo delle scienze politiche e storiche. L'Unione Sovietica ha deciso di mettersi dietro al nazionalismo arabo, di difenderne tutte le tesi, di armarlo, non perché nutriva alcuna simpatia ideologica per esso, ma solo perché esso era anti-occidentale ed avrebbe quindi procurato tanti più guai all'Occidente quanto più fosse stato forte. Per motivi privi di ogni seria giustificazione razionale, ma fortemente creduti dai comunisti, i governanti sovietici pensano infatti che qualsiasi focolaio di tensione, purché non sia diretto contro l'Urss, le giova e che conviene quindi mantenerlo in vita. L'unico caso in cui la diplomazia sovietica ha adottato il ruolo di paciere, e del resto con successo, è stato quello del conflitto indo-pakistano, ma si tratta finora proprio della solitaria eccezione che conferma la regola.

L'inconveniente di questa politica per l'Urss è che il nazionalismo così alimentato si muove secondo una sua logica che non è quella della politica sovietica. Può quindi accadere che dal disordinato comportamento di uno stato secondario, suo protetto, nasca una crisi internazionale maggiore non veramente desiderata da essa e nel corso della quale essa sia obbligata a mostrare fino a che punto essa è realmente

impegnata. Poiché la diplomazia sovietica ha una dottrina globale delle relazioni internazionali, ma nessuna vera e propria strategia globale, essa è così continuamente posta dinnanzi ad eventi che la sorprendono, e che non è preparata ad affrontare.

Tutto fa pensare che il governo sovietico non abbia consigliato a Nasser di dare inizio alle ostilità col blocco del golfo di Aqaba, ma è certo che, dimentico ormai dello « show down » cubano, il governo sovietico avesse pensato di poter accrescere quasi senza limite l'aggressività dell'Egitto e della Siria mediante le sue forniture di armi, e mediante le sue accuse contro Israele. Ad un certo punto però Nasser ha violato le regole non scritte della guerra fredda, secondo le quali la tensione sostituisce le operazioni militari. Nella sua infinita ingenuità politica egli ha creduto di essere in grado di fare una guerra meccanizzata senza avere una società industriale a suo sostegno, contentandosi del solo fatto di possedere carri armati e aerei in abbondanza. Il gioco è allora sfuggito dalle mani sovietiche e si è sviluppata una vera e propria guerra locale.

Gli Stati Uniti, pur proclamando formalmente la loro neutralità, hanno scoperto le loro carte mostrando di essere capaci, se necessario, di affrontarla. I sovietici hanno dovuto mostrare che il loro era un bluff. Essi sono pronti alla guerra nucleare totale la quale per ciò stesso è diventata impossibile e sono pronti ad una massiccia guerra convenzionale lungo le frontiere del « campo socialista ». Non sono preparati a guerre locali, in qualsiasi punto del globo, perché non sono in grado di affrontare i terribili costi della strategia flessibile. La guerra del Medio Oriente, come tutta una serie di altri conflitti o quasi conflitti locali che portano all'impegno degli Stati Uniti non possono risolversi a favore dell'Unione Sovietica, perché questa è più debole degli Stati Uniti e non ha alcuna seria possibilità di modificare questa sua inferiorità militare. Le armi nucleari hanno creato una quasi parità al livello delle distruzioni insensate e intollerabili, ma hanno accentuato la disparità al livello della capacità di affrontare guerre locali e limitate che sono oggi le uniche possibili e dotate ancora di significato politico.

L'impossibilità di contendere militarmente con gli Stati Uniti su qualsiasi punto del globo può portare ad intensificare la politica che consiste nel favorire l'accrescimento di tutte le tensioni locali e nel denunciare poi sistematicamente gli Stati Uniti di aggressione. Ma una tale politica conviene solo ad un paese che può esplicitamente puntare non sulla propria potenza militare ma sulla rivoluzione mondiale; è una politica valida per l'Urss degli anni '20 e per la Cina attuale; non per la seconda potenza mondiale, consapevole della propria corresponsabilità nel mantenere la pace nucleare nel mondo. Contribuendo al crescere delle tensioni internazionali l'Urss contribuisce perciò a creare situazioni che facilmente possono sottrarsi ad ogni con-

trollo e far divampare conflitti sempre più gravi, che essa non ha interesse ad affrontare.

Il riconoscimento della propria posizione di inferiorità militare nelle guerre locali e di parità nella guerra nucleare totale può però anche indurre i governanti sovietici a comprendere che essi hanno interesse non già a moltiplicare ma a ridurre i punti di tensione che possono portare a conflitti armati locali. Ciò non significherebbe andare comunque ed ovunque d'accordo con l'America, ma riconoscere che ci sono alcuni problemi (oggi: Medio Oriente, Vietnam, non proliferazione, antimissile) nei quali l'Urss potrebbe essere interessata ad addivenire ad un accordo con l'America, o, meglio ancora, a rafforzare le Nazioni Unite, per cercare compromessi distensivi.

La guerra del Medio Oriente, avendo mostrato ancora una volta in modo lampante l'inconsistenza della politica diretta ad alimentare sistematicamente le tensioni esistenti, sta infine obbligando i governanti sovietici a rimeditare sulla politica della distensione. Dopo l'affare dei missili a Cuba, era stato Kruscev a ripensare in questo senso la politica estera sovietica, ma sembra che si sia trattato allora soprattutto della meditazione individuale di un uomo che aveva di nuovo ristabilito intorno a sé l'isolamento del potere personale. Questa volta è probabile che l'intero gruppo dirigente sovietico sia coinvolto nella « agonizing reappraisal ».

572

stati uniti

Proprio perché l'Occidente non considerava prima di questa guerra la difesa di Israele come cosa sua, gli Stati Uniti non sono intervenuti volentieri né tempestivamente nel conflitto del Medio Oriente. Dalla fine della guerra intervengono in tutte le parti del mondo al di fuori di quelle del « campo socialista », quantunque i loro interventi siano spesso aspramente criticati. Tuttavia quando Nasser ha bloccato il golfo di Aqaba, il governo americano anziché ignorare il blocco, si è contentato di andar cercando, senza trovarle, firme di altri stati marittimi disposti ad esigere insieme l'apertura del golfo. Se non fosse dipeso che da loro, gli Stati Uniti si sarebbero imbarcati in una sterile diatriba di diritto internazionale, e ci sarebbe stata nel mondo una realtà di più non riconosciuta dal governo americano e ciononostante viva e vegeta.

Tuttavia quando la guerra è divampata, la più grande potenza militare del Mediterraneo e del mondo non ha potuto sottrarsi al suo ruolo di poliziotto e di giudice di pace anche in questa parte del globo. Condizionando il proprio non intervento al non intervento dell'Unione Sovietica ha mantenuto il conflitto circoscritto a Israele con i suoi tre nemici. Ha chiesto e ottenuto che il Consiglio di sicurezza inti-

masse l'armistizio senza chiedere a Israele di abbandonare i territori conquistati. Ha indotto il governo sovietico a non limitarsi alle imprecazioni ma a discutere insieme su quel che si può fare per uscire dalla crisi. Non ha ceduto allo strepito antiamericano degli arabi, ma non ha perso verso di loro l'atteggiamento di comprensione per quel che v'è di ragionevole nelle loro esigenze. Spiegamento militare, intelligenza diplomatica, fermezza e senso della misura hanno distinto, almeno fino ad oggi, questa operazione di controllo di una crisi allo scopo di salvare la pace mondiale. Il coro delle proteste antiamericane aveva cominciato ad essere intonato da non poca parte del terzo mondo e dai partiti comunisti di ogni paese, ma si è rapidamente spento quando il governo sovietico, che si era presentato come il direttore d'orchestra ha di colpo abbandonato la schiamazzante compagnia e si è seduto al tavolo con il governo americano per discutere quietamente sul da fare. Ci si può chiedere quale sarebbe oggi la condizione della pace mondiale se gli Stati Uniti avessero deciso di non far pesare la propria forza nel controllo della crisi del Medio Oriente. Assai probabilmente il conflitto avrebbe dilagato sempre più e nessuno saprebbe oggi arrestarlo.

Alcuni dati di fondo della situazione mondiale nel momento attuale sono così stati ridimostrati in modo lampante ai molti che tendevano a dimenticarli.

In primo luogo, il mondo ha oggi effettivamente bisogno di una polizia mondiale la quale, se non riesce ancora a disarmare i possibili contendenti, cioè gli stati, deve almeno possedere una forza superiore alla loro. È questo il solo modo per metter fine ai conflitti armati locali o quanto meno per porre loro dei limiti invalicabili, impedendo il dilagare della guerra.

In secondo luogo il mondo non è riuscito a darsi finora un potere sovranazionale, mondiale o regionale il quale eserciti tale opera di polizia in nome di una legge comune a tutti. L'impotenza delle Nazioni Unite, l'imbarazzo dell'Alleanza atlantica, la non esistenza del consesso politico dei sei capi di governo della Comunità europea, sono state durante questa crisi altrettante prove di tale mancanza di una polizia sovranazionale mondiale o regionale.

In terzo luogo, il ruolo di poliziotto mondiale, reclamato dalle circostanze e negato dall'anacronistico sistema mondiale delle sovranità statali è riempito di fatto dalla potenza che ha la capacità — ideologica, politica, economica e militare — di una strategia globale, cioè che fa insieme volontà e capacità di intervenire in modo ordinato ed efficiente in ogni punto del mondo.

In quarto luogo, contrariamente al luogo comune secondo il quale ci sono oggi due potenze capaci di avere nel mondo tale strategia, non ve n'è in realtà che una sola, gli Stati Uniti. L'Urss ha una ideologia da strategia globale rivoluzionaria ma non ha né un vero interesse, né

la forza per tradurre quella ideologia in effettiva azione, e deve limitarsi ad essere uno dei poli dell'equilibrio del terrore nucleare nonché il gestore di una polizia internazionale piuttosto conservatrice nella regione chiamata campo socialista.

Che la polizia del mondo rimanga affidata alle risorse ed alle decisioni del governo americano, è nelle circostanze attuali inevitabile, ma è gravido di pericoli, perché azioni di polizia internazionale decise da uno stato in base ad una sua unilaterale elaborazione di direttive e di decisioni, è, per forza di cose, preludio ad una costruzione mondiale di tipo imperiale: tende cioè da una parte a trasformare in ribelle pieno di rancori chi deve subire l'azione di polizia e chi ne subisce, anche solo indirettamente le conseguenze, dall'altra parte tende a trasformare il poliziotto in padrone.

Gli Stati Uniti esitano ancora dinnanzi alla tentazione della vocazione imperiale, pur impegnandovisi ogni giorno un po' di più. Hanno in particolare già tutta una complessa ed influente scuola di « political scientists » che incoraggiano il governo a non tergiversare oltre e ad assumere questo ruolo, trattando bilateralmente con ogni singolo paese, dal più grande al più piccolo, assegnando a ciascuno i limiti entro i quali gli Stati Uniti accetteranno una loro libertà di movimento, e riservandosi per ogni singola circostanza la decisione circa le modalità e il momento del proprio intervento.

Ma a Washington i dadi son tutt'altro che gettati in questo senso. Perdura ancora tenace, anche se non del tutto coerente, la politica che mira non all'indipendenza degli Stati Uniti ma all'interdipendenza, la politica delle organizzazioni internazionali, ora mondiali, ora regionali, ora sovranazionali, ora intergovernative, che dovrebbero assumersi esse questa o quella missione di mantenimento della pace o dell'ordine in questa o quella regione del mondo.

La crisi del Medio Oriente, dando ancora una volta rilievo alla condizione degli Stati Uniti di possente ma solitario poliziotto del mondo, ed obbligando i sovietici a riaprire il dialogo circa una politica mondiale di distensione, pone di nuovo agli americani il problema della scelta fra le due direttive politiche.

Il governo americano può offrire all'Unione Sovietica uno o più accordi bilaterali, che appariranno, specie agli occhi degli esclusi, accordi di spartizione e di dominio ma in realtà accorderanno all'Urss certi privilegi corrispettivi alla sua qualità di seconda potenza mondiale; delimiteranno con maggiore precisione i confini del campo socialista riservato alla polizia internazionale sovietica e conserveranno tutto il resto alla predominante sorveglianza americana. L'accordo sulla non proliferazione, sulla rinuncia all'antimissile, così come sembra siano formulati oggi, non inseriti in alcuna forma di organizzazione internazionale, anzi con una certa implicita tendenza a sfasciare quelle esistenti o in formazione, sono di questo tipo.

È possibile che l'Unione Sovietica sia oggi disposta solo a rinunciare transitoriamente all'antagonismo globale ed a sanzionare ciò in patti fra grandi potenze, revocabili a piacere. Per il governo americano varrebbe tuttavia almeno la pena di proporre qualche accordo concludentesi con qualche rafforzamento delle Nazioni Unite o di qualche organizzazione regionale. Converrebbe cioè profittare della rinnovata disponibilità dei sovietici al dialogo, per cominciare a far penetrare nelle loro menti l'idea dell'attribuzione di qualche funzione reputata di comune interesse a qualche organo che sia al di sopra dell'Urss e degli Stati Uniti.

Un'offerta simile potrebbe in particolare essere oggi fatta per impiantare un'agenzia regionale di assistenza concreta allo sviluppo del mondo arabo.

L'Europa occidentale

575

Il conflitto arabo-israeliano si è sviluppato in una regione nella quale i principali paesi dell'Europa occidentale hanno interessi culturali, economici e di sicurezza, certamente assai più rilevanti di quelli degli Stati Uniti. Ed è scoppiato solo pochi giorni dopo la decisione presa a Roma dai capi dei paesi della Comunità europea di riunirsi periodicamente per esaminare i problemi politici di comune interesse. Nessuno di questi governi si è tuttavia lasciato nemmeno sfiorare dal sospetto che la crisi del Medio Oriente esigesse la convocazione di una di tali riunioni. In modo più crasso non era possibile dimostrare la vacuità degli accordi presi a Roma in conformità di quel nulla che è la cosiddetta Europa degli stati o delle patrie.

In linea di fatto, mentre inglesi e tedeschi si allineavano sulle posizioni americane, il governo francese e quello italiano si sono dati da fare, ciascuno per conto suo, per sottolineare che erano e intendevano restare fuori della mischia, attenti solo a curare i propri interessi nazionali, e ad offrire i loro servizi di mediatori. Una tale politica nasceva dalla convinzione che alcuni governanti di questi paesi avevano della convenienza di utilizzare questa crisi per ritagliarsi una fetta di prestigio nazionale sulla scena mondiale e su quella mediterranea. Una tale politica non solo non ebbe alcuna eco nei due paesi, al di fuori dei comunisti e di alcune sfere cattoliche, ma suscitò proteste assai veementi, in modo che il governo italiano rettificò assai in fretta la propria posizione, e quello francese pur resistendo nel suo atteggiamento fece apparire evidenti e grosse crepe nella maggioranza gollista. All'impopolarità interna si accompagnò poi la più umiliante indifferenza di tutti gli attori grandi e piccoli della crisi verso queste politiche, a orizzonte e con obiettivi esclusivamente nazionali, tentate dai due più grossi stati mediterranei dell'Europa.

Le improvvise percezioni di nullità politica dell'Europa occidentale in questioni che la toccano assai da vicino hanno di solito servito negli ultimi venti anni da frusta per indurre governi riluttanti a metter da parte ostacoli creati da loro stessi e per far loro compiere questo o quel passo avanti nel senso dell'unificazione sovranazionale.

Quanto è ora accaduto nel Medio Oriente ha dato forte rilievo alla vacuità dell'Europa delle patrie, alla debolezza interna di De Gaulle, ai pericoli che avvolgono una importante fonte di approvvigionamento europeo dell'energia, ed alla mancanza di un qualsiasi contributo europeo al tentativo di costruire un ordine mondiale più stabile e più giusto. È probabile che tutto ciò provocherà una accelerazione nella apertura dei negoziati per l'adesione inglese, rimetterà in moto la costruzione di politiche comuni dell'energia e del commercio estero, e risveglierà la fantasia politica degli statisti europei nella formulazione di un serio obiettivo di unificazione politica. Se ciò accadrà questo sarà stato il più importante anche se involontario contributo di Israele all'avvenire della democrazia europea.

Questa rapida scorsa dei problemi politici messi sul tavolo della guerra del Medio Oriente mostra che quasi ovunque si sono riaperti dei bivi. Le scelte che volta a volta si faranno avranno un'importanza decisiva per molti anni successivi. Questa è la caratteristica appunto dei momenti privilegiati della storia umana nei quali occorre che la libertà di decisione associata all'intelligenza politica abbia il sopravvento sull'asservimento delle volontà a passioni e pregiudizi.

la libia dopo il petrolio

di j. d. farrel

577

Gli automobilisti che percorrono la strada litoranea provenienti da Tunisi si avvicinano a Tripoli attraverso un territorio che ha subito pochi mutamenti da quando le potenze dell'Asse si arresero alle forze britanniche, nel 1943. Gli abitatori arabi delle oasi coltivano datteri, come hanno sempre fatto, e ulivi e arachidi prosperano sulla esigua striscia di terra arabile che separa l'interno desertico dalla costa mediterranea. La rivoluzione economica della Libia rimane invisibile finché l'autostrada non giunge in prossimità del sobborgo occidentale di Tripoli chiamato Giorgimpopoli. Qui il traffico si snoda lento, fitto come una processione, paraurti contro paraurti, diretto verso il centro della città.

Procedendo lentamente, incolonnati con le Mercedes-Benz, le Fiat 600, gli autocarri diesel, si passano il « Chicken on the Wheels » e il « Red Cat » — due recenti aggiunte alla vita notturna di Tripoli —, un supermercato, una lavanderia a gettone e una catena di bowlings, che fanno parte tutti di uno « shopping center » in rapidissima espansione. Procedendo ancora, il traffico proveniente da cinque direttrici diverse converge in un gorgo polveroso di automobili, autocarri e « gharris » a trazione equina. Le diverse correnti saranno prima o poi separate e incanalate da uno svincolo a quadrifoglio che, a quanto si dice, comprenderà il più grande sovrappassaggio di tutta l'Africa. Il trambusto continua lungo una serpentina a senso unico che fronteggia lo storico castello di Tripoli, e dalla quale è possibile scorgere il porto intasato di navi che attendono di liberarsi del loro carico — installazioni petrolifere, materiali da costruzione, beni di consumo. Il porto e la linea dell'orizzonte punteggiata dalle gru, sono chiari indizi di

J. D. Farrel è collaboratore per gli affari africani e medio-orientali di « Africa Report » da cui è tratto, per gentile concessione, il presente articolo. La traduzione è di Riccardo Ariotti.

la libia

Con una superficie di 1.759 Km² (circa 6 volte l'Italia) la Libia ha una popolazione di 1 milione e mezzo di abitanti. La densità di popolazione (0,7 abitanti per Km²) è quindi tra le più basse del mondo: bisogna però considerare che il 90 % del territorio è costituito da deserto. La forma istituzionale è monarchica. Capitali: Tripoli (190.000 abitanti) e Bengasi (80.000 abitanti) che si alternano ogni due anni in attesa che venga completata la nuova capitale El Beida. Il sovrano risiede nel palazzo di Dar es Salaam a Tobruk.

POPOLAZIONE, LINGUA E RELIGIONE

La popolazione è costituita da arabi, berberi, arabo-berberi, tuareg, tebu. Tra le minoranze europee numerosi sono gli italiani (35.000 ca.). Il 30 % ca. della popolazione è nomade o seminomade (beduini, tuareg, tebu).

Lingua ufficiale è l'arabo, ma sono usati anche l'inglese e l'italiano. Religione predominante è l'islamismo.

ORDINAMENTO DELLO STATO

Sotto dominio ottomano dal XVI sec., divenne colonia italiana nel 1912 dopo la guerra italo-turca. Conquistata nel 1943 dalle truppe britanniche, nel 1952 divenne regno indipendente. Capo dello Stato è il Re (attualmente Mohamed Idris as-Sanussi, salito al trono nel 1952), che esercita il potere esecutivo in una col Consiglio dei Ministri da lui nominato.

Il potere legislativo spetta a un Parlamento bicamerale composto dalla Camera dei deputati (55 membri eletti a suffragio universale per cinque anni) e dal Senato (24 membri di nomina regia).

Dal 1963 alla tradizionale suddivisione amministrativa in grandi regioni (Tripolitania, Cirenaica e Fezzan) è subentrata una ripartizione in dieci distretti, posti sotto l'autorità di funzionari di nomina governativa.

La Libia è membro dell'Onu, dell'Organizzazione per l'Unità Africana (Oua) e della Lega araba.

CONDIZIONI ECONOMICHE

Fino a qualche anno fa la Libia doveva fare assegnamento sugli aiuti di paesi stranieri per integrare le proprie risorse economiche basate essenzialmente su un'agricoltura di pura sussistenza. La scoperta e le prime coltivazioni di importanti giacimenti petroliferi hanno determinato non solo immediate conseguenze positive quali l'aumento del reddito nazionale (nel bilancio del 1963 gli introiti derivanti dal petrolio costituivano oltre il 70 % di tutte le entrate), ma ha reso possibile il finanziamento di un piano di sviluppo che dovrà incrementare anche gli altri settori produttivi. La produzione giornaliera ha toccato alla fine del 1966 1,7 milioni di barili; ciò fa della Libia la quinta maggiore esportatrice di petrolio del mondo.

Nell'anno finanziario 1966-67 le entrate governative derivanti dal petrolio sono state di 388,6 milioni di dollari, di cui 164,5 sono andati al piano quinquennale (1963-68); 106 al bilancio generale che è stato in totale di 243 milioni di dollari e 28 milioni alle riserve.

AGRICOLTURA. Limitate al 2 % della superficie totale del paese (il 90 % è deserto e l'8 % pascolo), le risorse agricole della Libia sono esigue, anche a causa della carenza d'acqua. Tuttavia l'ampia varietà delle culture fa sì che alcuni prodotti siano sufficienti al fabbisogno interno ed altri possano essere destinati all'esportazione nella misura media annua di

(segue a pag. 580)

una esplosione economica che sta trasformando la Libia a un ritmo fino a cinque anni fa impensabile.

Il boom petrolifero del paese ha trasformato le capitali di Tripoli e di Bengasi da sonnolenti stagni postcoloniali in città capaci di offrire lavoro a ogni persona che sappia piantare un chiodo, manovrare un elevatore, o tenere dei libri contabili. L'abbondanza di posti di lavoro e la scarsità di gente qualificata per occuparli hanno prodotto una schiarita nella situazione di disoccupazione già prevalente; la disperazione della povertà ha ceduto il posto a un senso di costruttività che sopravvive anche al calore di un'estate libica. Il reddito pro-capite, pietra di paragone del progresso in ogni paese in via di sviluppo, è cresciuto da 39 dollari stimati nel 1951, anno della indipendenza della Libia, a oltre 500 nel 1966. Gli altri indici tradizionali di sviluppo puntano anch'essi verso l'alto, ma il dato statistico fondamentale è la produzione di petrolio greggio, balzata da zero nel 1960 a 550 milioni di barili annui, e ancora in ascesa. Dagli incerti inizi di una nazione apparentemente condannata a perenne povertà dall'avarizia del territorio, la Libia è diventata la quinta maggiore esportatrice di petrolio del mondo; una invidiabile anomalia: un paese sottosviluppato ricco.

579

L'affrancamento della Libia da una situazione di indefinito ristagno si è compiuto in meno di un decennio, e ancor meno ci è voluto per avviare e sviluppare le esportazioni petrolifere. La presenza del petrolio era sospettata da lungo tempo (tracce del minerale erano state notate parecchio tempo prima da geologi italiani), ma fino al 1955 non era stata avviata nessuna ricerca seria. Il Parlamento libico promulgò allora una legge che stabiliva dei termini per la concessione dei permessi di ricerca e di sviluppo di qualunque giacimento petrolifero venisse scoperto. Ciò assicurava che nessuna singola compagnia potesse monopolizzare o dominare lo sviluppo delle risorse minerarie del paese, mentre quella che avesse trovato il petrolio lo avrebbe sfruttato immediatamente. Deliberatamente la Libia evitò di seguire l'esempio dei paesi dell'America latina o del Medio Oriente, le cui economie in passato erano legate alle capacità produttive e di marketing di singole ditte o gruppi.

Il primo round nella conseguente gara alle offerte delle compagnie autorizzava le ditte vincitrici — americane, britanniche, europee — a mandare i loro geologi sui luoghi delle concessioni, distribuite senza nessun ordine in varie zone il cui potenziale geologico era sconosciuto. Nel dicembre del 1957 la Esso Standard of Libya, membro del gruppo originario, annunciò la scoperta di un pozzo da 500 barili al giorno nel cuore del Sahara, in prossimità del confine algerino. Anche se ricerche ulteriori non portarono alla scoperta di un giacimento commercialmente sfruttabile l'annuncio provava che il petrolio esisteva in Libia, contribuendo ad accelerare il ritmo delle ricerche. Per la

la libia (seguito)

oltre il 90 % del raccolto totale. I principali prodotti sono: cereali, pomodori, olive, semi oleaginosi, datteri, patate, agrumi. L'agricoltura assorbe il 40 % della popolazione attiva, occupata in ca. 5000 aziende e in un numero imprecisabile di proprietà di cabila.

Il patrimonio zootecnico è soggetto alle variazioni climatiche e pertanto la sua consistenza presenta notevoli oscillazioni di anno in anno. Limitato (appena 8 Kg l'anno pro capite) il consumo interno della carne, mentre è discreta l'esportazione di pelli.

Importanza crescente va assumendo la pesca soprattutto del tonno e delle spugne.

INDUSTRIA. È ancora in uno stadio di notevole arretratezza, anche per l'esigua disponibilità dell'energia elettrica.

Le risorser minerarie sono presenti in Libia in quantità irrilevanti di salnitro, zolfo e fosfati. Notevolissima è invece la produzione di petrolio i cui giacimenti, scoperti nel 1961 nella regione a sud della Gran Sirte, nel Fezzan e altrove, hanno reso nel 1963 fino a 66.000 t al giorno.

L'attività manifatturiera si basa su piccole e medie imprese di trasformazione (oleifici, molini, concerie). In fase di grande sviluppo sono le attività connesse con il settore petrolifero.

LE CONCESSIONI PETROLIFERE. I giacimenti petroliferi della Libia sono di proprietà dello stato, che autorizza le compagnie petrolifere ad estrarre ed esportare il minerale mediante « atti di concessione » assegnati dal governo alle condizioni stabilite dalla Legge sul Petrolio del 1955. La legge prevede la spartizione al fifty-fifty dei profitti netti tra il governo e le compagnie concessionarie; la recente tornata di concessioni firmata nel 1966 comprende alcune compagnie che hanno offerto alla Libia fino al 52,5 per cento. I pagamenti al governo comprendono emolumenti, affitti, royalties, tasse sul reddito, e se necessario una soprattassa per fare ascendere la quota governativa al 50 per cento. L'affitto per ogni cento chilometri quadrati di area di concessione è fissato per legge, e le royalties sul greggio venduto ammontano al 12,5 per cento del prezzo imposto di \$ 2,21 al barile, per greggio libico con peso specifico da 39° a 40°. (I tecnici definiscono « prezzo imposto » il prezzo al quale una data qualità di greggio viene offerta in vendita in un dato posto alla generalità degli acquirenti, come pubblicato nel « Platt's Oilgram News »). Nel novembre del 1965 la Libia ha adottato la formula dell'accordo Opec per il calcolo della quota dei profitti spettante al governo. Ciò non ha mutato la ripartizione al 50-50 ma ha modificato la base di calcolo in maniera da aumentare i pagamenti alla Libia di circa un cinque per cento del prezzo imposto. Il pagamento delle royalties, equivalenti a circa \$ 0,27 per barile, avviene trimestralmente; le tasse, oscillanti tra \$ 0,65 e \$ 0,73 per barile, vengono pagate annualmente, all'inizio dell'anno fiscale libico, col risultato che la Libia introita circa la metà dei suoi redditi petroliferi in una sola volta, ogni aprile.

Attualmente sono operanti in Libia 42 concessionari e 28 compagnie petrolifere — 17 americane, cinque della Germania Occidentale, due italiane, due francesi, una britannica e una anglo-olandese. Otto degli operatori producono ed esportano petrolio attraverso le quattro reti di oleodotti e scali marittimi. Nel 1966 il totale della loro produzione ha superato del 23,5 per cento quella del 1965, toccando i 550.185.613 barili, il che fa della Libia il quinto maggior esportatore di petrolio del mondo dopo il Venezuela, l'Arabia Saudita, il Kuwait e l'Iran. I produttori sono: il gruppo Oasis, un consorzio della Continental Oil, la Amerada, la Shell e la Marathon (237.473.157 barili); la Esso Standard Libya (178.154.336 barili); la Mobil-Gelsenberg (62.230.739 barili); la Esso Sirte (34.951.924 barili); la American Overseas Petroleum Company for Texaco and Stan-

(segue a pag. 582)

fine del 1958 le compagnie avevano speso 100 milioni di dollari per le ricerche, e la Esso aveva fatto un importante ritrovamento a Bir Zelten, a cento miglia dal Mediterraneo, nel desolato bacino della Sirte, « Zelten Number One », il pozzo scoperto, dava 17.500 barili al giorno, una resa che eguagliava quella dei celebri pozzi del Kuwait e dell'Arabia Saudita.

Ulteriori ricerche provarono che a Zelten esisteva un giacimento ancora più grosso, e mentre la Esso accelerava la costruzione di un oleodotto verso il mare, altre compagnie si misero in coda per ottenere concessioni nella Sirte e nella Libia occidentale. Per la fine del 1963 in Libia erano all'opera 25 compagnie di sei paesi; il totale dei loro investimenti per le ricerche era calcolato in 1,1 miliardi di dollari. Fra tutte trivellarono quasi mille pozzi, di cui 429 ebbero un felice esito produttivo. La Mobil e le sue consociate tedesche costruirono un impianto a Hofra; la Amoseas (un consorzio di due ditte statunitensi) impiantò a Beda; la Oasis, un consorzio di quattro ditte statunitensi, avviò una produzione su vasta scala a Dahra; un tentativo congiunto della British Petroleum e della Nelson Bunker Hunt, del Texas, portò alla scoperta di un enorme giacimento a Serir, nel deserto orientale vicino all'Egitto. In tutto furono individuati più di 90 giacimenti di varie dimensioni e possibilità, a cui altri se ne sarebbero aggiunti.

581

la concorrenza e il petrolio

Naturalmente coi ritrovamenti si era appena alla metà dell'opera: il petrolio è inutile se non lo si sposta e non lo si vende con profitto in un mercato mondiale altamente concorrenziale. Allo scopo di vendere, le compagnie si rivolsero, per una serie di ragioni, all'Europa occidentale. La vicinanza consentiva sostanziali economie di trasporto, le caratteristiche del greggio libico rispondono bene ai requisiti del mercato europeo, e la domanda in Europa cresce con un tasso (circa dieci per cento annuo) superiore a quello di qualunque altra parte del mondo. Avendo presente questo obiettivo, i più grossi produttori demolirono una serie di record di velocità nel costruire oleodotti dalla Sirte al Mediterraneo nonché installazioni per il deposito e punti di attracco per le petroliere, per accogliere le navi provenienti da Amburgo, da Genova, da Marsiglia. Sempre in testa, la Esso Libya completò in soli quindici mesi un oleodotto da trenta pollici da Zelten a Marsa al-Brega. Nell'ottobre del 1961 re Idris inaugurò il complesso Esso: la Libia entrava nella fase della produzione.

Un capitolo completamente nuovo nell'evoluzione della economia petrolifera libica si aprirà verso la fine del 1968, col completamento da parte della Esso di un enorme stabilimento per la produzione di gas liquido a Marsa al-Brega. Il gas naturale separato dal greggio che si produce nei giacimenti sirtici sarà compresso e raffreddato a -260°

la libia (seguito)

dard of California (29.882.845); la Pan-American Libyan Oil Company (3.029.578); la Phillips (2.996.387); e la British Petroleum-Nelson Bunker Hunt (1.466.646). I mercati più grandi sono nell'ordine, la Germania Occidentale, la Gran Bretagna, l'Italia, la Francia, i Paesi Bassi, gli Stati Uniti, la Spagna e il Belgio. Re Idris ha ufficialmente inaugurato nel febbraio del 1967 il complesso della British Petroleum di Marsa al-Hariga, del valore di 73 milioni di dollari. Si prevede che la British Petroleum diverrà uno dei maggiori produttori.

(Fonte: *Africa Report*)

ISTRUZIONE E INFORMAZIONE

Dal censimento del 1964 è risultato che 219.781 libici frequentano le scuole fino al livello delle secondarie; nel 1951 erano 32.456. I laureati da università sono 1.523, dai tre del 1951.

L'analfabetismo totale è del 27 per cento, sempre secondo il censimento del 1964. L'Università di Libia, fondata nel 1956, ha 1.400 studenti fra le due residenze di Bengasi e Tripoli; un Istituto superiore di tecnologia avanzata è stato fondato a Tripoli nel 1961, con l'assistenza dell'Unesco.

I principali mezzi di informazione sono otto tra quotidiani e settimanali pubblicati in lingua araba, italiana e inglese a Tripoli (con una tiratura complessiva di circa 30.000 copie), e sei quotidiani a Bengasi. Il ministero dell'informazione pubblica il quotidiano ufficiale arabo « Tarabulus al-Gharb » e controlla la Agenzia di informazione libica e le trasmissioni della Radio libica. Alle trasmissioni esistenti della radio, in inglese e in arabo, si sta aggiungendo la televisione.

COMMERCIO INTERNAZIONALE (1964)

Importazioni	182.665	miliardi di lire italiane			
Esportazioni	442.942,5	»	»	»	»
Saldo attivo	260.277,5	»	»	»	»

	Importazioni da	Esportazioni a	Saldo	(% in valore)
Germania Occ.	10,7	33,5	+ 22,8	
Paesi Bassi	3	8,6	+ 5,6	
Regno Unito	17,7	22	+ 4,3	
Francia	4,5	5,6	+ 1,1	
Italia	20	12	— 8	
USA	23,1	4,3	— 18,8	

Principali importazioni (1962): Macchinario (25,2); ghisa (10,7); veicoli (4,8), farina (2,7). Principali esportazioni (1962): Petrolio greggio (95,8), arachidi (1,4), olio d'oliva (0,5), pelli (0,5).

ARMAMENTI

L'esercito libico conta 7.000 uomini ed è istruito e armato principalmente dal Regno Unito e dagli Stati Uniti. L'aviazione militare, fondata nell'agosto del 1963 con l'assistenza degli Stati Uniti, dispone di un organico di 250 persone, quattro aerei scuola a reazione T-33, quattro C-47 e alcuni aerei leggeri. La marina dispone di 200 uomini e tre piccole unità. La polizia ha circa 12.000 effettivi.

fahrenheit, quindi pompato sotto forma di liquido nelle petroliere frigorifere e trasportato a Barcellona e a La Spezia per essere immesso nelle reti di distribuzione di gas della Spagna e dell'Italia. La Francia fu la prima a sperimentare il processo, ad Arzew in Algeria, ma l'impresa della Esso è di gran lunga più vasta: impianti per 200 milioni di dollari, il più grosso stabilimento del genere, comprimeranno per lo stivaggio un terzo dei mille miliardi di piedi cubici di gas giornalieri, ovvero circa il venti per cento di tutto il gas naturale consumato nell'Europa occidentale nel 1965. Il costo degli impianti di attracco delle navi particolarmente attrezzate fa ascendere il totale dell'investimento a 350 milioni di dollari. Si dice che questo sia l'impegno più grosso mai assunto dall'industria petrolifera mondiale per un progetto singolo. Altre compagnie stanno prendendo in considerazione la produzione di gas; col tempo la disponibilità di gas sulla costa del Mediterraneo potrebbe richiamare le industrie manifatturiere verso i lidi libici.

La proliferazione dei produttori di petrolio attuali o potenziali non è pianificata, tuttavia non è senza controlli da parte del governo. Sotto Fuad Kabazi, fino a poco tempo fa l'accorto e capace amministratore della politica petrolifera della Libia, il Ministro degli affari petroliferi ha incoraggiato la spinta concorrenziale che sin dagli inizi ha contraddistinto l'industria libica. Così i piccoli produttori indipendenti che vendevano al disotto del prezzo imposto di 2,21 dollari al barile, allo scopo di assicurarsi un'apertura nel mercato dell'Europa occidentale, furono dispersi nel 1965, quando il governo emendò la legge sul petrolio facendo del prezzo imposto la base per il calcolo dell'imposta da pagarsi dalle compagnie, tendendo a produrre una ripartizione fifty-fifty. L'accettazione di siffatte condizioni da parte delle compagnie — condizioni che incorporano la formula di accordo adottata dalla Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio (Opec) — fu posta come condizione per operare nel settore e per ottenere nuove concessioni. Nell'ultimo round per l'assegnazione delle concessioni sono state presentate offerte da parte di trenta partecipanti in rappresentanza di 48 compagnie. Per acuire la competizione il Ministro del Petrolio ha invitato le compagnie ad aggiungere qualche altra cosa alle loro offerte, per renderle più allettanti, in modo da ottenere dal governo libico un trattamento preferenziale con l'offrire al paese dei benefici non strettamente richiesti dalla legislazione di base. Parecchi concorrenti si ritirarono non appena furono messi di fronte alla formula Opec e alla lista di « fattori preferenziali » suggerita dal governo; tuttavia durante il 1966 il governo ha firmato accordi per nuove concessioni con 25 concorrenti, compresi 14 per la prima volta in Libia. Per assicurarsi la concessione alcuni hanno offerto di costruire raffinerie o stabilimenti petrolchimici, o borse di studio universitarie a studenti libici, o il patrocinio di progetti di sviluppo agricolo — sempre nell'ipotesi che il petrolio venga trovato. Kabazi ha commentato

che i fattori competitivi hanno avuto un ruolo determinante nella concessione delle licenze; i vantaggi che ne sono derivati alla Libia hanno mostrato qual è « la via da seguirsi dalle compagnie, se vogliono lavorare con noi ».

i problemi della ricchezza

La Libia non era adeguatamente attrezzata per far fronte al modesto afflusso di cui cominciava a godere durante la fase di esplorazione, a parte un reddito di quasi mezzo miliardo di dollari all'anno. Una volta indipendente, il paese dovette affrontare il problema di formare un paese da tre province danneggiate dalla guerra; il servizio civile non aveva nessuna esperienza, non c'era una università, e i libici laureati in università straniere erano meno di una dozzina. L'assistenza tecnica delle Nazioni Unite e di tanti paesi occidentali, specialmente il Regno Unito e gli Stati Uniti, era su scala modesta e basata sull'assunto che l'agricoltura sarebbe rimasto il principale fattore economico del paese. Le aziende agricole importanti che esistevano erano concentrate in pochi punti lungo la costa e in Cirenaica, ed erano state pesantemente danneggiate dai tre anni di combattimenti durante la seconda guerra mondiale e dal collasso degli investimenti agricoli italiani.

Il governo originario era formato da una generazione anziana, che ricordava Mussolini, le battaglie dei carri armati degli anni '40, gli amari dibattiti che precedettero l'accordo per l'unione federata della Cirenaica, Tripolitania e Fezzan, nel 1949. Si trattava di mettere insieme uomini che per la prima volta avrebbero potuto chiamarsi libici, dopo secoli di invasioni e dominazioni da parte di greci, fenici, romani, vandali, arabi, turchi e italiani. In un certo senso erano stranieri separati dal tempo e dalla vastità dei loro stessi territori; lo stato stesso era un insieme di comunità messe insieme nel breve intervallo tra l'amministrazione militare e l'indipendenza. In Cirenaica, tra gli Arabi di Jebel Akhdar e le oasi del sud, esistevano sistemi tribali ben determinati; ma la società della Tripolitania era frantumata in numerose tribù con tanti capi diversi la cui autorità poggiava più su tradizioni familiari che su un esteso sistema di rapporti di parentela. Le poche migliaia di Arabi che abitavano il Fezzan erano guidati da una famiglia che è ancora eminente negli affari della Libia.

Già prima della guerra questi gruppi eterogenei avevano cominciato a riconoscere autorità di leader all'emiro di Cirenaica, ora Re Idris I, che dall'esilio nel Cairo guidò la resistenza contro gli italiani e successivamente contro i tedeschi. Egli era erede del manto nazionalista di Omar al-Mukhtar, ispiratore della resistenza della Cirenaica contro gli italiani, fino alla sua cattura ed esecuzione nel 1931; per di più Idris è il capo spirituale dell'ordine religioso dei Sanusi, una

confraternita mussulmana che ha un vasto seguito in Libia. Con le sue credenziali politiche e diplomatiche radicate negli anni della guerra e nei negoziati postbellici con la Gran Bretagna e le Nazioni Unite sul futuro delle tre province, Idris poteva unificare quel che la storia aveva tenuto separato.

Nel dicembre del 1950 l'Assemblea Nazionale proclamò Idris Re, e la monarchia fu confermata un anno dopo, con l'indipendenza della Libia. Per Idris fu a un tempo un riconoscimento e un banco di prova della pazienza e della persuasione di cui per tanto tempo si era servito per indirizzare verso un comune obiettivo gli interessi di tanti gruppi diversi. Subito dopo l'indipendenza egli « fece sapere » (una frase che ricorre spesso nella politica libica) che riteneva il paese impreparato ai partiti politici, e costituì un consiglio dei ministri coi rappresentanti dei clans e delle famiglie più in vista della Libia. Nella Camera dei Rappresentanti, elettiva, portavoce degli stessi gruppi erano mischiati alla generazione più nuova di imprenditori e di laureati. Il governo è senz'altro una miscellanea di figure tradizionali, ma non per essere a un tempo tradizionale e conservatore esso è meno rappresentativo.

La scoperta del petrolio ha affrancato la Libia dalla dipendenza finanziaria dai governi stranieri e ha spostato la responsabilità dello sviluppo economico dalle fonti straniere al governo. La legge del 1958 per le royalties sul petrolio, destinando allo sviluppo il settanta per cento delle future entrate apriva le porte a una vasta gamma di possibilità, per un paese che aveva bisogno di tutto. Il resto degli introiti era destinato al governo federale (15 per cento) e alle province in cui si produce il petrolio. Il problema delle priorità nello sviluppo era già stato oggetto di tentativi di soluzione da parte della Libia. Erano stati costituiti uno dopo l'altro dei comitati di coordinamento, che si presumeva avrebbero districato le fila confuse, spesso a causa di rivalità e antagonismi, dell'assistenza proveniente dalle Nazioni Unite e dagli amici occidentali della Libia.

Appena le prospettive di ricchezza, grazie al petrolio, si fecero più concrete, il Parlamento nel 1961 autorizzò una Commissione per lo sviluppo, apartitica, a preparare un piano quinquennale che stabilisse la destinazione del denaro previsto per lo sviluppo. La Commissione fu frustrata negli scopi da reclami e affermazioni concorrenziali del governo centrale e delle tre province, e dai contrastanti pareri degli esperti che la componevano. Il problema fu semplificato (o comunque spostato a livello più alto) nel 1963, quando il sistema federale fu abolito e ad esso fu sostituita una forma di governo unitaria, in seno alla quale la pianificazione nazionale fu assegnata al nuovo Ministero della Pianificazione e dello Sviluppo Economico. Frattanto le entrate del paese grazie al petrolio crescevano rapidamente; il totale di 56 milioni di dollari proposto nel 1961 come obiettivo del Piano Quinquennale originario fu superato dalle crescenti entrate, e quando

il piano finalmente fu varato, nel 1963, l'obiettivo della spesa era stato superato di piú di otto volte, essendosi raggiunta la cifra di 473 milioni di dollari. Una delle leggi di Parkinson — « La spesa cresce in conformità del reddito » — veniva messa alla prova per la prima volta in Africa.

un laissez-faire controllato

586 Il Piano 1963-68 è un insieme di lavori pubblici e infrastrutture sociali di un genere che si riscontra in parecchi paesi in via di sviluppo. Agricoltura, comunicazioni, istruzione pubblica sono tra le maggiori voci di spesa; la prevalenza dell'agricoltura sull'industria (82 milioni di dollari contro 19) rispecchia la decisione di cercare uno « sviluppo equilibrato », allo scopo di evitare la dipendenza totale da un singolo settore, nella fattispecie quello petrolifero. Ma il reddito della Libia ha superato considerevolmente le capacità del governo di spenderlo. Fatto ascendere, dalla Legge sulle royalties del petrolio, a un settanta per cento dell'entrata fiscale complessiva, il denaro disponibile per lo sviluppo ha ben presto superato la cifra stabilita dal Piano; per il 1966 il Parlamento ha stanziato per lo sviluppo un totale di 656 milioni di dollari — quasi duecento milioni in piú di quanto il Piano prevedeva — e il Piano stesso è andato praticamente smantellato. Il divario fra i piani di spesa e l'effettiva concessione degli appalti è forse illustrato nella maniera piú clamorosa dal Progetto Idris per l'edilizia, uno strepitoso programma di 1,1 miliardi di dollari annunciato nel 1965 per la costruzione di 100.000 case nei prossimi cinque anni. I termini per l'aggiudicazione delle prime 10.000 unità non si sono chiusi prima del febbraio 1967; il crescente costo del lavoro e dei materiali, e quella che alcuni considerano una poco appropriata specificità delle caratteristiche di progetto degli edifici, hanno frenato l'iniziale impulso di questo ambizioso progetto per il miglioramento delle condizioni di vita in tutto il Regno.

Uno degli obiettivi principali del Piano quinquennale come del programma edilizio è la stabilizzazione della popolazione rurale, mediante l'offerta di piú vaste opportunità per la gente dell'entroterra. Tuttavia a Tripoli, l'anno scorso, ho sentito dire in parecchi quartieri che l'agricoltura del paese è stata « rovinata » dall'esodo di uomini dalle zone rurali verso i campi petroliferi e le città, dove possono guadagnare molto di piú che nei loro luoghi nati. Il governo ha stanziato 20 milioni di dollari per amenità, allo scopo di rendere piú piacevole la vita nei villaggi, ma la firma di un Ministro non può controllare il movimento di un popolo attirato dal boom del petrolio.

Fino a che punto è grave il problema dello svigorimento della agricoltura libica? Alcuni sostengono che la migrazione verso le città

finirà per trasformare la campagna in un entroterra spopolato, sormontato dagli enormi agglomerati urbani di Tripoli e di Bengasi — una società pericolosamente dipendente da una singola industria.

Nell'affrontare i suoi problemi la Libia non abbraccia nessuna ideologia ufficiale, sia nella sfera politica che in quella economica, e il suo comportamento sfugge a ogni categorizzazione. Nel suo benvenuto alle imprese straniere il paese pratica il *laissez-faire* (soggetto a delle direttive di massima legali), e ben poche restrizioni vengono imposte agli imprenditori del luogo. Tuttavia parecchi fattori concorrono per dare al governo una voce importante nelle decisioni economiche: la Legge sul petrolio fa del governo la principale fonte di capitale, e il Piano distribuisce il capitale in diverse aree di investimento, con la clausola di possibili modifiche allorché il reddito cresce. Ma il governo deve competere con l'industria privata per i servizi della esigua schiera di lavoratori specializzati esistenti in Libia, e né il settore pubblico né quello privato sono riusciti a ottenere tutta la manodopera specializzata di cui abbisognano. Le decisioni riguardanti entrambi i settori sono prese da un piccolo gruppo di funzionari statali; il passaggio obbligato delle entrate del petrolio per questo esiguo gruppo di persone importanti ha contribuito a generare la disparità tra le entrate e le spese.

Intorno al vertice di questa situazione economica e politica fluttua intanto una quantità imprecisata ma evidentemente crescente di capitale generato dalle attività derivate della industria del petrolio. Le attività petrolifere hanno creato una enorme domanda di alloggi, impianti di aria condizionata, appalti in generale, ferramenta, e una moltitudine di servizi a Tripoli e a Bengasi. Gli imprenditori locali hanno cominciato a muoversi in questi settori, spesso in società con americani o europei che forniscono le cognizioni tecniche e parte del capitale. Tali imprese vanno assorbendo parte della manodopera libica semi-specializzata resasi disponibile dopo che l'industria petrolifera è passata dalla fase intensamente manovalistica della ricerca a quella essenzialmente capitalistica della produzione.

A Marsa al-Brega, parecchie miglia lontano dagli alveari urbani di Tripoli e Bengasi, i libici e gli americani sono impegnati in una impresa che aggiungerà una nuova dimensione al quadro dell'economia. Brega è uno dei quattro punti di attracco per le petroliere sulla costa del Mediterraneo, ma a differenza degli altri è anche il nucleo di una comunità libica che si va sviluppando intorno alle attività del terminal, delle raffinerie e degli stabilimenti che producono gas liquido. Dalle origini, nel 1959, quale accampamento per il personale, vicino alle rovine bombardate del primitivo villaggio libico, esso si è andato evolvendo verso quel genere di società stratificata che si ritrova nelle « oil-towns » americane o europee del Medio Oriente. Per quanto il centro abitato come tale abbia appena due anni di vita, la popola-

zione di Brega cresce quasi del dieci per cento all'anno; alla fine del 1966 c'erano circa 2200 impiegati e dipendenti della Esso e degli appaltatori, la maggior parte di essi espatriati, che vivevano « dentro le mura », e circa 1900 libici che abitavano fuori. Si aprirono discussioni col governo in merito allo sviluppo di una comunità aperta di Brega, piuttosto che di una « company-town »; l'esito potrebbe avere un'influenza significativa sulle relazioni della Libia con gli altri produttori di petrolio e sui futuri modelli di sviluppo industriale. Brega è più di un luogo per viverci: esso è anche un centro di istruzione per l'avanzamento dei dipendenti libici di tutto il paese, e un fattore importante negli sforzi della Esso di libicizzare il suo staff operativo. Fino a ora è l'unica comunità nel suo genere, ma può costituire il modello per altre simili, se le auspiccate industrie manifatturiere verranno attratte sulla costa dalla disponibilità di gas naturale e di energia.

politica estera e basi militari

La transizione della Libia dalla povertà alla ricchezza è stata sostenuta da una politica estera che non può essere incasellata in nessuno degli schemi tradizionalmente seguiti in Africa o nel Medio Oriente.

Non tutto il mondo era preparato ad accogliere uno stato indipendente libico nel 1951. Parecchi membri delle Nazioni Unite erano convinti che l'ex colonia dovesse farsi una maggiore esperienza di autogoverno sotto tutela internazionale, e la risoluzione sulla sua indipendenza passò all'Assemblea generale per un solo voto, quello di Haiti. La mancanza di esperienza, la popolazione rada, la scarsità di risorse visibili, esponevano l'enorme paese alle varie influenze del mondo arabo e all'ombra minacciosa della guerra fredda. In questa difficile situazione il governo cercò di sviluppare fra le tre province un senso di unità nazionale, per difendere il paese dalle mire di potenze interessate. Sotto l'occhio vigile di Re Idris la Libia scelse una politica cauta e pragmatica di amicizia con l'Occidente, cercando al tempo stesso di non provocare l'ostilità delle forze comuniste tra i suoi amici nel mondo arabo. Il risultato è stato una condotta incolore e talvolta sfuggente, che può irritare gli amici della Libia e frustrare i libici che richiedono per il loro paese un ruolo più attivo. Ma misurando col metro dell'interesse nazionale è stato un successo.

La Libia s'è trascinata dietro nell'indipendenza una eredità militare — o meglio, tre eredità — della seconda guerra mondiale. Guarnigioni dell'esercito britannico e installazioni della Raf furono disposte in Tripolitania e in Cirenaica dopo la disfatta delle forze dell'Asse nel 1942-43. Nel Fezzan del sud reparti di « Francia Libera » del generale Leclerc occuparono degli accantonamenti vicino al confine algerino. Nelle vicinanze della stessa Tripoli, la Air Force statunitense

occupò l'aeroporto di Mellaha, una installazione italiana sulla costa, cinque miglia a est dalla città. I francesi si ritirarono dalla loro posizione negli anni cinquanta, ma gli inglesi e gli americani rimasero in base ad accordi con re Idris e il governo. Il protrarsi della loro presenza riflette valutazioni di fattori politici operate da re Idris e dai suoi consiglieri per il bene della Libia.

I primitivi bisogni del regno di Libia coincidevano esattamente con l'esigenza degli Stati Uniti di avere un centro di istruzione dei piloti dell'Usaf assegnati alle basi Nato in Europa. L'uso da parte americana del campo d'aviazione di Mellaha (da allora chiamato Wheelus Air Base) fu convenuto formalmente con un accordo che riconosceva ad esso i diritti di una base-accordo firmato nel settembre del 1954, che assegnava alla Libia 10 milioni di dollari annui per l'uso dei 2.221 acri del Mellaha e di 23.500 acri di deserto da usarsi come poligono per esercitazioni di bombardamento. Finché la ricerca del petrolio non entrò nella fase decisiva, sul finire degli anni cinquanta, questo pagamento annuo ha rappresentato la più grossa fonte unitaria di reddito sicuro del governo, e Wheelus era il datore di lavoro più grosso del paese (vi lavorano circa 1.400 libici, i cui salari aggiungono altri 1,5 milioni di dollari annui all'economia locale). Politicamente la base è stata oggetto dell'opposizione di alcuni gruppi interni, della voce del Cairo, degli arabi, e degli abitanti dei villaggi a essa vicini ai quali fu chiesto di scorciare alla sommità le palme produttrici di datteri per consentire il decollo dei Supersabres e dei Thunderchiefs, che divorano l'intera pista di 11.000 piedi quando partono per le missioni di esercitazione. Parecchi sforzi e molta buona volontà hanno ridotto gli attriti fra americani e libici, fra uomini e macchine, e anche la fortuna vi ha giocato la sua parte. Il tempestivo arrivo delle prime royalties petrolifere nel 1961 compensò la automatica riduzione dei pagamenti, passati secondo l'accordo originario da 10 a 1 milione di dollari l'anno. Riduzione che altrimenti sarebbe stata dolorosa.

La posizione britannica è totalmente differente. Mentre gli americani apprezzano Wheelus unicamente per la sua convenienza quale centro d'istruzione vicino ai paesi della Nato, agli occhi britannici la Libia ha un posto (sebbene sempre meno rilevante) in una strategia del Medio Oriente, che originariamente abbracciava il canale di Suez, e tendeva a nord e a sud. Ma esistono speciali legami, d'altra natura, derivanti dall'aiuto britannico alla resistenza dei Sanusi contro le potenze dell'Asse durante la seconda guerra mondiale. Le truppe libiche e quelle inglesi hanno combattuto fianco a fianco nelle campagne del deserto; un'amministrazione militare britannica ha governato la Cirenaica finché le Nazioni Unite non hanno riconosciuto il principio che la Libia doveva essere libera e indipendente. La « Cyrenaican Defense Force », comandata dagli inglesi — altra eredità della guerra nel de-

serto — è rimasta, per parecchi anni dopo l'indipendenza, una forza di polizia semiautonoma, legata a Re Idris dalla storia e da interessi di clan. E quando nel 1953 si costituì l'esercito libico la Gran Bretagna accettò di istruirlo ed equipaggiarlo, oltre che di venire in soccorso della Libia in caso di aggressione. Nel frattempo la Gran Bretagna manteneva piccole guarnigioni dell'esercito e dell'aeronautica in parecchi punti della Tripolitania e della Cirenaica.

La presenza degli Stati Uniti e della Gran Bretagna fa parte di un calcolato equilibrio tra l'esigenza di prestigio e la sicurezza nazionale. Di tanto in tanto questa presenza si è rivelata un grave fardello nei rapporti tra la Libia e il mondo arabo, che coinvolge tutta un'altra serie di scelte prioritarie e di obiettivi. La Libia entrò a far parte della Lega araba nel 1953, e prende parte agli affari arabi particolarmente col ruolo di moderatrice tra opposte scuole di pensiero. Nel febbraio del 1964 il presidente Nasser fece un chiaro riferimento alla politica della Libia in un discorso nel quale chiedeva l'evacuazione delle installazioni militari americane e inglesi in Libia e a Cipro. Il discorso di Nasser toccava alcuni punti dolenti del governo libico, il quale, il giorno appresso, dichiarò che non intendeva rinnovare o estendere gli accordi per le basi militari con gli Stati Uniti e la Gran Bretagna.

Una parte significativa dell'opinione libica non fu soddisfatta di questa risposta, e ne nacque una crisi governativa. (Vale la pena di ricordare che gli ultimi contingenti francesi avevano lasciato il Nord-Africa nel 1963, e che gli Stati Uniti avevano acconsentito a ritirarsi dalle loro installazioni difensive nel Marocco). Il 9 marzo Mahmoud Muntassir, allora Primo Ministro, disse alla Camera dei deputati che egli aveva chiesto alle due potenze occidentali di negoziare la liquidazione delle loro basi; una settimana dopo la Camera ratificava all'unanimità la posizione di Muntassir.

L'azione del Parlamento minacciava di minare una componente importante delle strutture di sicurezza del Regno, in particolare il legame con la Gran Bretagna, che aveva sostenuto il nazionalismo libico e il gruppo dei Sanusi per più di vent'anni. Profondamente toccato dall'apparente rigetto della sua politica, Re Idris informò il Consiglio dei Ministri che egli era pronto a dimettersi da capo dello stato libico. Il suo gesto risolse la crisi, ponendo il paese di fronte a problemi più seri che non quello delle basi, cioè come colmare il vuoto dell'identità nazionale che sarebbe seguito all'abdicazione del Re. Messaggi di fedeltà e di affetto piovvero nella residenza reale dalla Camera dei deputati, dai comandanti militari e da vecchi capi. Idris rinunciò all'idea di abdicare, e il governo Muntassir modificò la sua posizione. Il Ministro di stato Omar Barouni spiegò che, volendo la liquidazione delle basi, la Libia non voleva alterare il modello esistente di legame economico e militare con gli Stati Uniti e il Regno Unito, bensì soltanto « modificare gli accordi che erano ormai superati ».

Calmatesi le acque, la Libia e le due potenze occidentali iniziarono, nella primavera del '64, dei colloqui sui loro futuri rapporti militari. Gli Stati Uniti aderirono al principio del ritiro, senza tuttavia fissare una data. Gli inglesi furono d'accordo per lo sgombero delle installazioni nella Libia occidentale, e completarono l'opera nel gennaio del '67, quando il distaccamento della Royal Air Force lasciò l'aeroporto Idris, a Sud di Tripoli. Per la prima volta in 24 anni in Tripolitania non c'era nessuna presenza militare britannica. In Cirenaica rimane ancora un piccolo contingente, a sud di Tobruk.

Così il quadro cambia, con un ritmo che il sovrano e l'ex-primo Ministro, Hussein Mazek, hanno stabilito come il più rispondente alle esigenze del paese. Gli accordi per le basi militari avevano servito gli interessi della Libia nel senso di ripararla da pressioni esterne durante i primi anni, compenso molto più prezioso per la Libia della modesta quantità di aiuti militari che aveva ricevuto da Londra e da Washington. Di fatto, le basi e i trattati che le accompagnano contribuiscono molto a spiegare come mai le spese per la difesa hanno costituito una voce tanto esigua dei successivi bilanci libici (lo stanziamento per la difesa è stato nel 1965 di 14 milioni di dollari, cioè circa il sei per cento del bilancio totale). Ma l'accordo con l'Inghilterra scade nel 1973, e quello con l'America nel dicembre del 1970; quest'ultimo è passibile di rinnovo anno per anno, dopo questa data, col consenso di entrambe le parti. Da allora, la Libia entrerà in un'altra fase.

Re Idris, il principale artefice della politica libica, avrà passato gli ottanta anni quando questi accordi decadranno. Il monarca ha già espresso il suo desiderio di ritirarsi dalle cure del governo per dedicare maggior tempo allo studio e alla meditazione. Il suo semi-ritiro non influirà necessariamente sulla linea politica del governo libico, giacché Idris ha sempre preferito esercitare la sua influenza mantenendosi distante dal subbuglio della città e del parlamento. Ha vinto le sue battaglie senza bagnare la sua spada di sangue, guidato — come egli dice — da un aforisma del profeta « Non immischiarti nelle dispute, vi perderesti tutta la tua potenza ».

Per parecchi anni in passato la vita del Re a Tobruk si è svolta come in un mondo remoto, lontano dall'agitazione di Tripoli, dai pozzi di petrolio, e dalle navi che affollano i porti. È il governo che tiene continui rapporti con questo mondo; Idris, che sa come va il mondo, guida il governo e il paese con precetti e con l'esempio. Quando il petrolio cominciò a scorrere egli mise in guardia il popolo contro i pericoli della ricchezza: « ...una sete di ricchezza e un indulgere al lusso, ostentazione pomposa, ozio, spreco ». Egli ha scoraggiato la costruzione di monumenti, in un paese che potrebbe permettersene tanti e un giorno forse possederli. Ancora oggi c'è un solo palazzo reale, a Tripoli, costruito anni fa per un governatore italiano.

La Libia è piena di contraddizioni, che derivano dalla sua storia e dalla improvvisa venuta alla ribalta come produttrice di petrolio. Fiera e indipendente, si è rivolta all'occidente per protezione. Si considera a un tempo araba e africana e tuttavia non ha sposato il non-allineamento, politica che avrebbe ridotto in pezzi il giovane paese. Il Regno è uno stato senza partiti, tuttavia il Parlamento comprende validi portavoce degli interessi di diversi gruppi, di cui il governo deve tener conto. Il primitivo Piano Quinquennale è stato un fallimento, ma il capitalismo avanzante sta beneficiando probabilmente più gente di quanta ne avrebbe toccata il Piano se fosse stato portato a compimento alla lettera. Dopo Idris, il Principe della Corona. E si aprirà un altro capitolo.

la questione di gibilterra

di j. e. s. fawcett

593

L'attuale disputa su Gibilterra preparatasi per più di un decennio, è entrata in fase acuta nell'autunno del 1964, allorché, a seguito dell'introduzione di una nuova costituzione a Gibilterra, la Spagna iniziò nuove restrizioni alla frontiera.

Nell'ottobre del 1964 il Comitato Speciale dei Ventiquattro¹ istituito in seno all'Onu, adottò una risoluzione unanime che, notando come vi fosse un disaccordo, e addirittura una disputa, fra Regno Unito e Spagna circa lo status del territorio di Gibilterra, li invitava « a intraprendere colloqui al fine di trovare ... una soluzione negoziata ». I contatti intercorsi fra i due governi nei mesi successivi non risolsero alcuno degli argomenti in discussione², e nel dicembre del 1965 l'Assemblea prese l'iniziativa³, invitando Spagna e Regno Unito « a iniziare senza indugi i colloqui previsti dalla risoluzione » del Comitato Speciale e a informare l'Assemblea Generale nella sua sessione del 1966 sul risultato dei loro negoziati.

A seguito di questa raccomandazione si ebbero dei colloqui fra i due governi nel maggio, nel luglio, nel settembre e nell'ottobre del 1964⁴. Non avendo neppure questi colloqui messo capo ad alcun risultato, nel dicembre del 1966 l'Assemblea Generale dell'Onu adottò un'ulteriore risoluzione⁵ in cui ci si rammaricava « per il ritardo nel processo di decolonizzazione e nell'adempimento della Risoluzione 1514-XV dell'Assemblea Generale, riguardo a Gibilterra »; si chiedeva la continuazione dei negoziati « considerando gli interessi della popolazione del territorio », e si richiedeva al Regno Unito, in quanto potenza amministratrice, « di accelerare senza impacci e in consultazione

J. E. S. Fawcett, fellow dell'All Souls College di Oxford e membro della Commissione europea dei diritti dell'uomo, è autore di « The British Commonwealth in International Law ». L'articolo è pubblicato con il consenso di International Affairs. La traduzione è di Nicola Balioni.

con il Governo Spagnolo la decolonizzazione di Gibilterra » e di renderne conto prima della prossima sessione del 1967.

A rischio di semplificare parecchio, si può dire che l'essenza della contesa sia questa: la Spagna chiede la cessione di Gibilterra, pur accettandovi la presenza di una base militare britannica e un regime giuridico particolare per i residenti, in entrambi i casi secondo termini da negoziarsi con il Regno Unito⁶; il Regno Unito non consente ad accedere alla richiesta di cessione senza quanto meno il libero assenso degli abitanti di Gibilterra.

Nella disputa gli aspetti giuridici si incentrano su tre problemi principali: la questione territoriale, le questioni di frontiera, e la decolonizzazione. Il primo problema riguarda il diritto del Regno Unito sul territorio di Gibilterra, compreso il suo spazio marino ed aereo. Il secondo riguarda il movimento di persone, cose, navi e aerei per e da Gibilterra, e principalmente attraverso la frontiera con la Spagna. Il terzo riguarda il futuro status, costituzionale e internazionale, della popolazione di Gibilterra in quanto comunità.

il titolo territoriale

Il territorio di Gibilterra comprende la Rocca; una striscia di terra piatta — giacente fra il fronte settentrionale della Rocca e la cinta della frontiera britannica eretta nel 1909 — la quale fa parte della cosiddetta « zona neutra »; il porto di Gibilterra; le acque territoriali e lo spazio aereo sovrastante queste aree.

La Spagna non contesta che fra questi elementi la Rocca e il porto siano stati ceduti alla Gran Bretagna a norma dell'Articolo X del trattato di Utrecht del 1713. Tale articolo del trattato di Utrecht diceva⁷: « Sua Maestà Cattolica cede con questo alla Corona di Gran Bretagna, impegnando se stessa, i suoi eredi e successori, la piena e intera proprietà della città e del castello di Gibilterra, insieme al porto, alle fortificazioni e ai forti ad essa appartenenti; essa cede la detta proprietà affinché sia posseduta e goduta per sempre in modo assoluto e secondo pieno diritto, al di fuori di qualsiasi eccezione o impedimento.

¹ Precisamente si tratta del Comitato Speciale sulla Situazione con riguardo all'adempimento della Dichiarazione sulla Concessione della Indipendenza ai Paesi e ai Popoli Coloniali (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 1514-XV).

² Descritti in un Libro Bianco, Gibraltar-Recent Differences with Spain, Cmnd. 2632, 5 aprile 1965.

³ Risoluzione 2070-XX.

⁴ Si veda, Gibraltar-Talks with Spain (Misc. n. 13, 1966; Cmnd. 3131) presentato al Parlamento nel novembre 1966.

⁵ 2231-XX, adottata con 101 voti favorevoli, nessuno contrario e 14 astensioni (Belgio, Bulgaria, Bielorussia, Cecoslovacchia, Francia, Ungheria, Messico, Mongolia, Polonia, Portogallo, Romania, Sud Africa, Ucraina, Urss).

⁶ Cmnd. 3131, p. 36.

⁷ D'ora in poi ci riferiremo al Trattato semplicemente come « Articolo X »; vedi anche Cmnd. 3131, p. 8.

« Non essendo evitabili abusi e frodi quando si importino beni di ogni sorta, Sua Maestà Cattolica vuole, e dà per inteso, che la già citata proprietà sia ceduta alla Gran Bretagna senza alcuna giurisdizione territoriale e senza che alcuna comunicazione terrestre resti aperta verso le terre circostanti. Tuttavia poiché le comunicazioni marittime con la costa spagnola non sempre possono essere sicure o libere, e per questa via può accadere che la guarnigione e gli altri abitanti di Gibilterra possano incorrere in gravi difficoltà; e poiché la sola intenzione di Sua Maestà Cattolica è che le importazioni fraudolente di beni attraverso le comunicazioni terrestri, come è stato detto, vengano impediti, si stabilisce pertanto che in tali casi sia lecito acquistare, in contanti, nei vicini territori spagnoli provviste e altre cose necessarie ad uso della guarnigione, degli abitanti e delle navi che si trovino nel porto.

« Ma se un qualsiasi bene venga ad essere importato a Gibilterra, sia a mezzo di baratto per l'acquisto di provviste, sia con un altro qualsivoglia pretesto, questo dovrà essere confiscato, e fatte le dovute accuse, quelle persone che abbiano agito contro la fede di questo trattato, dovranno essere severamente punite.

« E Sua Maestà Britannica, secondo la richiesta di Sua Maestà Cattolica, consente e conviene che non dovrà essere dato alcun permesso sotto qualsiasi titolo a Giudei o Mori di risiedere e di avere la propria dimora nella detta città di Gibilterra; e che nessun rifugio o riparo dovrà essere concesso a qualsiasi nave da guerra moresca nel porto della detta città, a causa della quale le comunicazioni fra Spagna e Ceuta possano essere impediti, o le coste spagnole essere infestate da escursioni dei Mori. Ma poiché trattati di amicizia, e libertà di commercio e interscambio sussistono fra i britannici e certi paesi situati sulla costa dell'Africa, è sempre da tenersi per inteso che i sudditi britannici non possono rifiutare ai Mori e alle loro navi di entrare nel porto di Gibilterra per ragioni puramente mercantili.

« Sua Maestà la Regina di Gran Bretagna inoltre promette che il libero esercizio della loro religione sarà consentito agli abitanti cattolici romani della summenzionata città.

« E nel caso che a partire da questo momento sembrerà conveniente alla Corona di Gran Bretagna di trasferire, vendere, o con qualsiasi altro mezzo di alienarsi la proprietà della detta città di Gibilterra, si conclude e si conviene a mezzo di ciò che la preferenza di una stessa offerta sarà sempre da darsi prima che a qualsiasi altro alla Corona di Spagna ».

Ciò che la Spagna chiede oggi è la cessione di Gibilterra per mezzo della « cancellazione » dell'Articolo X⁸. Tuttavia essa contesta

⁸ Cmnd. 3131, p. 36.

ogni precedente titolo britannico basato su un diritto di conquista risalente al 1704, dicendo:

« Per la Rocca non può addursi il diritto di conquista, giacché questa fu occupata durante la guerra di successione spagnola a beneficio di un possibile Re di Spagna — il pretendente alla Corona Spagnola arciduca Carlo d'Austria — da una forza alleata trasportata dalle navi britanniche dell'ammiraglio Rooke ... posta al comando del langravio austro-tedesco di Hesse-Darmstadt, il quale, occupando la Rocca, agì come rappresentante e plenipotenziario del pretendente austriaco, nominò autorità spagnole e da ultimo ricevette l'arciduca in trionfo come Re di Spagna »⁹.

Il Regno Unito non ha direttamente messo in forse questa affermazione, che al pari di molte interpretazioni storiche può lasciare adito a dubbi, ma cerca di tenere aperta la questione¹⁰. La cessione stabilita dall'Articolo X fu confermata nei Trattati generali del 1763 e del 1783 in vista di sopravvenienti guerre fra Gran Bretagna e Spagna.

Più importanti sono le pretese spagnole per cui la cessione stabilita dall'Articolo X non includeva « la zona neutra » o il mare territoriale, e per cui, inoltre, essa era soggetta a certe limitazioni, il cui mancato rispetto da parte del Regno Unito ha, secondo quanto asserisce la Spagna, « indebolito la base giuridica della presenza britannica sulla Rocca »¹¹.

LA ZONA NEUTRA. La Spagna tiene per fermo che quest'area, che essa chiama la « seconda Gibilterra », è sempre stata e rimane territorio spagnolo, illegittimamente portato sotto controllo britannico a mezzo di graduali intromissioni fatte « al fine di avanzare di 850 metri in linea retta verso il nord, occupando circa un chilometro quadrato di territorio sovrano spagnolo nell'Istmo; la Gran Bretagna ha usato tutti i mezzi, dal dolo diretto a far saltare in aria i forti prospicienti la Rocca, ai motivi umanitari addotti in occasione di epidemie nella Città, per continuare ad avanzare la propria posizione e il proprio acquartieramento, sollevando di tempo in tempo assurde discussioni sulla posizione delle garritte, e coronando le sue illegittime usurpazioni con l'erezione della cosiddetta cinta, innalzata nel 1909, la quale, nuovo Muro della vergogna, separa la Spagna da un pezzo del suo territorio »¹².

⁹ Cmnd. 3131, p. 8.

¹⁰ Cmnd. 3131, p. 53; in Cmnd. 2632 (sezione dedicata ai precedenti storici) il Regno Unito si basa solo sul Trattato di Utrecht.

¹¹ Cmnd. 3131, p. 9. L'esclusione della « zona neutra » e del mare territoriale comporterebbe presumibilmente l'esclusione dello spazio aereo sovrastante, ma ciò non sembra essere venuto in questione.

¹² Dichiarazione del Ministro Spagnolo degli Affari Esteri del 18-5-66: Cmnd. 3131, pp. 27-28.

Due sono le possibili soluzioni di questa controversia; una è che la « zona neutra » abbia di fatto costituito parte del territorio ceduto in base all'Articolo X, l'altra è che, occupando quest'area, il Regno Unito vi abbia acquistato titolo per via di usucapione, cioè per via di un continuativo e pubblico esercizio su di essa di un'autorità statale esclusiva, rispetto alla quale la Spagna in quanto originaria titolare della sovranità territoriale sull'area si è dovuta considerare nelle varie circostanze come acquiescente. L'acquisizione di titolo su un territorio per mezzo di usucapione appare dover essere rara nella natura delle cose, e talvolta si è dubitato che si tratti di un possibile modo d'acquisizione¹³; ma, se ha da essere accettato, lo stato che pretenda a tale diritto deve quanto meno provare l'esercizio dell'autorità statale e l'effettivo venir meno dell'altro stato di fronte ad essa.

In risposta alla disputa sollevata dalla Spagna sulla « zona neutra » il Regno Unito ha sostenuto¹⁴:

« All'epoca del Trattato di Utrecht varie fortificazioni a nord della Rocca, nell'area ora nota come "zona neutrale britannica", erano già occupate da truppe britanniche e appare chiaro che queste fortificazioni fossero almeno incluse nella cessione del 1713. L'intero territorio in ogni caso è stato sotto esclusiva giurisdizione britannica almeno dal 1838, tempo in cui le sentinelle britanniche furono stabilite lungo la linea della cinta britannica di frontiera ... Malgrado occasionali proteste riguardanti specifiche questioni quali la costruzione da parte britannica di stabili fabbriche sul suolo, i successivi governi spagnoli hanno ... dimostrato acquiescenza rispetto a questi sviluppi e perso il diritto a ogni titolo che essi un tempo potevano aver posseduto circa l'area in questione »¹⁵.

La Spagna contesta entrambi i punti, negando che le fortificazioni o i forti della « zona neutra » fossero inclusi nella cessione stabilita dall'Articolo X, e, a confutazione di ogni acquiescenza di fronte a un titolo britannico di usucapione, invocando « la lunga serie di proteste e rifiuti fatti ininterrottamente dal 1713 fino al giorno d'oggi »¹⁶.

La soluzione di questi problemi dovrà poggiare principalmente sulle inferenze giuridiche che potranno trarsi da prove storiche; tuttavia, il rigetto spagnolo della proposta del Regno Unito di accordarsi per un deferimento alla Corte Internazionale di Giustizia delle questioni giuridiche in contestazione mostra una carenza di volontà di una

¹³ La Dichiarazione spagnola (18-5-66) la definisce « una discutibile e vaga istituzione ». L'acquisizione di un diritto territoriale da parte del Portogallo sulle enclaves di Dadra e Nagar-Aveli nell'India nord-occidentale sembra essere avvenuta per usucapione; si veda, Rights of Passage Case (1950) I.C.J. Rep. 1-39.

¹⁴ La neutralizzazione di quest'area sembra connessa con la fine del secondo assedio di Gibilterra e il Trattato di Siviglia, fra il 1727 e il 1729.

¹⁵ Cmd. 3131, p. 62.

¹⁶ Cmd. 3131, p. 27 e in particolare pp. 92-95 dove sono descritti con una certa dovizia. Ciò che è chiaro è che l'Articolo X non indica alcun confine preciso.

loro decisiva risoluzione, e questo è un notevolissimo indizio di acquiescenza.

LE ACQUE TERRITORIALI. Qui sembrano esserci due questioni separate¹⁷: in primo luogo se l'Articolo X deve leggersi come se limitasse la cessione al suolo e al porto escludendo dunque il mare territoriale, e, in secondo luogo, se ci sono state intromissioni britanniche su acque spagnole nella Baia di Algesiras.

La Spagna sostiene di aver « ceduto alla Corona Britannica solo il porto di Gibilterra, senza acque territoriali di sorta »¹⁸, e a ciò il Regno Unito replica¹⁹ che: « da lungo tempo si suppone che la cessione di un territorio automaticamente comporta la cessione delle pertinenti acque territoriali a meno che non sia affermato specificamente il contrario ». Il diritto di uno stato a trattare il mare immediatamente prospiciente come parte del proprio territorio — soggetto a certi diritti delle navi straniere — e ad ottenerne il riconoscimento da parte di altri stati, fa parte di una legge internazionale generale, ora incorporata nella Convenzione sulle Acque Territoriali del 1958. Il mare territoriale di Gibilterra pertanto discende da una legge internazionale generale e non dipende in nessuna misura dalla cessione di cui all'Articolo X.

La seconda questione nasce dalla prima; in quanto la Baia di Algesiras non è grande abbastanza da conciliare il mare territoriale spagnolo con quello britannico entro i limiti che vengono ora legittimamente reclamati, e cioè rispettivamente sei e tre miglia. Il Regno Unito ha cercato in più occasioni, ma senza successo²⁰, un accordo con la Spagna per la divisione delle acque territoriali della Baia. Non risulta completamente chiaro dalle affermazioni spagnole se la Spagna adduca intromissioni diverse dalla presenza delle acque territoriali di Gibilterra.

LE LIMITAZIONI CONTENUTE NELL'ARTICOLO X. La Spagna vede nell'Articolo X cinque tipi di limitazioni rispetto all'esercizio della sovranità britannica su Gibilterra: territoriali, giuridiche, economiche, militari, e dispositive. Le prime sono state già discusse, mentre le terze e le ultime verranno considerate sotto i capi dedicati alle questioni di frontiera e alla decolonizzazione.

Prima di discutere le rimanenti comunque si può ricordare che

¹⁷ Il riferimento, nella Dichiarazione spagnola del 6-9-66 (Cmnd. 3131, p. 84), a un'opinione espressa nel 1878 dai Law Officers inglesi tende a confonderle; infatti l'opinione è invocata a sostegno del punto di vista spagnolo sulla prima questione, ma chiaramente riguarda solo la seconda.

¹⁸ Cmnd. 3131, p. 84.

¹⁹ Ibidem, p. 117.

²⁰ Cmnd. 3131, p. 58. Per i principi che governano una simile divisione vedi la Convenzione sulle Acque Territoriali, articolo 6. Senza tale divisione, entrambi gli Stati finiranno per affermare i loro diritti fino al limite territoriale con l'ovvio risultato di confusioni e conflitti.

riguardo a tutta questa limitazione la Spagna ha sostenuto che: « Non sono state semplicemente ignorate ma specificamente violate, e ciò ha indebolito la base giuridica della presenza britannica sulla Rocca ».

Questo velato e cauto linguaggio, usato per descrivere gli effetti del mancato rispetto delle limitazioni, può essere variamente interpretato. Esso potrebbe significare che il trasferimento del diritto su Gibilterra fosse condizionato a quelle limitazioni, onde la loro mancata osservanza automaticamente lo estinguerebbe; oppure che la Spagna ha diritto e libertà di porre in essere varie specie di contromisure per rendere effettive queste limitazioni; oppure semplicemente che la politica e la condotta del governo britannico all'interno o verso Gibilterra deve in un certo qual modo essere modificata. Chiaramente la Spagna non si spinge a sostenere fra queste la prima posizione, ma sembra preferire tutte le altre o alcune di esse.

Il Regno Unito non nega che l'Articolo X impone certe limitazioni all'esercizio della sua sovranità su Gibilterra, ma non conviene né sulla interpretazione che ne dà la Spagna né su una loro inosservanza o violazione.

La Spagna vede limitazioni giuridiche e militari nelle disposizioni dell'Articolo X per cui Gibilterra è stata « ceduta alla Gran Bretagna senza alcuna giurisdizione territoriale » e per cui « non dovrà essere dato alcun permesso a Giudei o Mori di risiedere e di avere la propria dimora nella detta città di Gibilterra » e « nessun riparo o rifugio dovrà essere concesso a qualsiasi nave da guerra moresca nel porto ».

Dall'Articolo X e dalle circostanze della cessione la Spagna trae la conclusione che Gibilterra sia stata ceduta solo come fortezza, sicché la Gran Bretagna avrebbe acquisito solo quel tanto di giurisdizione per tenerla in quanto tale e non quella giurisdizione piena che normalmente uno stato detiene sul proprio territorio, e che Gibilterra non abbia a divenire una minaccia della sicurezza spagnola a causa dell'ammissione di mori o di loro navi da guerra. Queste conclusioni si sono allargate in una complicata argomentazione politica secondo cui Gibilterra in spregio alle limitazioni sarebbe stata sviluppata in una più grande base, nociva e, particolarmente a causa dei suoi legami con la Nato, pericolosa per la Spagna²¹. Ma anche in una estrema interpretazione teleologica dell'Articolo X le « navi moresche da guerra », che dovrebbero costituire una diretta minaccia per la Spagna, assai difficilmente possono essere trasformate in « forze Nato », le quali peraltro non costituiscono una minaccia per la Spagna.

Per quanto concerne le limitazioni giuridiche di cui all'Articolo X, l'espressione « senza alcuna giurisdizione territoriale » è certamente strana. Se l'accento si lascia cadere sulla parola « giurisdizione », essa nella sua applicazione a Gibilterra sarebbe priva di significato, poiché

²¹ Cmnd. 3131, pp. 16 e 82.

il mantenimento anche solo di una fortezza richiede l'esercizio di una qualche giurisdizione; se, tuttavia, s'intende l'espressione nel senso di esclusione della normale giurisdizione statale sul territorio, onde Gibilterra sarebbe da usarsi solo come fortezza, essa allora verrebbe a conflitto con le altre disposizioni dell'Articolo X che prevedono « altri abitanti di Gibilterra » oltre la guarnigione, e l'uso del porto da parte dei Mori e di altre navi « per ragioni mercantili ». Una Corte di giurisdizione civile fu istituita nel 1720 per decreto reale; pertanto il vero significato dell'espressione « senza alcuna giurisdizione territoriale » sembra essere, non che essa non sussista all'interno, ma che Gibilterra non debba avere nessuna giurisdizione o controllo sul territorio adiacente, e vi sono prove che tale giurisdizione sia esistita prima del 1704. D'altra parte le disposizioni dirette all'esclusione di Giudei o Mori da Gibilterra sono ormai chiaramente superate.

600 le questioni di frontiera

La Spagna dà molto più importanza al secondo paragrafo dell'Articolo X, il quale vieta che « alcuna comunicazione terrestre resti aperta verso le terre circostanti » cosicché possano evitarsi abusi e frodi nel traffico di merci, e concede l'acquisto « in contanti, nei vicini territori spagnoli, (di) provviste e altre cose necessarie ad uso della guarnigione, degli abitanti e delle navi che si trovino nel porto » solo nelle eccezionali circostanze in cui « le comunicazioni marittime con la costa spagnola » non siano libere e sicure.

L'espressione « senza che alcuna comunicazione terrestre resti aperta » può significare tanto che il traffico terrestre fra Gibilterra e Spagna deve essere controllato in modo che abusi e frodi ne siano prevenuti, quanto che non deve esserci in generale nessun traffico se non quello che, così come è descritto nell'Articolo X, può chiamarsi traffico d'emergenza. La prima interpretazione significherebbe che qualsiasi traffico sarebbe permesso subordinatamente ai controlli diretti ad evitare abusi, e che in momenti di insicurezza sul mare anche i controlli potrebbero essere tralasciati relativamente all'acquisto in contanti delle necessarie provviste. Questa interpretazione potrebbe giovare del fatto che, ai primi del XVIII secolo, le merci importate in Gibilterra arrivavano principalmente per mare. La seconda interpretazione significherebbe che qualsiasi traffico sarebbe normalmente precluso.

La Spagna ha insistito sulla seconda interpretazione sostenendo che: « Se nel XIX secolo ci sono state alcune temporanee e graziose concessioni, che d'altra parte non implicavano alcuna revoca dell'Accordo di Utrecht, esse furono dovute alla benevolenza della Spagna e alla sua sollecitudine nel risolvere i problemi locali in modo amichevole e tempestivo »²².

²² Cmnd. 3131, p. 73.

Il Regno Unito si richiama alla storia a sostegno della prima interpretazione, ma sembra qualificarla con una parziale ammissione circa le restrizioni di cui all'Articolo X:

« ... vi sono parecchie prove che almeno dalla metà del diciannovesimo secolo si è svolto un traffico sostanzialmente legittimo fra Spagna e Gibilterra ... Il governo di Sua Maestà sostiene, sulla base della situazione fattuale affermatasi per un gran numero di anni, e sulla base dell'Accordo del 29 aprile 1896 che quando controlli effettivi sono stati stabiliti su ogni parte della frontiera fra Gibilterra e Spagna, questa non ha sollevato alcuna obiezione alla legittimità degli scambi fra Gibilterra e le contrade spagnole circostanti. In relazione alla condotta spagnola, e particolarmente alla conclusione dell'Accordo del 1896 e alla sua non insistenza per un gran numero di anni sulle restrizioni implicite nell'Articolo X del Trattato di Utrecht, la situazione di interdipendenza fra Gibilterra e l'adiacente territorio spagnolo, a cui è tratta l'attenzione dalla dichiarazione spagnola, si è sviluppata e il governo di Sua Maestà considera che alla Spagna non sia più consentito di invocare l'Articolo X ... al fine di limitare gli scambi attraverso la frontiera della Linea » ²³.

Vi è un aperto contrasto di testimonianze sull'Accordo del 29 aprile 1896. Secondo il Regno Unito le restrizioni imposte dal decreto reale spagnolo del 23 ottobre 1894 sull'entrata di merci in Spagna attraverso La Linea, furono seguite da negoziati che portarono all'Accordo, ai termini del quale la dogana della Linea restava aperta all'importazione in Spagna di molte categorie di merci. La Spagna insistentemente nega l'esistenza di un qualsiasi Accordo del 29 aprile 1896, assegna la regolamentazione del « traffico di determinati beni » attraverso la Linea a un decreto reale spagnolo del 30 agosto 1896 e sostiene che « il bando sugli scambi con la Spagna » di cui all'Articolo X non è mai stato legalmente rimosso ²⁴. Ancora una volta siamo nel mezzo delle incertezze storiche.

IL CONTRABBANDO. Ad ogni modo, qualsiasi conclusione si voglia trarre dall'Articolo X e dagli atti susseguenti, è l'abuso sotto forma di contrabbando fra Gibilterra e Spagna che costituisce fino ad oggi la causa principale di accuse e dinieghi. « Non può negarsi che il contrabbando da Gibilterra alla Spagna è esistito, come su tutte le frontiere internazionali, per molti anni » ²⁵, e il fatto che certi beni, specialmente il tabacco, vengano importati nell'area del Porto Franco di Gibilterra sotto esonero o a tariffe preferenziali, tende naturalmente a rendere profittevole il contrabbando; comunque le sue dimensioni sono oggetto di discussione.

²³ Cmnd. 3131, p. 56; per le restrizioni imposte nell'ottobre 1964 si veda Cmnd. 2632.

²⁴ Cmnd. 3131, p. 78.

²⁵ Memorandum britannico del 21-7-66; Cmnd. 3131, p. 61.

La Spagna richiama la pratica del contrabbando per due motivi; da un punto di vista politico per argomentare che Gibilterra è « un'economia in parte sorretta da mezzi innaturali e illegali; (...) il fatto è che il contrabbando è stato un logico risultato del carattere innaturale dell'agglomerato umano residente a Gibilterra »²⁶; da un punto di vista legale per giustificare le restrizioni di frontiera imposte dall'ottobre del 1964 in quanto « rappresentanti semplicemente misure che ogni paese ha diritto di prendere per prevenire il contrabbando »²⁷ e in quanto comprese nelle restrizioni permesse dall'Articolo X.

Il Regno Unito ha replicato che il contrabbando sul versante di Gibilterra è stato controllato e ridotto nella misura del possibile, ma che trovandosi gran parte di esso in mano di cittadini spagnoli, non lo si può eliminare senza la cooperazione spagnola, la quale non è mai apparsa in via di concretarsi. Non c'è dubbio che il contrabbando costituisce un'offesa al diritto internazionale e che uno stato debba usare la dovuta diligenza per impedire che il proprio territorio venga usato a tale scopo e debba provvedere i mezzi per punire i trasgressori, ma il Regno Unito d'altro canto sostiene che le dimensioni di tale contrabbando vengono esagerate, e che, per esempio, le notevoli importazioni di tabacco²⁹ possono essere spiegate dal fatto che un grande e legittimo traffico d'*entrepôt* passa attraverso la zona franca, e che, in ogni caso, le restrizioni di frontiera, imposte dalla Spagna vanno ben oltre quanto è necessario per controllare il contrabbando e sono, in effetti, misure di molestia.

Poiché la Spagna, al pari del Regno Unito, è Parte dell'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio (Gatt) e quest'ultimo si estende a Gibilterra, le questioni di frontiera, nella misura in cui concernono il transito delle merci e il controllo doganale, possono essere deferite a un Comitato di Conciliazione istituito dalle Parti Contraenti del Gatt. Fra le disposizioni del Gatt quelle che sembrano venire in questione consistono nell'articolo V, 3 che vieta ritardi e restrizioni non necessari sui beni in transito alla frontiera, e l'articolo VIII, 3 che richiede di non imporre sostanziali penalità per infrazioni minori alla procedura e ai regolamenti doganali. Non sembra che la Spagna possa addurre che le restrizioni da essa imposte alla frontiera cadano nell'ambito dell'articolo XXI, 3 in quanto nell'interesse della sicurezza nazionale; del resto l'intera questione di frontiera è chiaramente una « situazione » di quelle previste dall'articolo XXIII, 1 che giustificano

²⁶ Dichiarazione del Ministro Spagnolo degli Affari Esteri del 13-5-66; Cmd. 3131, p. 11 e 24.

²⁷ Ministro spagnolo degli Affari Esteri (dicembre 1964) Cmd. 2632.

²⁸ Vedi il Lotus Case (1927) P.C.I.J., Ser. A7,88-89, giudice Moore.

²⁹ Gibilterra importa circa 5 milioni di dollari annui di tabacco americano e cioè più della stessa Spagna.

consultazioni e conciliazioni per prevenire « l'annullamento o l'indebolimento » degli obbiettivi del Gatt. I Comitati di Conciliazione istituiti in seno al Gatt hanno già visto dei successi nella risoluzione di un certo numero di controversie.

LA QUESTIONE DEI LAVORATORI. Il movimento di lavoratori spagnoli per e da Gibilterra ha pure due aspetti, uno politico e l'altro giuridico. La Spagna argomenta che l'assegnamento che Gibilterra deve fare sulle forze di lavoro spagnole dimostra l'artificiosità della sua economia, e lamenta che i lavoratori spagnoli vengono discriminati in materia di salari, e in materia di sicurezza sociale; essa pure richiama la legislazione britannica³⁰ che proibisce agli spagnoli di risiedere nella Rocca. È tuttavia una chiara regola di diritto internazionale quella per cui, in assenza di disposizioni di trattati, nessun individuo ha il diritto di entrare o risiedere in un paese che non sia il suo, e per cui, qualunque ragione politica o economica vi possa essere a favore o in contrario, uno stato è libero, al di fuori dei trattati, di controllare, contenere o prevenire l'immigrazione e la residenza di stranieri.

603

LA PISTA D'ATTERRAGGIO. L'esistenza e l'impiego della pista d'atterraggio di Gibilterra solleva due problemi giuridici: innanzitutto essa è costruita sulla « zona neutra » e pertanto, secondo le già menzionate vedute della Spagna, costituisce una violazione del territorio spagnolo; inoltre la Spagna ha elevato un certo numero di lagnanze a causa delle intrusioni fortuite o non autorizzate nello spazio aereo spagnolo da parte di aerei operanti dalla pista in questione.

Sul primo punto qui non c'è nulla da aggiungere; invece il sorvolo del territorio spagnolo da parte di aerei militari, che sono i principali utilizzatori della pista, in assenza dell'istituzione di un diritto di passaggio può aver luogo solo con il consenso e l'autorizzazione spagnola³¹. Il 21 luglio del 1966 il governo spagnolo ha affermato che « in futuro non si sarebbero potute accettare richieste del governo britannico per il sorvolo dello spazio aereo spagnolo da parte di aerei militari »³², e tuttavia nei mesi seguenti la Spagna ha denunciato un certo numero di illecite intrusioni nello spazio aereo spagnolo³³.

³⁰ Cioè l'Immigrants and Aliens Order del 1885; Gibraltarian Status Ordinance del 1962. L'operatività e gli effetti di questa legislazione non sono discussi dal Regno Unito nel Libro Bianco.

³¹ Convenzione di Chicago sull'Aviazione Internazionale Civile (1944), art. 3(c): « Nessun aereo nazionale di uno Stato contraente sorvolerà il territorio di un altro Stato o territori ad esso interni senza un'autorizzazione derivante da accordo particolare o altro mezzo, e secondo i suoi termini ». La nozione di aereo nazionale comprende gli aerei in servizio militare (art. 3(b)); Spagna e Regno Unito si trovano fra gli Stati contraenti.

³² Nota all'Ambasciata di Sua Maestà in Madrid.

³³ In un memorandum del 15 ottobre 1966 il governo britannico ha repli-

D'altra parte la Spagna lamenta sul piano politico l'uso militare della pista, e i suoi collegamenti con la Nato, ma a questo proposito non sembra esserci alcuna base giuridica su cui essa possa lamentare l'uso della pista da parte di aerei militari in quanto tali. In particolare in uno scambio di note del 20 luglio 1950 veniva affermato che il governo spagnolo « conviene che Gibilterra ... è un aeroporto militare ».

la decolonizzazione

La Spagna portò la questione di Gibilterra innanzi alle Nazioni Unite nel settembre del 1963, e il Comitato Speciale dei « Ventiquattro » la prese in considerazione. Nel raccomandare, nella sua risoluzione dell'ottobre 1964, una soluzione negoziata il Comitato indicava che questa avrebbe dovuto essere: « In accordo con le disposizioni della Risoluzione 1514-XV ³⁴, tenendo debitamente conto delle opinioni espresse dai membri del Comitato e avendo presenti gli interessi della popolazione del territorio ».

Il riferimento alle opinioni del Comitato è nel contesto piuttosto singolare e ha portato solo a confusioni. L'Assemblea Generale dell'Onu, esercitando una più alta autorità con maggior discrezione e attribuendosi minore importanza, ha semplicemente richiesto in effetti la decolonizzazione di Gibilterra secondo il dettato della Risoluzione 1514-XV e degli interessi della popolazione.

Conciliare la decolonizzazione di Gibilterra secondo la Risoluzione 1514-XV con la riassunzione della sovranità su di essa da parte spagnola attraverso la « cancellazione » dell'Articolo X è per la Spagna un obiettivo politico di una certa delicatezza. Essa in relazione al suo scopo ha avanzato tre argomenti giuridici; in primo luogo di tutta la Risoluzione 1514-XV, nell'ambito dell'interpretazione che ad essa viene data dal Comitato Speciale dei « Ventiquattro » e dall'Assemblea Generale, solo il paragrafo 6, completato dal paragrafo 7, sarebbe applicabile al caso di Gibilterra; in secondo luogo la popolazione di Gibilterra non costituirebbe una comunità capace di assurgere a stato indipendente; infine in ogni caso qualsiasi proponimento di concedere l'indipendenza al popolo di Gibilterra da parte del Regno Unito significherebbe una « alienazione » atta ai termini dell'Articolo X ad aprire per la Spagna la possibilità di recuperare la sua sovranità su di essa.

cato dettagliatamente a queste lamentele dicendo che solo in un caso c'era stata una intrusione inavvertita: Cmnd. 3131, pp. 128-130.

³⁴ Dichiarazione sulla Concessione dell'Indipendenza ai Popoli e ai Paesi Coloniali (14-12-1960):

1. La soggezione di genti all'asservimento, alla dominazione e allo sfruttamento altrui costituisce una negazione dei diritti dell'uomo, è contraria alla

Nell'applicazione della Risoluzione 1514-XV i moventi politici che presiedettero alla sua stesura debbono essere tenuti ben presenti. Questi consistevano principalmente nel fatto che, nel caso di territori dipendenti, compresi quelli sotto mandato o non auto-governati secondo i termini della Carta, indipendenza o autodeterminazione coincidevano; nel fatto che esisteva una contrapposizione elementare fra la popolazione del territorio dipendente e la sovranità straniera, rispetto alla quale si doveva dare per scontato che la popolazione, una volta datale la possibilità di esercitare il proprio diritto di autodeterminazione, avrebbe scelto l'indipendenza; e nel fatto che il solo problema consisteva pertanto nel darle questa possibilità.

Ma nella sua opera di controllo circa l'adempimento della Risoluzione 1514-XV il Comitato Speciale, dei Diciassette e poi dei Ventiquattro, ha incontrato casi in cui indipendenza e autodeterminazione non coincidevano così ovviamente, e là dove si sono posti problemi di autodeterminazione all'interno di comunità, chi ne era il soggetto? Le Figi e la Rhodesia sono esempi appropriati. Maggiore attenzione doveva in realtà prestarsi alla condizione espressa dal paragrafo 5 secondo cui il trasferimento del potere deve coincidere con la « volontà liberamente espressa e il desiderio » della popolazione, e certe Risoluzioni infatti non sono impegnative circa la forma che l'autodeterminazione deve prendere. Questo diverso atteggiamento è illustrato dalle Risoluzioni dell'Assemblea Generale sui territori spagnoli in Africa, Ifni e Sahara Spagnolo. Nel 1965³⁵ essa richiese « urgentemente al Go-

605

Carta delle Nazioni Unite ed è un impedimento al promuovimento della pace e della cooperazione mondiale.

2. Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione; in virtù di questo diritto essi definiscono liberamente il loro status politico e liberamente perseguono il proprio sviluppo economico, sociale e culturale.

3. L'inadeguatezza della preparazione politica, economica, sociale o educativa non deve mai servire come pretesto per ritardare l'indipendenza.

4. Tutte le azioni armate o le misure repressive di ogni specie dirette contro i popoli dipendenti dovranno cessare al fine di permettere a costoro di esercitare pacificamente e liberamente il loro diritto alla completa indipendenza, e dovrà essere rispettata l'integrità dei loro territori.

5. Immediate misure dovranno prendersi nei territori sotto mandato e che non si autogovernano, o in tutti gli altri territori che non abbiano comunque raggiunto l'indipendenza, per trasferire tutti i poteri ai popoli di questi territori, senza condizioni o riserve, secondo la volontà liberamente espressa e il desiderio di essi stessi, senza distinzione di razza, di religione o colore, al fine di metterli in grado di godere di piena indipendenza e libertà.

6. Qualsiasi tentativo diretto allo smembramento parziale o totale dell'unità nazionale e dell'integrità territoriale di un paese è incompatibile con gli scopi e i principi della Carta delle Nazioni Unite.

7. Tutti gli Stati debbono osservare fedelmente e diligentemente le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite, della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e della presente Dichiarazione, sulla base dell'eguaglianza, della non interferenza negli affari di tutti gli altri Stati e del rispetto per i diritti sovrani di tutti i popoli e della loro integrità territoriale.

³⁵ Risoluzione 2072-XX.

verno di Spagna, in quanto potenza amministratrice, di prendere immediatamente tutte le misure necessarie per la liberazione dei territori di Ifni e del Sahara Spagnolo dalla dominazione coloniale, e a questo fine di iniziare negoziati circa i problemi di sovranità presentati da questi due territori ».

La Spagna interpretò questa Risoluzione come se non implicasse una soluzione dei « problemi di sovranità » nel mero senso dell'indipendenza dei territori, e nel giugno 1966 si ebbe notizia che il Ministro spagnolo della Presidenza aveva detto a El Aiun nel Sahara Spagnolo che, ove desiderio dei sahariani fosse che la « secolare unione con la Spagna » avesse a continuare, « la Spagna non li abbandonerebbe mai »³⁶. Nella sua seguente sessione l'Assemblea Generale³⁷ propose che, sotto il controllo di una missione dell'Onu, si tenesse nel Sahara Spagnolo un referendum (risoluz. 229-XXXI) « in conformità con le aspirazioni della popolazione indigena del Sahara Spagnolo e in consultazione con i Governi di Mauritania, e del Marocco e di ogni altra parte interessata ... per mettere in grado la popolazione indigena di esercitare liberamente il proprio diritto di autodeterminazione ».

Nella stessa Risoluzione tuttavia³⁸ l'Assemblea Generale richiedeva alla Spagna senza qualificazioni « di compiere immediatamente i passi necessari per accelerare la decolonizzazione di Ifni ».

Riguardo a Gibilterra, la Spagna cerca di interpretare la risoluzione su Gibilterra del dicembre 1966 (2231-XXI) sulle stesse linee della risoluzione (2229-XXI) concernente il Sahara spagnolo, e cioè nel senso che essa non implica necessariamente l'indipendenza del territorio considerato. La Spagna mette l'accento in particolare sul semplice riferimento a « gli interessi della popolazione » di Gibilterra.

La Spagna va oltre argomentando che in effetti, non essendo l'indipendenza un obiettivo espresso, il principio di autodeterminazione non ha nulla a che vedere con il futuro status di Gibilterra, e che, essendo « chiaro che lo scopo dei paragrafi 3, 4 e 5 è di realizzare l'autodeterminazione in quei casi in cui questa formula è scelta per la decolonizzazione ... »³⁹ ed essendo indubbiamente il paragrafo I estraneo alla situazione di Gibilterra, solo i paragrafi 6 e 7 sono applicabili. Ma c'è un duplice errore in questa argomentazione. Infatti in tutti i casi in cui la Risoluzione 1514-XV è richiamata dall'Assemblea Generale, è chiaro, a norma del paragrafo 2 della Risoluzione stessa, che l'autodeterminazione deve essere « la formula scelta per la decolonizzazione ». Inoltre anche questa argomentazione eguaglia autodeterminazione e indipendenza e cerca pure di escludere i paragrafi 2-5 sulla

³⁶ Citato nel Memorandum britannico del 21-7-66: Cmnd. 3131, p. 60.

³⁷ Risoluzione 2229-XXI, paragrafo 4.

³⁸ Ibidem, paragrafo 3.

³⁹ Dichiarazione spagnola del 6-9-66: Cmnd. 3131, p. 103. Si deve notare che la Dichiarazione omette qualsiasi riferimento al paragrafo 2.

base del fatto che, ove non sia in gioco una scelta relativa all'indipendenza, non è neppure il caso di parlare di autodeterminazione; ma ciò sarebbe in contrasto con la politica espressa dalle Risoluzioni della Assemblea Generale, e non c'è nulla nella natura della autodeterminazione o nei termini delle Risoluzioni, secondo quanto la dichiarazione ministeriale sul Sahara Spagnolo contribuisce a confermare, per cui la popolazione di un territorio dipendente non possa, nell'esercitare il proprio diritto di autodeterminazione, rigettare quantomeno inizialmente l'indipendenza e scegliere una qualche specifica forma di associazione con la metropoli in luogo del regime coloniale.

Anche se i paragrafi 6 e 7 fossero le sole disposizioni applicabili di tutta la Risoluzione 1514-XV, sarebbe difficile leggerla nel senso che l'attuale status di Gibilterra avrebbe da cessare implicando « lo smembramento parziale o totale dell'unità nazionale e della integrità territoriale » della Spagna. Se questa interpretazione fosse accettata, essa avrebbe la conseguenza insensata per cui nessun territorio coloniale, che fosse costituzionalmente o territorialmente integrato alla metropoli, potrebbe da essa separarsi senza venir meno al principio. Inoltre, un « tentativo di smembramento » assai difficilmente potrebbe adeguarsi a descrivere una situazione già esistente e peraltro stabilizzata da lungo tempo. Sembra ovvio che il paragrafo 6 debba intendersi come enunciazione del principio per cui il popolo di un territorio dipendente non debba vedersi la propria unità nazionale distrutta e il territorio diviso come mezzi per annullare il suo diritto di autodeterminazione. Il paragrafo 6 non può essere operativo nel caso di Gibilterra né in favore della Spagna, né in favore del Regno Unito.

Gli altri due argomenti sono strettamente collegati, sebbene, riguardando entrambi l'eventuale indipendenza di Gibilterra ed essendo attualmente questo status rifiutato dalla sua popolazione, essi abbiano una rilevanza solo teorica; ciò malgrado essi richiedono qualche attenzione.

La Spagna ha descritto Gibilterra come un paese con « una popolazione artificiale senza genuina autonomia »⁴⁰, e sostiene che la sua popolazione è incapace di autodeterminazione politica e di indipendenza. Anche se si accetta questa descrizione come un giudizio socialmente e storicamente corretto, sostenerla significa porsi in contrasto di principio con la Risoluzione 1514-XV, paragrafo 3. Inoltre, la costituzione dell'agosto 1964⁴¹ ha creato delle istituzioni che « provvedono a una piena partecipazione del popolo di Gibilterra alla condotta dei suoi affari interni e municipali sebbene non influenzino in alcun modo lo status internazionale di Gibilterra o le sue relazioni costituzionali con la Gran Bretagna »⁴².

⁴⁰ Cmnd. 3131, pp. 10-11; ma vedi anche pp. 55 e 75.

⁴¹ Agosto 1964, Consiglio interno di Gibilterra, Costituzione.

⁴² Cmnd. 2632.

La Spagna infatti ammette che la Costituzione ha segnato un gran passo avanti verso l'autonomia interna e l'autodeterminazione politica del popolo di Gibilterra, addebitandole di essere entrata in vigore « per creare un fatto compiuto che preverrebbe un'eventuale decisione delle Nazioni Unite sulla situazione coloniale di Gibilterra », e inoltre facendo la strana proposta secondo cui il Regno Unito dovrebbe « restaurare la situazione costituzionale interna di Gibilterra allo stato in cui si trovava prima dello stabilimento (1950) del Consiglio Legislativo ed Esecutivo »⁴³.

La Spagna non solleva direttamente la questione se Gibilterra sarebbe capace di divenire membro dell'Onu, qualora divenisse indipendente; probabilmente la convenzione per cui stati in miniatura quali il Liechtenstein, San Marino e Monaco non possono divenire membri dell'Onu⁴⁴ è stata negli anni recenti erosa dall'ammissione di un certo numero di stati molto piccoli per popolazione o per territorio o per entrambi.

Il terzo argomento secondo cui la concessione di indipendenza a Gibilterra da parte del Regno Unito costituirebbe una « alienazione » del suo territorio che darebbe luogo all'« opzione » prevista dall'Articolo X, pone problemi quali quello del significato di « alienazione » e delle caratteristiche dell'indipendenza nel sistema costituzionale britannico.

L'« alienazione » è espressa nell'Articolo X dalle parole « trasferire, vendere, o con qualsiasi altro mezzo alienarsi (in riferimento alla Corona di Gran Bretagna) la proprietà della detta città ». Si può dire tanto che il costrutto di queste parole significhi semplicemente la cessione del territorio fra stati, quanto che l'espressione « con qualsiasi altro mezzo » estenda la clausola fino a coprire altri modi mediante i quali la sovranità del Regno Unito su Gibilterra può cessare. Si deve ora provare che il trasferimento di titolo territoriale che avrebbe luogo a seguito della concessione di indipendenza a Gibilterra non costituirebbe « alienazione » ai termini dell'Articolo X. Se si legge l'ultimo paragrafo dell'Articolo X nella sua interezza, due punti risultano chiari: che l'alienazione deve essere un atto volontario del Regno Unito e che la Spagna ha il diritto di essere preferita nel momento in cui si trasferisce il titolo. Ne segue che questa alienazione può solo aver luogo mediante accordo consensuale, cioè in effetti a mezzo di cessione; essa non comprende trasferimenti di titolo per legge come, per esempio, un trasferimento per successione a seguito dell'indipendenza. Nella prassi costituzionale britannica la concessione d'indipendenza consiste essenzialmente in un ritiro di restrizioni sulla giurisdizione.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Sebbene i primi due di questi siano parti dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia.

zione e l'autorità del governo — tanto legislativo che esecutivo — del territorio ⁴⁵. Dal punto di vista interno sussiste una capacità del popolo del territorio alla sovranità, la quale, attraverso gli stadi del governo rappresentativo e dell'autogoverno, viene gradualmente sviluppata finché l'indipendenza non ha vigore. A questo punto il titolo territoriale trapassa per diritto internazionale di successione, e non si dà « alienazione » nel senso dell'Articolo X.

considerazioni generali

La disputa su Gibilterra possiede delle caratteristiche comuni a molte dispute e rivendicazioni territoriali contemporanee, in cui gli argomenti giuridici vengono usati non perché sia appropriatamente definita la questione giuridica ma solo tatticamente al fine di rafforzare la rivendicazione politica. Là dove la situazione giuridica è chiara d'altra parte, lo stato agente argomenta che essa deve essere cambiata; dove invece la situazione giuridica costituisce materia di controversia, si scorge un vantaggio politico nel mantenere in vita la disputa giuridica piuttosto che nel renderla autoritativamente regolata.

Così, finché la Spagna è obbligata a riconoscere il titolo del Regno Unito alla Rocca a norma dell'Articolo X, essa argomenta che lo *status quo*, che è di base a quel titolo, deve essere mutato per varie ragioni, e cioè perché la presenza di Gibilterra, in quanto territorio britannico, è un anacronismo, o una minaccia alla sicurezza spagnola, o una perdita economica o un disagio amministrativo. Finché invece si tratta del titolo giuridico della « zona neutra », o le questioni di frontiera implicano diritti e obbligazioni, la Spagna rifiuta che queste siano definite giudizialmente, adducendo che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha raccomandato un loro regolamento per mezzo di negoziati. Che questa raccomandazione non escluda, e non debba escludere, una definizione giudiziale della controversia giuridica in questione, risulta chiaro dalle disposizioni della Carta sul regolamento pacifico delle controversie e sul ruolo in proposito dell'Assemblea Generale ⁴⁶. In particolare, il principio secondo cui « le dispute giuridiche come regola generale debbono essere deferite dalle parti alla Corte Internazionale di Giustizia » è enunciato come principio generale ⁴⁷ e non deve essere confinato alle questioni relative al Consiglio di Sicurezza per il semplice motivo che esso si trova nel suo contesto.

In realtà mantenendo aperte queste questioni giuridiche la Spagna si riserva un torto addotto che può servirle come leva nel nego-

⁴⁵ Si veda lo Statuto di Westminster del 1931, 2-4, e le analoghe disposizioni negli atti di indipendenza dal 1947 in poi.

⁴⁶ Vedi artt. 10, 14 e 33,1.

⁴⁷ Art. 36,3.

ziato. Altri esempi di rifiuti a una definizione autoritativa di rivendicazioni giuridiche sono la rivendicazione del Guatemala all'Honduras britannico e le concorrenti rivendicazioni dell'Argentina, del Cile e del Regno Unito al territorio dell'Antartide. In tutti questi casi le offerte del Regno Unito di deferire le rivendicazioni giuridiche alla Corte Internazionale di Giustizia sono state respinte.

Il neutralismo della birmania

di robert holmes

611

Sin dalla seconda guerra mondiale tutti i paesi asiatici hanno dovuto affrontare il problema di come conservare la propria indipendenza nel contesto di lotta tra grandi potenze nella regione, problema reso ancor più difficoltoso in Birmania per la sua vicinanza con la Cina comunista. Il presente saggio tratterà della politica interna del governo birmano che è in relazione diretta con il neutralismo della sua politica estera.

La Birmania cerca deliberatamente di seguire una politica interna che non si opponga né all'Oriente né all'Occidente e che non possa essere fraintesa all'estero. L'influenza occidentale è stata fortissima fino al 1962: o tuttavia dopo tale data il governo ha attuato una politica destinata a ridurre l'influenza e la presenza occidentale, così da raggiungere un approssimato livello di parità con i legami economici e culturali verso il mondo comunista; il governo ritiene infatti tale bilanciamento essenziale per evitare di irritare Pechino. Nondimeno altri due fattori sono risultati strumentali per la formulazione di tale politica: primo, la xenofobia dei membri ultra-nazionalisti che intendono eliminare ogni traccia di precedenti influenze economiche e culturali straniere ed iniziare contemporaneamente un processo di « birmanizzazione »; secondo, la persistente opposizione nei riguardi degli Stati Uniti derivante dal sospetto che essi abbiano appoggiato le truppe del Koumintang in Birmania.

I militari, arrivati al potere per la seconda volta nel marzo 1962, hanno instaurato un Consiglio rivoluzionario con a capo il generale Ne Win. Il Consiglio fece poi i passi necessari per eliminare tutti gli

Robert Holmes è lettore presso il Dipartimento di scienze politiche del Hunter College e International Fellow presso il Dipartimento di Public Law and Government della Columbia University. L'articolo è tratto dalla rivista « Asian Survey ». La traduzione è di Andrea de Mauro.

la birmania

Confinante con India, Pakistan, Cina, Laos e Thailandia, la Birmania ha un territorio di 678.033 kmq, (pressoché doppio di quello dell'Italia) su cui si distribuisce una popolazione che al 1964 ammontava a circa 24 milioni di abitanti, con una densità, quindi, di 35 ab./kmq (Italia 156 ab./kmq) che però va rapidamente aumentando a causa dell'alta natalità.

Secondo la costituzione del 1947 (sospesa nel 1962) la Birmania è una repubblica federale, con capitale Rangoon (740.000 ab.).

La moneta ufficiale è il Kyat che equivale a circa 130 lire italiane.

La lingua parlata dalla maggioranza degli abitanti è il birmano; nei rapporti commerciali viene preferito l'inglese.

La religione buddista è predominante, ma vi sono varie minoranze di altre religioni.

POPOLAZIONE

È costituita per i 3/4 da Birmani; il resto è formato da Karen o Cariani (1.500.000), Shan (1.200.000), Chin (400.000), Kachin (450.000), Kayah (130.000) e piccole tribù di stirpe indocinese. Numerosi (oltre 1 milione complessivamente) gli immigrati indiani e cinesi.

La maggior parte della popolazione — che si addensa soprattutto nelle valli dei fiumi e nel delta dell'Irawadi (ove contro una media nazionale di 35 ab./kmq, tocca punte di 800 ab./kmq) — vive raccolta in villaggi.

ORDINAMENTO DELLO STATO

Alla fine della seconda guerra mondiale gli esponenti della « Lega antifascista per la libertà del popolo » (sorta nel 1944 per opporsi al governo sorretto dai giapponesi) richiesero l'indipendenza dalla Gran Bretagna, che fu concessa il 4-1-1948. La Birmania si costituì allora in stato federale, alla quale partecipano la Birmania propriamente detta, gli stati nazionali dei Karen, Kayah, Shan e Kachin e il territorio dei Chin.

La Costituzione del 24-IX-1947 è stata abolita col colpo di stato militare del 2-III-1962 che ha rovesciato gli organi rappresentativi federali e locali, sciolto i partiti politici e attribuito i pieni poteri a un Consiglio rivoluzionario, composto dai comandanti delle forze armate il quale ha promosso l'organizzazione di un partito unico del « Programma socialista ». Capo dello stato e del governo è il gen. Ne Win (Presidente del Consiglio Rivoluzionario).

La Birmania è membro dell'Onu, del Gatt e del Fmi.

CONDIZIONI ECONOMICHE

Seconda per grandezza, dopo l'Indonesia, fra i Paesi del Sud Est asiatico, la Birmania ha il reddito annuo pro capite più basso nell'area, equivalente a ca. 35.000 lire italiane.

AGRICOLTURA. Oltre l'80 % della popolazione trae sostentamento dall'agricoltura e soprattutto dalla coltivazione del riso. Favorita nel secolo scorso dalla domanda del mercato estero, la risicoltura si è sviluppata rapidamente fino a coprire i 3/4 della superficie coltivabile (da 150.000 ha nel 1845 a 4.650.000 ha nel 1937). Le successive vicende internazionali, come

(segue a pag. 614)

avversari reali e potenziali arrestando il Primo Ministro U Nu e i leaders dei principali partiti politici e movimenti secessionisti, sciogliendo il Parlamento e creando una nuova corte suprema di appello. Già in aprile il suo potere era assoluto. Allora esso pubblicò un programma intitolato « La via birmana al Socialismo »¹, che rappresentava un piano di sviluppo economico e di indipendenza nazionale. Il Consiglio rivoluzionario iniziò anche una politica chiaramente designata a ridurre ogni influenza straniera in Birmania.

Uno dei primi atti del nuovo governo fu di por termine all'attività di due istituzioni filantropiche americane — la « Ford foundation » e la « Asia foundation » i cui insegnanti e tecnici dovettero abbandonare il paese entro il termine di sei mesi. Il governo annunciò poi che in futuro tutti gli aiuti stranieri sarebbero dovuti passare « da governo a governo » e da allora esso ha diminuito progressivamente e con costanza i legami culturali — una volta molto stretti — con la Gran Bretagna e gli Usa. I programmi della fondazione Fulbright e del British Council — che curavano uno scambio di studenti e insegnanti — sono stati sospesi; l'insegnamento dell'inglese è stato limitato alle scuole medie e superiori (l'istruzione in inglese prima veniva impartita sin dall'asilo); i servizi dei Peace Corps sono stati rifiutati; sono cessate le attività delle biblioteche del servizio di informazione britanniche e dell'Usis; e per finire, nel 1967 è stato respinto un progetto di autostrada finanziato dagli americani per l'ammontare di 84 milioni di dollari.

Restrizioni di vario genere hanno reso più difficile per i birmani ottenere i visti di viaggio e di studio in Occidente ed i viaggi di studiosi organizzati e finanziati dal governo birmano nei paesi occidentali sono ridotti al minimo.

Studenti, scienziati e tecnici vengono invece inviati nell'Unione sovietica e nei paesi orientali. Professori sovietici insegnano ora nella facoltà dell'Istituto tecnico birmano, Istituto costruito essenzialmente con i loro fondi.

Si sarebbe potuto pensare che queste misure avrebbero coinciso con una politica estera attivamente « antimperialista » (leggi anti-occidentale) di tipo cambogiano; tuttavia il caso non si è verificato. Questi

* Desidero ringraziare il prof. James Hafer ed il prof. Harry v. Klug dello Shepherd College ed il prof. Donald Zagoria della Columbia University per i loro utili commenti alle prime stesure di questo articolo.

¹ Per il testo del saggio vedi: William C. Johnstone, *Burma's Foreign Policy: a Study in Neutralism*, Harvard University Press, Cambridge, 1963, pp. 312-317. Nel 1964 il governo rilasciò una lunga dichiarazione per controbattere le accuse di comunismo al suo programma; in essa si affermava che il socialismo birmano ed il comunismo erano profondamente diversi. Si sosteneva poi che il socialismo birmano non era né marxista né antimarxista, né capitalista né anticapitalista, ma basato su una via di mezzo, cioè la via birmana. « New York Times », 20 settembre 1964.

la birmania (seguito)

la lunga occupazione militare giapponese e la chiusura dei mercati di sbocco europei, hanno determinato la riduzione dell'area coltivata a riso (4.000.000 di ha nel 1961) con conseguente crisi nelle campagne. Tuttavia il riso rappresenta anche adesso oltre la metà delle esportazioni birmane.

Per ovviare ai rischi della monocultura, il governo ha promosso l'introduzione di nuove coltivazioni più redditizie (caucciù, cacao, canna da zucchero, cotone, sesamo, arachidi, gelso) e suscettibili di sfruttamento industriale: i risultati sono incoraggianti e stanno aprendo alla Birmania i mercati extra-asiatici.

PATRIMONIO ZOOTECNICO. Anche l'allevamento del bestiame è in aumento (soprattutto suini), mentre i bufali (742.000) stanno sostituendo gli elefanti nel traino agricolo (attualmente ammontano a 60.000). La pesca infine, che fornisce il principale alimento alle popolazioni rivierasche, è stata recentemente favorita dalla creazione di grandi vivai lungo i fiumi e i canali irrigui.

INDUSTRIA. L'industria estrattiva che nell'anteguerra dava alla Birmania posti di rilievo su scala mondiale (il primo per il tungsteno, il terzo per il piombo e l'ottavo per lo stagno), ha registrato un netto regresso: uniche eccezioni il petrolio (estratto in grandi quantità lungo le valli dell'Irawadi e del Chindwin e trasportato con oleodotti alle raffinerie di Rangoon) e il carbone (regione dell'Arakan). L'industria manifatturiera è ancora nella fase iniziale e il suo sviluppo è ostacolato dall'insufficienza di fonti energetiche. Oltre alle industrie di prima trasformazione dei prodotti agricoli (oleifici, zuccherifici, impianti per la laminazione del caucciù, filande di cotone e di seta) e di lavorazione dei minerali grezzi, sono sorti concerie di pellame, calzaturifici, cementifici.

COMMERCIO. La bilancia commerciale birmana è in equilibrio, ma il paese è ancora dipendente dall'estero per i manufatti e i beni di consumo. Il commercio interno sfugge a qualsiasi valutazione in quanto è basato prevalentemente sul baratto dei generi di prima necessità.

sono stati semplicemente una parte degli sforzi birmani per bilanciare l'influenza occidentale e orientale nel paese. Una settimana dopo l'estromissione dal paese della fondazione Asia e Ford, le vittorie militari del Pathet-Lao risultarono in un invio di truppe statunitensi nei pressi del confine tra Birmania e Thailandia. Tuttavia il governo birmano rifiutò l'autorizzazione a dimostrazioni di protesta che si potevano interpretare come atto « non neutrale » e potevano mettere in pericolo la politica di non allineamento della Birmania. Quindi nel giugno del 1962 il governo annunciò che i contratti di duecento operai cinesi che lavoravano in una fabbrica di scarpe dovevano considerarsi terminati con decadenza immediata, poiché gli operai birmani erano ormai perfettamente in grado di provvedere essi stessi alla fabbrica.

Il governo ha anche agito con decisione per ridurre le attività di informazione e propaganda di tutte le missioni diplomatiche stra-

niere, proibendo alle ambasciate di proiettare « films di propaganda », impedendo la distribuzione di pubblicazioni stampate al di fuori del paese e di articoli e di documenti che attacchino offensivamente altri paesi. Attualmente una legge impone a tutte le ambasciate e consolati di inviare al Ministero degli esteri copia di tutti gli articoli e notizie prima che essi possano essere rilasciati alla stampa. Ai giornali viene impedito di pubblicare « notizie di falsa propaganda ».

le nazionalizzazioni

Il Consiglio rivoluzionario ha istituito un'unica « Agenzia di stampa birmana » — il cui scopo è di assicurare il non-allineamento con ogni gruppo di potenze nella distribuzione delle notizie dall'estero — rimpiazzando così tutte le altre agenzie di stampa estere. Il suo compito è di assicurare che il modo in cui le notizie vengono presentate non sia contrario ai principi e alla pratica della politica di neutralismo². Per l'agosto del 1963 il governo aveva concluso accordi per la distribuzione delle notizie con tutte le agenzie di stampa estere. L'ultima di esse fu la « New China News Agency » presso i cui uffici vennero trovati e confiscati migliaia di volantini di propaganda.

Nel febbraio 1963 il governo approvò la « legge per la nazionalizzazione delle imprese » e nel settembre nazionalizzò due giornali — il Vanguard e il Guardian — che nei loro editoriali si erano schierati decisamente a favore di Pechino e contro gli Stati Uniti. Infine nel dicembre 1965 il Consiglio rivoluzionario vietò la pubblicazione di tutti i giornali posseduti da privati. Fu detto che non era altro che un passo sulla strada del socialismo, ma esso fu diretto specificamente contro quattro giornali filo-cinesi e contro quattro giornali indiani che avevano violato la legge sulla pubblicazione di « false notizie propagandistiche »³.

Con la « legge sulla nazionalizzazione delle imprese » il primo giugno 1963 furono nazionalizzate tutte le maggiori industrie e agli industriali fu vietato di impiantare nuove fabbriche. Le compagnie private possedute dagli occidentali risentirono severamente di queste misure che trasferirono allo stato la proprietà di tutte le maggiori organizzazioni commerciali (importazione, esportazione, riso, ecc.) e gruppi industriali (banche, miniere, teak, gomma, ecc.). La maggioranza di queste imprese era posseduta da cittadini britannici e indiani, e in minor misura da cinesi e americani. Fra i più importanti gruppi posseduti dagli occidentali vi erano la Steel Brothers, l'East Asiatic Burma Oil, l'Oppenheimers, e l'Anglo-Burmese Tin. La più grande compagnia

² « Rangoon Domestic Service », 6 giugno 1963.

³ V. la lettera del prof. Josef Silverstein nel « New York Times », 9 genn. 1966.

americana, la General Exploration Company, non fu nazionalizzata, ma le fu semplicemente ritirata la licenza. Fu istituita la Burma Oil Company e il generale Ne Win dichiarò che il suo paese d'allora in poi avrebbe curato in proprio gli affari petroliferi. Vi erano nove grandi compagnie miste in cui il governo aveva il 51 % delle azioni, ma anche esse furono nazionalizzate con le altre.

La nazionalizzazione delle industrie di base fu seguita nell'agosto del 1963 da quella di compagnie proprietarie di grandi magazzini, di depositi e di negozi all'ingrosso. Comitati di controllo furono formati per rilevare questi « establishments » privati e altri comitati furono creati per raggiungere degli accordi sui compensi con gli ex-proprietari. Una volta però che il Consiglio rivoluzionario avesse fissato l'ammontare dei compensi non vi era appello e chi ritardasse l'applicazione della legge rischiava la condanna a cinque anni di prigione.

616

La nazionalizzazione toccava più direttamente i cittadini indiani che in Birmania avevano goduto di uno status privilegiato durante la dominazione inglese. Essi erano fiorenti affaristi e dominavano larghi settori degli affari e dell'agricoltura. Ma gli indiani erano anche famosi per imporre fortissimi interessi sui prestiti ai birmani e ciò aumentò l'animosità tra birmani e indiani. Dopo l'indipendenza il controllo indiano sull'economia cominciò ad alleggerirsi, tuttavia gli indiani rimanevano sempre gli imprenditori più potenti e più capaci. Louis Walinsky ha descritto ottimamente questa situazione:

« Poiché agli indiani, e in misura minore ai cinesi, riesce difficile essere accolti e ricevere uno status nella società birmana, il loro incentivo ad avere successo nel mondo economico è molto più forte che per i birmani e ciò li ha spronati sia a ricercare nuove soluzioni ed imprese, sia a lavorare con lena. Questi gruppi di residenti stranieri hanno contribuito allo sviluppo economico della Birmania in modo sproporzionato al loro numero (nel 1960 vi erano 500 mila indiani e 300 mila cinesi su una popolazione di 20 milioni) ed essi possiedono un potenziale anche per maggiori contributi. Ad essi viene tuttavia impedito di realizzare questo potenziale. Vi sono discriminazioni e perfino attacchi specialmente contro gli indiani in ogni momento e in ogni campo: cittadinanza, posti pubblici, applicazione dei regolamenti, concessione di licenze, estensione dei prestiti, nei permessi per le rimesse all'estero e nel rimpatrio dei capitali⁴.

Le pratiche discriminatorie a cui si riferisce Walinsky furono applicate per la prima volta durante gli anni '50 e divennero anche più pesanti all'inizio del programma di birmanizzazione attuato dal Consiglio rivoluzionario. Si tenta poi di porre sotto il controllo di cittadini birmani ciò che resta nelle imprese private e di eliminare il con-

⁴ Louis Walinsky, *Economic Development in Burma, 1951-1960*, The Twentieth Century Fund, New York, 1962, pp. 393-394.

trollo economico straniero. Gli stranieri non possono possedere terre e ad essi viene impedito di inviare rimesse in patria come era stato per lungo tempo costume delle grandi comunità indiane e cinesi. I medici stranieri, in primo luogo indiani, non possono praticare in Birmania eccetto che negli ospedali di beneficenza, e solo i cittadini birmani hanno la facoltà di ottenere licenze per un certo numero di attività quali locali pubblici, alcuni tipi di negozi e commerci, « taxicabs » e perfino chioschi stradali.

l'esodo degli indiani

Nell'estate del 1963 la partenza degli stranieri iniziò in modo non appariscente, ma un anno dopo si registravano le partenze di 2.500 stranieri ogni settimana. In maggioranza essi erano indiani, ma un buon numero erano anche cinesi e pakistani, e gli arrivi speciali a Rangoon di navi indiane per facilitare il rimpatrio di concittadini si moltiplicarono. Moltissimi altri indiani attraversarono a piedi la difficile frontiera indo-birmana e dovettero essere rifocillati e vestiti dal governo. Nella primavera del 1964 le partenze assunsero l'aspetto di un esodo massiccio e dopo maggio circa 3.000 indiani ogni mese lasciavano il paese per via aerea con voli giornalieri tra Rangoon e Calcutta, secondo cifre fornite da funzionari dell'Ufficio turistico birmano e tutte le linee aeree erano prenotate con settimane di anticipo.

Solo a una minoranza di coloro che lasciarono la Birmania fu imposto di abbandonare il paese, mentre la maggior parte fu allontanata con la pressione economica. Nel giugno del 1964, ad esempio, il governo indiano spedì tre navi per rimpatriare 25.000 concittadini rovinati dalla nazionalizzazione di varie attività. Diversi commercianti e mercanti ridotti alla miseria, che tornavano in India a bordo di queste navi, raccontarono ad un corrispondente del New York Times che essi erano stati ricchi uomini d'affari, ma che la nazionalizzazione dei loro commerci e negozi li aveva privati di tutto e che prima di ricevere il permesso per salire a bordo delle navi e tornare in India avevano dovuto abbandonare i loro conti bancari, i gioielli familiari e persino i « sari » delle mogli e gli utensili di cucina⁵.

A settembre circa 100.000 cittadini indiani erano rimpatriati per via aerea o con le navi. Allora il 1° settembre il Ministro degli esteri indiano Swaran Singh giunse a Rangoon dopo vari incontri con il generale Ne Win fu pubblicato un comunicato congiunto con il quale i due uomini si dicevano d'accordo per uno scambio di idee, per coordinare gli sforzi per la causa della pace e per aderire ai « Cinque principi di coesistenza pacifica ». Il generale Ne Win sostenne che il suo

⁵ « New York Times », 24 luglio 1964.

governo perseguiva mire interne basate sul socialismo, e che non erano discriminatorie verso gli stranieri ma si applicavano ugualmente a tutti. Il comunicato affermava che gli stranieri desiderosi di rimanere in Birmania « devono fondersi con i comuni cittadini nel costruire una economia socialista ». Fu anche concordato che più accurati studi sarebbero stati fatti sulla partenza degli indiani dalla Birmania⁶. La visita del Ministro degli Esteri Singh tuttavia non fermò l'esodo da quel paese, anzi, il mese seguente esso aumentò ancora.

Subito dopo il ritorno a Nuova Delhi, al Ministro Singh fu chiesto, durante un dibattito parlamentare, perché l'esodo dei cinesi non avesse raggiunto le stesse proporzioni di quello degli indiani se la politica di nazionalizzazione birmana non era discriminatoria. Egli rispose che ciò era dovuto al fatto che la maggioranza dei cinesi residenti in Birmania si opponevano al rimpatrio nella Cina comunista, ma preferivano la Cina nazionalista. Il governo birmano, egli affermò, non era in grado di provvedere poiché esso non intratteneva relazioni diplomatiche con il regime nazionalista cinese e il generale Chang Kai-shek si rifiutava di accogliere quei commercianti cinesi.

618

Se anche da quanto abbiamo detto può sembrare che il processo di birmanizzazione sia stato diretto solo contro una parte e cioè contro gli interessi indiani e occidentali, ciò non deve trarre in inganno. Fra le banche sorrette da capitali stranieri che furono nazionalizzate vi erano due filiali della Banca di stato della Cina popolare: la Banca di Cina e la Banca delle Comunicazioni. Le attività svolte da questi due istituti fra i 300 mila cinesi immigrati in Birmania erano state importanti sia dal punto di vista politico che da quello economico⁷ e la loro nazionalizzazione ha significato che i cinesi favorevoli alla Cina popolare non possono più dipendere dai prestiti di questi due istituti; prestiti che in precedenza venivano usati per espandere l'influenza della Cina fra la comunità cinese e nell'economia birmana.

i rapporti con la cina

Questa situazione mise i comunisti cinesi di fronte ad un dilemma: o essi mostravano chiaramente la loro insoddisfazione per una tale iniziativa che rappresentava una riduzione dell'influenza cinese in

⁶ Per il testo del comunicato congiunto vedi: Information Service of India, « India News », 6 sett. 1964.

⁷ Martin Wilbur ha scritto un eccellente saggio di come la Rpc abbia fatto pressione sugli uomini d'affari cinesi residenti in Birmania per mezzo di queste banche che erano passate sotto il controllo della Repubblica popolare cinese quando quel paese riconobbe il governo di Pechino nel 1949. L'ambasciata cinese applicava una discriminazione economica ai mercanti cinesi concedendo convenienti prestiti a chi appoggiava la Rpc, mentre li rifiutava agli altri. Tre erano le condizioni primarie per ottenere i prestiti: 1) la promessa di mandare i figli alle scuole filo-Rpc e di giurare fedeltà alla Cina rossa; 2) esporre la bandiera cinese in

Birmania, o accettavano in silenzio dal momento che veniva parimenti diminuita la presenza occidentale. I cinesi scelsero la seconda soluzione, probabilmente perché quella alternativa rischiava di alienare loro il governo birmano. L'Ambasciatore della Repubblica popolare cinese, Li I-mang, informò allora il governo birmano che il suo paese aveva deciso di non esercitare il diritto a ritirare i suoi capitali dalle due banche, ma invece avrebbe fatto di essi un dono per il popolo birmano⁸. Il governo ringraziò la Cina per il suo magnanimo gesto, però non vi fu alcuna contropartita politica da parte birmana, né sotto forma di appoggio alla politica estera cinese nelle dispute internazionali, né con un affievolimento degli sforzi per ridurre l'influenza cinese in Birmania. Ad esempio, contemporaneamente al decreto che vietava l'insegnamento dell'inglese al di sotto della scuola media fu varato un altro provvedimento che vietava alle scuole cinesi, favorevoli alla Repubblica popolare, di tenere corsi di indottrinamento al marxismo-leninismo o all'insegnamento di Mao Tse-tung. A queste scuole fu ordinato di seguire un rigido programma preparato da funzionari birmani della Pubblica istruzione.

Mentre il governo diminuiva velocemente l'influenza culturale e il controllo economico stranieri, esso continuava a dover fronteggiare un vecchio problema che era in relazione diretta con i rapporti cino-birmani: l'insurrezione comunista. Nell'aprile del 1963 fu proclamata un'amnistia per tutti i ribelli che si fossero arresi prima del seguente luglio, al fine di « accelerare la costruzione socialista e la solidarietà nel paese ». L'offerta di amnistia trovò l'opposizione degli ufficiali della « Lega antifascista per la libertà del popolo » (AFPFL) la quale rifiutava una politica che concedeva il perdono a chi aveva combattuto costantemente tutti i governi della Birmania sin dall'indipendenza mentre manteneva in prigione quelli che avevano speso la loro vita per costruire e difendere il processo democratico e costituzionale⁹. Il Consiglio rivoluzionario reagì alle critiche arrestando gli ufficiali superiori della AFPFL con l'accusa di costituire un pericolo per la pace interna tentando di sabotare i negoziati di pace con i ribelli. Il governo insistette nel programma di amnistia e nel giugno 1963 annunciò che i ribelli avrebbero ottenuto un salvacondotto se si fossero presentati per trattare.

Il nucleo centrale dei ribelli era composto da comunisti — del

certe date ricorrenze; 3) impiegare solo personale filo-Rpc. Martin Wilbur, *Southeast Asia between India and China*, « Journal of International Affairs », ott. 1965, p. 95.

⁸ « Rangoon Domestic Service », 17 giugno 1963.

⁹ Nell'autunno del 1966 l'ex-primo ministro U Nu fu rimesso in libertà a causa della sua salute malferma. Questo, pur essendo un gesto umanitario, non presagiva né una diminuzione delle restrizioni sulle attività degli uomini politici civili, né un interesse da parte del generale Ne Win di riconciliarsi con U Nu, come era accaduto nel 1960.

Partito comunista birmano (PCB) — che avevano condotto campagne di guerriglia sin dal 1948. Essi tuttavia erano divisi in due fazioni — la « Bandiera bianca » e la « Bandiera rossa » — e nessuna di esse godeva dell'appoggio della Repubblica popolare cinese, essendo questo appoggio condizionato al superamento delle loro divergenze e alla loro unione. Pechino fece capire tutto ciò sin dal 1953 e con l'inaugurazione della « Strategia di Bandung », nel 1955, la Cina rinunciò ad ogni legame con il PCB. Fra il 1954 e il 1963 vi furono pochissime notizie di contatti tra esso e la Repubblica popolare. Ma quando Ne Win offrì di trattare per l'amnistia, ancora una volta vennero alla luce le relazioni tra il PCB e la Cina e, stando alle apparenze, quest'ultima appoggiava le trattative. In ogni caso essa organizzò il rientro a Rangoon di 30 leaders della « Bandiera bianca » esiliati e residenti a Pechino¹⁰. In seguito al fallimento delle trattative, il governo, insoddisfatto dei risultati, fece arrestare quattro membri del Presidio centrale e più di 400 iscritti al Partito comunista filocinese legale, il Fronte nazionale unito. Ma i leaders di ambedue le ali del PCB fuggirono nell'interno e ripresero la guerriglia. Dei 30 dirigenti della « Bandiera bianca » che erano tornati da Pechino, 28 rimasero nella jungla e 2 tornarono in Cina.

Il governo è ben consapevole degli stretti legami tra la Repubblica popolare cinese e il Partito comunista birmano, ma non ha mai condannato pubblicamente questo stato di cose. Probabilmente ciò è dovuto al fatto che le attività del PCB non arrecano eccessivo disturbo e non rappresentano un pericolo immediato. Tuttavia si ebbe un caso nel 1964, in cui la stampa governativa registrò un contrasto nelle relazioni tra questi due paesi. Il conflitto sorse a causa di un messaggio del PCB a Pechino, in occasione della celebrazione del XV anniversario dell'ascesa al potere del Partito comunista cinese. Il messaggio rendeva omaggio al processo di industrializzazione della RPC, che veniva portato come esempio da seguire per tutti i paesi sottosviluppati. Esso inneggiava alla Cina, quale leader del « movimento rivoluzionario » mondiale e così si schierava dalla parte di Pechino nella disputa con l'Unione Sovietica. Il messaggio appoggiava la Repubblica popolare per l'opposizione al « revisionismo », per l'impegno all'unità del movimento comunista internazionale e per le sue pacifiche e amichevoli relazioni con la Birmania e gli altri paesi asiatici. Ma i funzionari birmani furono probabilmente colpiti molto sfavorevolmente dalla parte che si riferiva alla lotta del PCB contro il governo. Questo messaggio, che venne trasmesso da Radio-Pechino sia in inglese che in birmano asseriva nel paragrafo finale: « Noi continueremo ad appoggiare, come abbiamo sempre fatto nel passato, la politica estera di pace e di neutralità se-

¹⁰ V. Brian Crozier, *The Communist Struggle for Power in Burma*, « The World Today », marzo 1964, pp. 105-106.

guita dal governo (della Birmania) ... Inoltre il Partito comunista birmano ... si batterà per la creazione di una nuova Birmania realmente indipendente ... ¹¹.

Noi possiamo fare solo delle congetture sui motivi che hanno indotto i cinesi a trasmettere quel messaggio. Forse era una indiretta espressione del disappunto di Pechino per la mancanza da parte della Birmania di una politica di « attivo ant imperialismo ». In ogni modo ciò era un modo sottile per far pressione sul generale Ne Win e indurre la Birmania a soprassedere alla politica di stretto neutralismo ricordandole che la Cina possedeva ancora importanti strumenti di azione in quel paese, quali la continuata presenza del PCB e di vari gruppi etnici ribelli. Inoltre a Pechino destava sicuramente preoccupazione la notizia che gli Usa e la Germania Occidentale prestavano in segreto assistenza militare alla Birmania. Riaffermando ancora una volta pubblicamente i propri legami con il Partito comunista e di conseguenza implicando che avrebbe potuto fornire ingenti aiuti ai guerriglieri, la Cina deve aver sperato di dissuadere la Birmania dall'accettare altri aiuti militari dall'Occidente.

621

un altro vietnam?

Qualunque possano essere state le motivazioni dei cinesi, la reazione birmana fu severa. Un giornale controllato dal governo scrisse:

« La trasmissione del messaggio inviato dall'organizzazione illegale birmana da parte della Radio cino-comunista è del tutto ingiustificabile. Un fatto di questo genere, che potrebbe portare ad una situazione tale da richiedere la rottura delle relazioni diplomatiche fra due paesi, non deve venire considerato con leggerezza. È quindi auspicabile che la Cina rossa cessi il suo odioso doppio giuoco » ¹².

Pur evidentemente irritato dalla pubblica ammissione di stretti legami tra Pechino e PCB, il governo birmano ufficialmente ignorò la trasmissione; di conseguenza anche Pechino tacque e non ha più dato indicazione del perché esso avesse inizialmente permesso la trasmissione di quel messaggio.

L'esistenza del Partito comunista e degli altri gruppi ribelli etnici fornisce alla Cina degli strumenti che potrebbero divenire di grande importanza nella sua politica verso la Birmania. La possibilità di rifornire massicciamente questi guerriglieri rappresenta un serio pericolo per il governo di quel paese. La Birmania ha un esercito di 100 mila uomini di cui 80 mila — raggruppati in unità ampie quanto una compagnia — vengono usati per azioni di polizia contro i ribelli. Se la Cina iniziasse a fornire aiuti in gran quantità agli insorti, la cui

¹¹ Per il testo del messaggio v. « New China News Agency », 30 sett. 1964.

¹² Citato da « Mogya » sul « New York Times », n. 1, 1965.

forza totale è stimata tra le 10 e le 20 mila unità, si potrebbe sviluppare una situazione tipo Vietnam, che il governo avrebbe difficoltà a fronteggiare con le sue sole risorse. Non si hanno tuttavia indizi che facciano ritenere che la Cina voglia mantenere la promessa di aiuti al PCB anche ora che le due ali si sono riunite. Pechino ha preferito invece conservare dei normali legami con il Partito comunista e contemporaneamente incoraggiare il governo birmano ad un « neutralismo filocinese » (di tipo cambogiano) ed in effetti la presente strategia cinese permette al governo birmano di avere mano libera nella campagna per domare l'insurrezione¹³. Nondimeno la minaccia di un massiccio intervento cinese in aiuto ai vari gruppi ribelli spiega lo sforzo costante della Birmania nel ridurre i contatti con l'Occidente e l'India e nel conservare una politica di stretto non allineamento nel conflitto fra le grandi potenze.

622

Contemporaneamente la Birmania continua ad intrattenere delle buone relazioni economiche con l'Occidente ed è membro di numerose organizzazioni internazionali che la Cina considera controllate dagli « imperialisti » (Gatt, FMI, ecc.), mentre riceve aiuti sia dagli occidentali che dai paesi comunisti. Ma pur mantenendo amichevoli relazioni con l'Ovest, essa ha sempre fatto attenzione a rispettare gli interessi strategici di Pechino ed è altamente improbabile che Rangoon permetta un uso del territorio birmano che possa sembrare una minaccia per la Cina.

L'influenza della Cina comunista in relazione a quella dell'Occidente, è cresciuta dalla firma del « Boundary Treaty » fra i due stati e gli accordi per gli aiuti ed il commercio del 1960. Vi è stato anche un notevole aumento dei contatti tra i due paesi sia a livello politico-diplomatico che a quello più generale delle organizzazioni e degli individui. Ma un ulteriore fattore del complesso gioco di equilibri sono i rapporti intrattenuti con l'unione sovietica, che è coinvolta in un'aspra disputa con la Cina. Il patto birmano-sovietico per il commercio e gli aiuti, firmato nel 1955, è stato ora posto su base annuale e negli ultimi due anni sono aumentati continuamente i contatti culturali tra i birmani e i sovietici ed il numero delle visite di stato ad alto livello.

La Birmania offre un eccellente esempio di come un piccolo paese possa trattare la propria politica interna ed estera in modo da essere in grado di conservare l'indipendenza in un mondo dominato da due blocchi di potenze rivali. Il Consiglio rivoluzionario ha bilanciato l'influenza orientale e occidentale riducendole al minimo e la Birmania agisce in modo da salvaguardare gelosamente la propria politica di non allineamento, rifiutandosi di divenire identificata con l'Est o l'Ovest.

¹³ A questo proposito vedi: David Mazinga, *China's Relations with Her Asian Neighbors*, « Current History », sett. 1964, pp. 156-157.

Fino ad ora i sacrifici che la politica del generale Ne Win ha imposto si valutano in termini di amicizia e di aiuti per lo sviluppo da parte comunista ed occidentale, ma ciò che conta è che essa ha evitato il disastro di una guerra di liberazione nazionale di tipo vietnamita.

Se questa politica continuerà con successo in futuro è però al di là del potere di decisione del governo birmano.

tecnologia militare e collaborazione europea

di john calmann

625

1. IL QUADRO POLITICO. Il bisogno di sicurezza nei confronti dell'Est e il desiderio di una maggior indipendenza dagli Stati Uniti sono i motivi del conflitto interno che caratterizza l'occidente europeo, accentuato negli ultimi anni dall'apparente diminuzione del pericolo orientale e dall'avvio dell'integrazione economica (e possibilmente politica).

Ma sulla strada dell'integrazione si incontra il problema della difesa; e le posizioni dei vari paesi sulla politica militare sono oggi molteplici e disconcordanzi. Invero è anche per questo che i paesi dell'Europa occidentale, con esclusione della Francia, continuano a sostenere la Nato, che tuttavia è organizzazione diretta a realizzare un deterrente militare e non l'integrazione politica dei suoi membri; essa perciò non è la struttura atta a sviluppare nell'ambito europeo un sistema coordinato di difesa.

Gli Stati Uniti, a loro volta, se ritengono ancora la Nato un necessario impegno, tuttavia tendono a considerare l'Europa occidentale solo uno degli scacchieri della loro lotta su scala mondiale al comunismo.

Quanto agli armamenti, gli Usa cercano di indurre i membri europei a sostenere una maggior quota dei costi dell'alleanza acquistando oltre Atlantico armi tecnologicamente avanzate, al che i paesi europei

Il saggio di cui riportiamo un lungo estratto è stato pubblicato dall'Istituto di studi strategici (Iss) nel quadro di una serie di pubblicazioni che compariranno entro l'anno sul tema «Defence, Technology and the Western Alliance». Esso integra utilmente, mettendo in piena luce lo sviluppo di un certo indirizzo inglese in materia, le considerazioni contenute nel saggio di C. Layton, apparso sul precedente numero dello Spettatore Internazionale. John Calmann, ha lavorato per la Comunità europea a Lussemburgo ed è divenuto in seguito collaboratore dell'edizione inglese della «Opera Mundi-Europe», la rivista settimanale sull'economia del Mercato comune edita dal «Times». La riduzione del presente saggio è stata curata da Franco Sircana.

tentano di rispondere in due modi: o stando il più possibile « incolati » ai loro prodotti nazionali o stipulando speciali accordi per produrre su base congiunta.

Quest'ultimo è peraltro uno sviluppo recente: sei o sette anni fa le discussioni per i progetti « Concorde » e Eldo erano appena iniziati, molti paesi ricevevano ancora gratuitamente armi di ogni genere nel quadro del Military Assistance Program (Map) e Gran Bretagna e Francia, i due maggiori produttori europei di armamenti, erano ancora impegnati in numerosi, importanti e onerosi progetti portati avanti separatamente.

Il quadro odierno è contraddittorio. Appare oggi difficile un lavoro comune, dato che le idee sulla politica militare, sull'alleanza atlantica e sul futuro dell'Europa sono così differenti. D'altra parte è ormai diffusa constatazione che i settori di avanzata tecnologia richiedono risorse superiori a quelle dei singoli paesi; ciò aggiungendosi al desiderio di un'Europa politicamente indipendente e all'operare di un movimento favorevole all'integrazione tende a gettare ciascun governo nelle braccia dell'altro. Effetto di tali contrastanti indirizzi è la confusione nelle politiche dei vari governi europei, a volte intimamente contraddittorie. L'« Unione o Comunità tecnologica », oggetto di recenti proposte e discussioni, dovrebbe introdurre un elemento di ordine nel presente caso; di essa si tratterà alla fine.

2. TENTATIVI DI COOPERAZIONE. I paesi europei maggiori produttori d'armi non hanno una base di accordo sulle necessità della difesa militare (né su come soddisfarle) che permetta di costruire un comune sistema di rifornimenti militari.

Nondimeno gli europei concordano abbastanza sul bisogno di cooperazione, e tale bisogno si è espresso, sotto il profilo militare, più volte e in varie sedi: prima nel tentativo di costruire la Comunità Europea di Difesa poi nell'attività della Nato e dell'Ueo, il « successore fantasma della Ced ».

Ma vi è una fondamentale differenza tra ieri e oggi nell'approccio alla cooperazione: sino a metà degli anni '50 il motivo politico dell'integrazione era forte mentre debole era la posizione delle industrie legate alla produzione di armamenti; oggi, invece, queste industrie sono molto più potenti e influenti. D'altra parte è anche mutato l'indirizzo politico nei riguardi dell'integrazione; lo stato sovranazionale europeo, che si sperava di poter costruire negli anni '50, è oggi atteso a lunga scadenza e come risultato di un graduale processo che porti diversi settori dell'economia e dell'attività statale sotto una forma di sistema comunitario. Inoltre, le produzioni militari congiunte sono oggi considerate un mezzo per consentire alle industrie dei vari stati europei di sostenere la forte concorrenza americana, laddove negli anni '50 la cooperazione, sotto questo profilo, era vista più come un modo

per avviare un'industria degli armamenti ed era in pratica legata a progettazioni e forniture americane.

Entrando più nel merito l'autore ricorda che nei primi anni del decennio trascorso non vi erano in Europa produttori di armi paragonabili alla Gran Bretagna la cui industria era uscita pressoché intatta dalla guerra. La maggior parte degli altri paesi Nato erano riforniti dagli Stati Uniti sia gratuitamente tramite il Map, sia in base a programmi di assistenza. Soltanto dopo la politica americana di forniture militari all'estero (1951-1954) le industrie continentali si ripresero, tanto che dopo il 1955 quasi tutti i membri della Nato costruivano parte dei propri mezzi di difesa; tuttavia, soltanto la produzione francese e britannica era avviata su scala abbastanza ampia nel settore aeronautico.

In questo quadro di ripresa non ebbero successo, per quanto riguarda gli armamenti avanzati, i tentativi di politiche comuni sia in sede Nato che nell'Ueo.

In particolare, l'interesse della Nato alla cooperazione era in ogni caso legato all'idea di una standardizzazione militare che, se è necessaria ad una alleanza che intenda possedere un materiale bellico intercambiabile, tuttavia non comporta necessariamente una politica di comuni fonti di approvvigionamento. Progettazione, produzione e rifornimenti comuni non ebbero sviluppi, soprattutto perché i governi e i produttori di armi sulle due rive dell'Atlantico non erano in realtà attirati da accordi che avrebbero eliminato la loro libertà di scelta; essi non volevano lavorare su progetti elaborati altrove o limitare la loro produzione o sacrificare ciò che essi continuavano a considerare come possibili mercati. Certo, l'equipaggiamento di molti membri col carro armato « Patton » rappresenta una forma di standardizzazione; esso però deriva non da un'iniziativa assunta in sede Nato, ma dai programmi di vendita e aiuto degli Stati Uniti. Così i primi progetti multilaterali di qualche importanza — riguardanti i tre missili « Hawk » e « Sidewinder » nel 1959, e « Bullpup » nel 1962 e l'F-104 G (Starfighter), tutti di concezione americana — derivavano da separati programmi intergovernativi, ed era un fatto successivo il loro svolgimento sotto l'egida della Nato.

Nondimeno, questi programmi di produzione ebbero notevole importanza, specie per la Germania federale. Di particolare interesse è stato il programma Starfighter (l'F-104 G) iniziato nel 1958-59 tra Germania, Italia, Belgio e Paesi Bassi, oltre che Stati Uniti. Esso ha segnato il punto centrale di uno sviluppo del tutto nuovo nei metodi europei di rifornimento militare. Per la produzione di questo aviogetto fu creato un'apposita organizzazione Nato per lo Starfighter (Nasmo) con sede a Coblenza.

Il volume di produzione svolto da ciascun paese non fu proporzionale alla quota di partecipazione finanziaria, avendo la Germania

fatto costruire presso gli altri tre consorziati parte dei propri aviogetti; ciò, non solo al fine di interessarli all'iniziativa, ma anche perché la capacità produttiva dell'industria tedesca non era sufficiente a svolgere il programma secondo i tempi richiesti dalla politica di difesa.

In 5 anni furono prodotti in Europa circa 1000 F-104 G e il costo per aereo risultò di circa 2 milioni di dollari; l'introito complessivo degli Stati Uniti per licenze e vendite di parti è stata variamente stimata: alcuni giungono ad una stima di 1150 milioni di dollari.

Il programma, nel complesso, fu una fonte di considerevoli profitti per le società americane e i produttori europei riuscirono a mantenere il prezzo finale dell'aereo appena al livello dell'originaria offerta degli Stati Uniti.

Nondimeno alcuni responsabili del programma ne affermano il successo, considerando l'assoluta novità di molta parte del lavoro per i paesi interessati e la vasta rete di imprese organizzate e coordinate; di contro si osserva che il minor costo del lavoro europeo avrebbe dovuto portare a un prezzo inferiore a quello americano e che i pagamenti in conto licenze sono stati troppo elevati.

Non essendo pubblici gli studi (specie quelli sui costi) effettuati dalla Nasmò è oggi difficile formulare un giudizio. Ma ciò che qui interessa è il perché e le conseguenze politiche del progetto descritto.

Verso la fine degli anni '50 erano i paesi Nato più deboli sotto il profilo dell'industria bellica che più avevano da guadagnare da sforzi congiunti tra loro e con gli americani, unico modo, tra l'altro, di impiegare la propria industria per rifornirsi di armi avanzate, e di giovare anch'essi di un po' del « fallout » tecnologico generalmente atteso (il che tuttavia è oggetto di valutazioni contrastanti) dalle produzioni militari. La Germania, in particolare, aveva riacquisito una posizione di preminenza industriale in Europa e il governo tedesco, con alla testa Strauss, era ansioso di migliorare la propria posizione militare nei confronti della Francia e della Gran Bretagna.

Con l'F-104 G la Germania è stata per la prima volta interessata alla produzione, (ma non allo sviluppo) di un mezzo bellico assai avanzato, il che ha incoraggiato le imprese tedesche (segnatamente Vereinigte Flugwerk, Dornier e Boelkow) a perseverare nei loro programmi per cui ricevono modesti ma regolari aiuti dal governo. Ed è anche cresciuta l'esigenza di un maggior grado di indipendenza dal tradizionale fornitore, gli Stati Uniti. Cercheranno i tedeschi di lavorare con partners europei? Molto dipende dalla Francia, dalla Gran Bretagna e dalla situazione politica occidentale, tenuto conto che la Germania è sempre stata attenta a usare i suoi rifornimenti militari per fini politici non meno che per scopi di difesa.

3. GRAN BRETAGNA, FRANCIA E GERMANIA. Prima di parlare della cooperazione nel settore aerospaziale, — con particolare riguardo

agli accordi anglofrancesi e al ruolo politico che gioca la Germania nella prospettiva di una collaborazione europea — è necessaria qualche considerazione sui rapporti tra politica militare ed economica. Il fatto che, da un lato, si ponga di fatto un problema di sovranità nazionale ogni volta che si tratta di forniture congiunte e, dall'altro, la difficoltà dei governi europei a comprendere e dominare il problema dell'interdipendenza economica, non porta a riconoscere pienamente che l'approvvigionamento della difesa è parte integrante della politica economica.

Ciò è certamente vero anche per la Gran Bretagna e la Francia, che negli anni '60 hanno avviato una politica di cooperazione nel settore aeronautico sia per far fronte agli esorbitanti costi dei nuovi prodotti sia per proteggere la loro industria dalla concorrenza americana. A prescindere dalle esitazioni e dai modi contraddittori con cui sono andate avanti, non si può comunque dire che i loro attuali progetti significhino un radicale mutamento di impostazione politica; il cambiamento sembra limitarsi alle procedure. E in effetti, fu un timore, quello dell'egemonia americana, e non una scelta politica positiva, alla base della prima operazione anglo-francese, il Concorde.

A questo progetto¹ si debbono fare molte critiche: l'integrazione è assai scarsa, assai difficili i controlli dei costi (enormemente cresciuti rispetto alle previsioni iniziali), e piuttosto lungo il periodo di costruzione.

Né migliori giudizi si possono dare sull'Eldo, organizzazione sorta per iniziativa inglese onde sfruttare il missile Blue Streak, rivelatosi troppo costoso per la sola Gran Bretagna e non adatto agli iniziali fini militari. Va soprattutto sottolineata la mancanza di un ben individuato scopo in particolare da parte inglese, alla base di questo programma. Le discussioni sull'Eldo tra i paesi partecipanti danno luogo a una continua confusione tra gli aspetti politici, scientifici ed economico-commerciali; inoltre la mancanza di un'adeguata organizzazione, la scarsa autonomia finanziaria, e la conseguente necessità di frequenti ricorsi ai governi, porta a slittamenti nei tempi di esecuzione, crescita dei costi e indebolimento del progetto sotto il profilo tecnico.

Così, l'esperienza dei due importanti progetti civili cui partecipa, avrebbe dovuto chiarire alla Gran Bretagna che i programmi congiunti intergovernativi non somigliano a cooperazioni di tipo commerciale o industriale, implicando molto di più che finalità di questo tipo. Essa, nondimeno, ha persistito nella tendenza a considerare ciascun progetto cooperativo un capitolo a sé e ogni acquisizione di materiale all'estero

¹ L'autore si diffonde nell'esame di questo e di altri programmi anglo-francesi come anche sull'Eldo; il lettore interessato all'argomento può trovare notizie, oltre che naturalmente nel testo integrale di Calmann, nel saggio di C. Layton apparso nel precedente numero dello « Spettatore Internazionale ».

(si veda l'acquisto dell'F-111 americano in alternativa al Mirage IV) come un caso isolato; e non, cioè, momenti di un'organica politica delle forniture. Ciò dipende dalla assai confusa visione della Gran Bretagna su quali dovrebbero essere i suoi rapporti con i suoi vicini europei, specialmente nel campo della difesa.

Più chiara, per qualche riguardo, la posizione della Francia. In primo luogo, essa vuole dotarsi di un deterrente nucleare, con missili capaci di raggiungere il territorio sovietico; in secondo luogo, intende mantenere, e anche espandere, la propria industria aeronautica. Indirizzi, questi, perseguiti al fine di essere il più possibile indipendente dal capitale e dalla tecnologia americani, in campo civile come in quello militare.

Per i francesi, il Concorde doveva essere appunto l'inizio, come in effetti è stato, di numerosi progetti congiunti; ma essi pensavano anche che occorresse integrare le aziende dei due paesi per non soccombere di fronte agli americani. Ciò significava integrare i mercati, in specie quello dell'aeronautica militare avanzata che i governi possono controllare direttamente.

Il difforme comportamento inglese, volto a mantenere la possibilità di acquisti anche presso gli Stati Uniti, viene quindi giudicato dai francesi come mancanza di volontà di integrarsi appieno con un partner europeo.

D'altra parte, è difficile che l'indirizzo della Francia riesca ad affermarsi: infatti essa, oltre all'aeronautica, non ha nulla da offrire. L'integrazione con la Gran Bretagna non si pone per altre industrie né vi è questione di integrare le politiche militari dei due paesi. Eppoi i francesi dovrebbero tener conto che l'integrazione dell'aeronautica militare è forse considerata dagli inglesi come strumento di una assai più ampia politica di integrazione con l'intera Europa, e sin quando tale politica non diverrà possibile — e la Francia ne è il maggiore ostacolo — la Gran Bretagna continuerà a mantenere discrezionalità di scelta nelle forniture.

In realtà nessuno dei due paesi desidera in effetti approfondire le implicazioni politiche della collaborazione per tema di mettere in chiaro le notevoli divergenze dei rispettivi indirizzi. In particolare, i funzionari francesi, probabilmente più favorevoli all'integrazione europea del loro Presidente, sembrano paventare il manifestarsi di disaccordi che potrebbero far naufragare il delicato edificio di relazioni con la Gran Bretagna da essi costruito in tre anni.

Sfortunatamente il minimizzare le divergenze non significa rimuoverle e l'intransigenza francese per quanto riguarda l'ingresso inglese nella Cee, può indurre la Gran Bretagna a cercare altri partners europei con cui lavorare in stretta collaborazione anche nel settore aeronautico.

Il primo paese che viene fatto di considerare è la Germania Fe-

derale: ma le difficoltà politiche non sono poche, come si vedrà anche in seguito.

Non mancano certo esempi di collaborazione tra l'Inghilterra e la Germania. Il più importante di essi è quello tra la Man e la Rolls Royce (licenze e assistenza tecnica da parte dell'impresa inglese). Nel complesso è ormai abbastanza estesa la gamma delle esperienze tedesche in campo di collaborazioni: oltre all'F-104 G, si può ricordare il Transall (aereo da trasporto militare) e il Breguet Atlantique (aereo da perlustrazione marina) sviluppati con la Francia e con altri paesi, e il carro armato Leopard/AMX-30 con la sola Francia. Ma non si può dire, per questi tre progetti, che la collaborazione sia stata felice, soprattutto per il Leopard, ottimo esempio di progetto comune affrontato senza il fermo impegno di accettare le implicazioni della cooperazione: l'accordo stabiliva la costruzione di due prototipi uno in Francia e l'altro in Germania; mancando un comitato di gestione per coordinare gli sforzi, ma essendoci solo occasionali incontri tra funzionari, e nessuno dei due paesi volendo abbandonare il proprio progetto, non si trovò modo di stabilire quale dei due carri armati fosse il migliore e infine si dette luogo a separate produzioni. Tale esperienza lasciò uno strascico di polemiche, insistendo la Francia sulla superiorità del proprio sistema di forniture e di controllo dei costi e delle proprie tecniche di produzione; inoltre i francesi coltivarono la convinzione che i tedeschi non possono operare in autonomia dagli Stati Uniti, e per gli obblighi politici e per la vasta penetrazione industriale e militare americana in Germania.

Peraltro, non si può negare che l'atteggiamento degli Stati Uniti in fatto di forniture crea difficoltà a molti paesi europei quando tentano di sviluppare una politica di forniture militari che soddisfi sia le proprie economie che la loro difesa. Perché, paradossalmente, proprio quando i paesi europei incominciavano ad avvertire il bisogno di lavorare in comune, il governo americano, adducendo la necessità di migliorare la bilancia dei pagamenti, avviava, a partire dal 1964, una campagna su vasta scala di vendita di armi, rivolta soprattutto al mercato tedesco che, attentamente curato per anni, doveva essere per quanto possibile mantenuto. Ciò avveniva in concomitanza con una situazione economica interna che spingeva i Tedeschi ad evitare un'ulteriore crescita degli armamenti, desiderando piuttosto destinare una crescente quota del bilancio militare (4,8 miliardi di dollari) alle spese correnti per il funzionamento delle proprie forze armate.

A fronte di questo argomento economico permane però il bisogno politico e psicologico della Germania che le truppe anglo-americane rimangano, a testimonianza di un impegno strategico. La permanenza delle truppe e la richiesta di contropartite da parte degli alleati è, come noto, una lunga e complessa vicenda. Di recente è divenuto un punto fermo della politica sia inglese che americana verso la Germania la

richiesta di un compenso annuo, sotto forma di acquisti, pari a 91 milioni di sterline per le truppe inglesi e a 675 milioni di dollari per quelle americane. Sino al 1967 la Gran Bretagna, al contrario degli Stati Uniti, era disposta ad accettare acquisti di prodotti non militari. Nell'ottobre del 1966 gli americani rividero la propria posizione e Mc Namara propose discussioni tra i tre paesi per valutare l'intera questione degli acquisti nel quadro delle esigenze difensive della Nato. Nel marzo del 1967 non si era ancora giunti a una soluzione, mancando sia un accordo sul livello di spesa tedesca nei due paesi, sia sul fabbisogno militare della Germania.

632

Questa impasse ha portato la Gran Bretagna — proprio nel momento in cui appare nuovamente desiderosa di entrare nella Cee e favorisce nel contempo un trattato di non proliferazione che preoccupa molti tedeschi per possibili negative conseguenze sulla tecnologia civile — a far pesare nuovamente la minaccia del ritiro delle truppe. Tutto ciò non è certo diretto a migliorare i rapporti anglo-tedeschi e contrasta con la politica tedesca di utilizzare le forniture militari come strumento politico.

Vale la pena di riassumere quest'ultimo aspetto. La pressione dell'industria, che sottolineava i rapporti tra spese militari e sviluppo tecnologico portò a creare, alla fine degli anni '50, capacità produttive in tre settori: munizioni, aeronautica e costruzioni navali. Ma invero nessuno dei tre si è sviluppato quanto avrebbe consentito l'indirizzare all'interno le spese militari. Per esempio, il primo settore è ancora limitato, avendo preferito il governo stipulare contratti con piccoli paesi come Israele, Grecia e Norvegia col fine politico di creare un clima di rapporti favorevoli e provvedere un aiuto a economie relativamente deboli. L'industria aeronautica, dopo la resurrezione tramite il programma F-104 G, è ora a corto di lavoro, mentre per i mezzi navali il governo, malgrado l'alto livello della cantieristica tedesca, preferisce acquistare all'estero, specie negli Stati Uniti, per ragioni in parte politiche e in parte di sicurezza².

Quanto ai principali fornitori, è chiaro che gli acquisti e i progetti congiunti con la Francia rientravano nel programma di riconciliazione franco-tedesca; così è difficile negare un aspetto politico nei corrispondenti rapporti con gli Stati Uniti, consistenti nello stabilire anche attraverso le forniture stretti legami con la potenza che più garantisce la sicurezza tedesca.

Soltanto con la Gran Bretagna i rapporti sembrano essere stati differenti, sempre condizionati al problema dei pagamenti in contropartita delle truppe di stanza in Germania, il che ha snaturato la valutazione presso entrambi delle possibilità di forniture congiunte.

² Stime prudenziali tedesche sulle spese militari all'estero della Germania danno i seguenti valori per il periodo 1958-65: Usa, 14 miliardi di marchi; Francia, 3,5 miliardi; Gran Bretagna 1,8; Benelux (incluso l'F-104 G) 1,6; altri 2,25.

Ciò di cui abbisogna la Germania, è un partner che cerchi non già l'espansione della propria industria a spese dei tedeschi, ma lo sviluppo di entrambi. E se, su questa via la Germania ha ancora molto da apprendere dall'esperienza tecnica americana (sono tra l'altro in discussione lo sviluppo congiunto di un velivolo Vtol e del carrarmato « 70 »), va anche detto che vi sono ragioni di insoddisfazione da parte tedesca circa le iniziative intraprese congiuntamente con gli Stati Uniti: tra l'altro il fatto che esse davano luogo a consociazioni di società e contraenti destinate a vivere per la durata del progetto e a dissolversi una volta che questo fosse terminato.

È quindi possibile che la Germania trovi un utile partner nella Gran Bretagna e viceversa: gli inglesi per i limiti già descritti della loro collaborazione con la Francia, i tedeschi perché necessitano di una alternativa agli Stati Uniti. Ciò senza nascondersi difficoltà, quali l'inferiore livello tecnico dell'aeronautica tedesca rispetto a quella inglese e le particolari caratteristiche dell'armamento inglese, distanti in molti casi dalle esigenze tedesche. Comunque, tale prospettiva può prender corpo se si risolve in modo soddisfacente il problema della difesa della Germania. Ciò significherebbe abbandonare le pubbliche proteste sui pagamenti compensativi e comporterebbe uno sforzo per raggiungere un accordo di base anglo-tedesco, possibilmente nel quadro del comitato tripartito, sulle necessità a lungo termine della difesa. Se non si coglie questa opportunità, diminuirebbe l'interesse tedesco alla cooperazione e il sostegno all'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità. Perché infatti la Germania, nella prospettiva di un futuro e incerto partner dovrebbe rischiare una rottura con la Francia nel solo campo, la Cee, in cui coopera con successo?

4. GLI INSEGNAMENTI DELL'ESPERIENZA CONTEMPORANEA. Questa esposizione degli accordi di cooperazione non intende certo essere completa: così non ci siamo soffermati sul programma Nato Air Defence Ground Environment (Nadge), peraltro messo a punto solo nel 1966, né sui paesi minori, dato che, malgrado il loro a volte valido concorso politico e le loro prestazioni tecniche (tra le quali è da sottolineare l'ottima riuscita del G-91), non sono decisivi né sull'uno né sull'altro piano.

Riprendendo il filo delle precedenti considerazioni, è di tutta evidenza la necessità per la Germania di partners sicuri, con cui lavorare in modo permanente. L'esperimento è stato fatto con la Francia, ma finora è fallito, mentre è difficile darvi inizio con la Gran Bretagna. Alcuni anni fa gli Stati Uniti sembrava volessero sviluppare con i tedeschi stretti rapporti nella tecnologia militare, ma la Germania è restia ad accettare con essi impegni a lungo termine.

Invero questo è il problema politico centrale per i paesi europei. Gli Stati Uniti hanno, nei confronti di ciascun paese europeo, una su-

preminenza politica e tecnologica che sono pronti, se necessario, a usare appieno; qui non è luogo di giudizio morale, ma di chiedersi, invece, se così facendo servono i loro interessi o quelli dei loro alleati europei. Il comportamento americano a proposito delle spese per le truppe di stanza in Germania, ha creato disagio nei tedeschi e li ha spinti a cercare soluzioni alternative; li ha resi irremovibili, nel 1966, a non voler pagare più della metà del costo delle truppe, e, se possibile, anche meno in futuro.

Allargando il discorso si nota che l'inadeguatezza della Nato come struttura atta a dar vita a un'integrazione tra gli europei nella ricerca e nella produzione militare, trova ragione proprio nella presenza degli americani i quali tendono a considerare l'Organizzazione come un mercato per le proprie armi).

Di contro, gli Stati Uniti desiderano effettivamente che gli europei integrino la loro politica militare ed economica, così da poter sostenere una maggior quota degli oneri per il deterrente contro i paesi comunisti. Ma, per l'appunto, vendere armi per coprire la loro bilancia dei pagamenti, significa, per esempio, impedire alla Germania e limitare alla Gran Bretagna la possibilità di una cooperazione e offrire in tal modo il destro alle critiche di De Gaulle.

D'altra parte francesi e inglesi, trincerati dietro una rigida concezione dello stato-nazione, non hanno mostrato la minima intenzione di integrare la difesa a livello europeo: perché, allora, Germania e Italia, senza parlare dei paesi più piccoli, non dovrebbero mantener stretti rapporti con gli Stati Uniti nel settore degli armamenti?

Forse una nuova crisi in Europa servirebbe ad eliminare alcuni contrasti e a riavvicinare le parti contendenti. Ma forse è bene cercare una via più sicura e costruttiva.

Ora, a prescindere dalle difficoltà politiche della cooperazione nelle tecnologie militari (per cui un inizio di cooperazione appare più facile nei settori civili), occorre fare i conti con la relativa scarsità di risorse europee. Il rapporto dell'Ocse sulla ricerca nell'Europa Occidentale, negli Usa e nell'Urss, afferma che, se ci si può prospettare, sia pure come obiettivo a lungo termine, l'eliminazione del divario di spese tra Europa e Stati Uniti nel settore civile, ciò è assai più difficile nella ricerca militare e aerospaziale dove il divario è di 1 a 4, dato che la « produzione » di tecnici e scienziati è in Europa di gran lunga inferiore. Alcuni esperti inglesi sottolineano, al proposito, il danno per l'economia dell'isola derivante dal fatto che molti scienziati e tecnici lavorino su progetti militari il cui valore è scarso o nullo sotto il profilo economico.

Il problema per gli europei è quindi di riuscire a convogliare le scarse risorse su progetti che assicurino a lungo termine la crescita e la stabilità economica; il che può tra l'altro richiedere un approfondito esame del ruolo delle forniture militari sotto il profilo economico.

e dell'onere sopportabile, mentre è certo che comporterà una completa riconsiderazione dei fabbisogni della difesa e di come soddisfarli.

Quale lezione trarre dalle esperienze di cooperazione sin qui realizzate? Innanzitutto che le attuali istituzioni politiche internazionali non sembrano strutture idonee per la realizzazione di progetti cooperativi: questi, per la quasi totalità, hanno trovato origine dall'iniziativa di due o tre governi e non dall'istituzione in cui poi sono stati ricompresi. È d'altra parte piuttosto diffusa l'opinione che sono assai precarie le prospettive di riuscita di un progetto che sin dall'inizio interessi più di due paesi. Ciò che appare comunque essenziale è che i due paesi interessati in un progetto militare comune inizino le discussioni sul come svilupparlo assai prima che sia definita la fase propriamente operativa, in modo che tale fase rifletta realmente il loro fabbisogno difensivo (così tentano ora di procedere Francia e Gran Bretagna).

Un'altra considerazione importante riguarda i tempi di un progetto. In primo luogo può mutare l'apprezzamento dell'utilità dei nuovi armamenti quando la loro realizzazione giunge ad un avanzato stadio di sviluppo. In secondo luogo è generalmente diversa la valutazione, anche tra stretti alleati, del momento in cui avviare e di quello in cui disporre di un dato armamento. E va detto per inciso che le difficoltà connesse con questi due aspetti spiegano perché, considerato il lungo periodo richiesto per la messa a punto di una nuova arma (da 5 a 10 anni) e la frequente moltiplicazione dei costi per tre o per quattro rispetto alle previsioni iniziali, diventano attraenti le offerte americane di consegna ad una data e a costi stabiliti.

Non basta, dunque, che i governi formulino congiuntamente il programma; occorre anche trovare un metodo per armonizzare i tempi e le scadenze, senza di che è improbabile che si possa dare vita ad una effettiva collaborazione europea.

Se, inoltre, una delle principali ragioni commerciali della cooperazione è creare un più ampio mercato, è però da notare che, con le cooperazioni bilaterali, sovente i due governi interessati, che rappresentano appunto il mercato, non raggiungono le dimensioni sufficienti; per ampliarlo occorre accordarsi con altri governi. Ma i paesi terzi europei sono riluttanti ad acquistare un armamento avanzato — specie da un altro paese europeo — senza un qualche « compenso ». Esso consiste in effetti, sia per programmi civili che militari, nel desiderio dei paesi terzi di acquistare un prodotto solo se possono partecipare alla relativa attività di ricerca e sviluppo o alla produzione. Gli americani l'hanno tempestivamente capito e oggi le loro offerte di vendita sono quasi sempre accompagnate da offerte di licenze o di produzioni di parti; (fa eccezione a questa regola, come si è già notato, la Germania).

Ma anche se l'integrazione tra vendite e accordi di progettazione

o produzione si sviluppa ciò non aiuta ad annullare i differenti punti di vista dei vari governi. L'attuale modo di procedere — basato sul continuo intervento dei ministeri per ogni questione che sorge e legato al caso per caso — è del tutto inadeguato (come dimostra, p. es., la negativa recente vicenda dell'« Airbus »).

Bisogna dire che, per l'industria aeronautica, si è oggi abbastanza consapevoli delle connessioni tra settore civile e militare e della necessità di unificare i mercati. Per il settore civile il processo è più lento, poiché le compagnie aeree europee, anche se possedute dai governi, sono piuttosto libere nei loro acquisti. Qui è però quasi certamente la via di uscita: le avioilinee inglesi, francesi e tedesche saranno probabilmente costrette a comprare l'Airbus se i rispettivi governi lo costruiranno; così sarà anche per il Concorde e per i maggiori progetti che l'industria aeronautica europea svilupperà a spese del contribuente.

636

È questa una politica protezionista, e non necessariamente la cooperazione ridurrà i costi nel breve termine; purtuttavia i governi devono farla, e con la convinzione che la collaborazione e la protezione sono redditizie, almeno nel lungo se non nel breve periodo.

La protezione di un'industria vale invero la pena se vi è la prospettiva che essa acquisisca capacità concorrenziale. Non mancano gli esempi: così è accaduto per l'industria siderurgica italiana che, piccola e superata nelle strutture nel 1952, ottenne per cinque anni una speciale protezione nell'ambito della Ceca e oggi ha una dimensione cinque volte maggiore di quindici anni fa ed è tra le più moderne del mondo.

L'altro importante obiettivo è l'unificazione dei mercati: nel 1965, prima dell'enorme incremento di spesa per il Vietnam, la somma delle spese per forniture militari di dodici paesi europei raggiungeva la metà del corrispondente mercato americano.

La cooperazione come è stata finora sperimentata in Europa sarà stato un dispendioso e inutile esercizio se non si tenta di unificare in modo sistematico il mercato dei prodotti tecnologicamente avanzati.

5. NUOVE PROSPETTIVE. Si fa sempre più urgente il bisogno di una nuova istituzione europea, senza la quale è quasi impossibile che i governi riescano ad adottare comuni indirizzi su problemi politici ed economici³.

Le intense discussioni degli ultimi mesi hanno mostrato che non tutti concordano su una risposta istituzionale al problema, molti temendo che ciò porti a limitare il flusso di conoscenze tecniche americane in Europa. Invero — la discussione su una « comunità tecnologica » oscilla tra proposte volte a creare un'area atlantica di libero scambio (che stimolerebbe gli investimenti « tecnologici » americani in

³ Data l'importanza della tesi qui svolta, che riguarda un problema politico oggetto di viva attenzione anche in Italia, questo capitolo è riportato pressoché integralmente.

Europa) e preferenze per una Comunità piuttosto protezionista (tendente a escludere prodotti e capitali americani). È perciò necessario che siano chiariti gli scopi politici perseguiti da ciascun paese prima che un qualsiasi progetto di accordo sia accettato o anche auspicato.

Il rifornirsi di tecnologie avanzate, civili o militari, è uno strumento di politica estera oltre che di economia politica. Gli strumenti del potere nella politica europea non sono la « force de dissuasion » o l'avere truppe in Germania, ma la capacità di assicurare, insieme al proprio sviluppo, quello dei propri vicini o alleati: questo è uno dei motivi del potere americano in Europa.

Ad una soluzione di tipo « mercantilistico » — cioè fondata sulla ricerca, da parte di un paese, di un partner per lo sviluppo di progetti di proprio interesse — può ricondursi, tra le altre, la proposta di Mc Namara (fine 1965) per un mercato comune Nato degli armamenti, che va collegata all'idea di creare consorzi euro-americani nei quali l'ammontare dei contratti di un paese sarebbe proporzionale al suo concorso finanziario. Soluzione criticabile, specie per i paesi minori: cosa accadrebbe se un consorzio, in cui è magari impegnata l'unica impresa di un paese in un dato settore (es. la Philips per i Paesi Bassi), non vincesse il concorso? Il paese che si è comunque quotato dovrebbe creare una nuova azienda per l'occasione?

Eppoi la potenza tecnica e finanziaria di molte imprese americane è tale che i concorrenti europei sarebbero rapidamente sgominati: si pensi a quanto è accaduto nel settore dei calcolatori.

Non sembra comunque questo l'indirizzo desiderato dagli europei. Una risposta al problema è da alcuni indicata nella creazione di consorzi europei di società per concorrere alle commesse dei singoli governi o di un Comitato europeo degli armamenti: quest'ultimo fu suggerito, tra gli altri, da Duncan Sandys due anni fa, con l'intento di equilibrare gli acquisti europei in America e quelli americani in Europa. Però a tale proposta bisogna obiettare che, da un lato, il possesso di una superiore industria bellica riproporrebbe il problema di un'egemonia anglo-francese nell'ambito europeo; dall'altro, un tale programma implicherebbe un grado di integrazione politica che non esiste. Una comunità tecnologica europea è più realistico prospettarla inizialmente per le produzioni civili.

Ma il protezionismo insito nell'idea dei consorzi europei per commesse civili o militari — a parte i problemi che pone (p. es. le imprese del consorzio potrebbero o no avvalersi di licenze americane o comprare oltre Atlantico parti componenti?) — porta a domandarsi se esso sia giustificato ove non vi sia un'effettiva contropartita politica. Il protezionismo ha una ragione d'essere soltanto se si accompagna a una pianificazione degli investimenti e dello sviluppo e all'esistenza di un mercato organizzato e non diviso da molte barriere. D'altra parte in Europa sono i vari governi i mercati dei prodotti di avanzata

tecnologia e gli erogatori di fondi per la ricerca; e la logica vorrebbe che il primo passo fosse quello; squisitamente politico, di superare il frazionamento di questa domanda e dei contributi per la ricerca.

Va ricordata a questo punto la proposta del ministro degli esteri italiano per un « piano Marshall tecnologico », e va anche sottolineato l'attuale scarso interesse americano a provvedere aiuti in questo campo; peraltro il comitato di esperti insediato dal ministro Fanfani e presieduto dal professor Saraceno poneva meno l'accento sugli aiuti americani e più sulla necessità della preventiva definizione di un programma europeo.

Da altre parti si è proposto di creare organizzazioni europee di ricerca dotate di propri centri e con funzioni simili al Cern e all'Esro, e i cui risultati potrebbero essere utilizzati singolarmente o congiuntamente dai paesi partecipanti. In tal modo la ricerca militare potrebbe essere in una certa misura coordinata. Ma una siffatta organizzazione, non collegata a programmi di sviluppo e di produzione, non risolverebbe alcunché; inoltre è arduo comprendere perché i governi accetterebbero di coordinare la ricerca militare se non vogliono produrre armi congiuntamente. Un coordinamento della ricerca in questo campo richiede un alto grado di reciproca fiducia; proprio la mancanza di essa porta al comportamento inverso: è dopo aver definito in proprio un'esigenza operativa che un governo ne cerca un altro che abbia necessità analoghe.

Infine, se si creassero una serie di organizzazioni di ricerca che operino in campi limitati si rischierebbe frammentarietà di iniziative e dispersione di risorse; se invece si desse vita a una sola « istituzione » per coordinare gli sforzi dei vari paesi occorrerebbe collegarla alle istituzioni cui sono attribuiti compiti di programmazione economica nell'area che si considera; l'unica del genere, oggi, è la Commissione del Mercato Comune. In tale quadro acquista grande importanza l'adesione britannica alla Cee.

Nel novembre 1966 Wilson ha parlato di « comunità tecnologica » europea, dichiarazione che però non è ancora stata seguita da un piano specifico. Un piano del genere, annunciato di prossima definizione, potrebbe rafforzare le relazioni a lungo termine tra la Gran Bretagna e i cinque paesi ritenuti favorevoli al suo ingresso e costituire un mezzo di pressione sulla Francia.

Una comunità tecnologica quale quella auspicata dalla Gran Bretagna dovrebbe fondare i suoi poteri su propri fondi, sottoscritti dai paesi partecipanti e sarebbe volta inizialmente a organizzare la ricerca, lo sviluppo e la produzione di tecnologia avanzata, affrontando gradualmente il problema della creazione di un mercato europeo per questi prodotti ed elaborando nel contempo una « politica della scienza » europea. L'Istituzione esecutiva della comunità tecnologica dovrebbe innanzitutto definire una comune politica riguardo agli investimenti ame-

ricani in Europa e alla cooperazione tecnologica con l'industria d'oltre Atlantico; una siffatta politica sarebbe il corollario di una politica scientifica europea e farebbe giustizia delle accuse, non solo francesi, alla Gran Bretagna e alla Germania di preferire la collaborazione con gli americani e perciò di « tradire » la causa europea.

Occorre però ben ribadire che la cooperazione con gli Stati Uniti sarà essenziale, sotto il profilo tecnologico, economico e politico, per qualsivoglia unione europea; il punto è sviluppare con gli americani rapporti compatibili con i programmi europei.

L'Istituzione sarebbe collegata alla Commissione della Cee e subordinata al Consiglio dei Ministri della Comunità. A seguito della definizione di una politica europea della scienza, l'Istituzione dovrebbe essere posta in grado di effettuare interventi nell'industria, finanziare la ricerca e contribuire alla creazione di nuovi centri o al rafforzamento di quelli esistenti (i cosiddetti « centri di eccellenza »). I suoi fondi dovrebbero coprire le necessità di un periodo di cinque-sei anni, al termine del quale si potrebbe riconsiderare il concorso finanziario di ciascun paese.

Una politica in questo campo richiederebbe un'indagine preliminare sui bisogni della Comunità (inclusa la Gran Bretagna) considerata nel suo complesso; senza una tale indagine non si riuscirebbe in effetti ad armonizzare l'uso delle risorse « europee » con quelle impiegate dai vari paesi. In base ad essa l'Istituzione — sull'esempio dell'azione della Ceca — potrebbe concedere aiuti a certe industrie, per esempio crediti agevolati a valere su fondi raccolti sul mercato dei capitali europeo o americano; o ancora provvedere in accordo con i governi nazionali sussidi, sulla scorta dei programmi Ceca per l'edilizia e la riqualificazione; e via dicendo.

Sotto il profilo delle forniture pubbliche congiunte, una simile istituzione potrebbe stabilire inizialmente alcuni indirizzi amministrativi per assicurare una maggiore cooperazione tra governi. E se è impossibile integrare immediatamente la ricerca e le produzioni militari, tanto da suggerire la loro iniziale esclusione dalla comunità tecnologica, il graduale sviluppo del processo di integrazione tenderebbe a ricomprenderle.

Occorre tener conto, d'altra parte, che se le amministrazioni nazionali non estendono l'area delle loro consultazioni sulla dotazione di mezzi bellici e operativi oltre l'attuale e limitato sistema anglo-francese non si può sperare su sistemi di forniture congiunte su larga scala, o anche su progetti comuni su temi specifici; l'Istituzione che si è prospettata potrebbe, a questo riguardo eliminare alcuni dei reciproci sospetti vigenti tra le amministrazioni nazionali, come per esempio ha fatto la Commissione per il Mercato Comune tra i paesi membri.

L'Istituzione, inoltre, potrebbe provvedere un servizio di informazioni tecnologiche — necessarie a definire i piani dei vari Ministeri

della Difesa — e stabilire regolarmente esami od obbiettivi generali sui quali i governi potrebbero basare le loro politiche nazionali e le imprese i loro investimenti. Potrebbe infine spingere alla formazione di consorzi europei, o euroamericani, che partecipino a contratti civili e militari nell'ambito dell'intera comunità, incoraggiare i governi ad accrescere il numero dei programmi congiunti, rimanendo la loro amministrazione nelle mani di un ente centrale che ne assicuri il funzionamento e che stabilisca metodi uniformi nel controllo dei costi.

Ma ci si può domandare: come è possibile dar vita a un programma di tale portata se oggi i governi non riescono neppure a operare in un campo limitato come l'aeronautica? La risposta, in fondo drammatica, è che i governi dovranno ben presto, con ogni probabilità, prendere in considerazione la Comunità tecnologica. Senza di essa l'industria aeronautica francese e inglese può sopravvivere per pochi anni e grazie a contributi pubblici e a forme protezionistiche, né inversamente saprebbe sottrarre agli americani il mercato tedesco e quello dei paesi minori. Senza di essa, comunque, la Germania penserà sempre che inglesi e francesi mirino a sfruttare il suo mercato e a vedersi assegnate parte delle sue forniture militari senza nessuna contropartita politica e tecnologica. La contropartita politica è principalmente l'ammissione della Germania in un sistema altamente integrato che le darebbe la sicurezza psicologica, economica e politica di cui ha bisogno.

Mentre un'Europa così integrata manterrebbe legami con gli Stati Uniti, i tedeschi necessitando di una garanzia americana contro possibili minacce da oriente, gli stessi Stati Uniti non possono garantire alla Germania, né essa lo desidera, la piattaforma per il proprio futuro politico in Europa. L'alleanza con L'America non è alternativa, per la Germania, all'integrazione europea.

Ma non lo è neppure per la Gran Bretagna: quindi essa, se proponesse una comunità tecnologica, accompagnandola con la promessa di notevoli fondi e progetti dettagliatamente elaborati, troverebbe quasi certamente il deciso assenso di Germania, Italia e Benelux. In una tale situazione non potrebbe durare a lungo il rifiuto francese.

Il fatto che la Gran Bretagna abbia dichiarato che, come membro della Comunità, sarebbe pronta a destinare non solo fondi, ma anche risorse tecniche in uno sforzo congiunto per sviluppare la parte più trascurata dell'economia europea sarebbe di incentivo ai suoi vicini per sostenerne l'ingresso; e ciò infine darebbe una logica piattaforma alla politica inglese verso l'Europa, che, sin dai negoziati del 1961-63, è stata condotta con l'apparente mancanza di qualsiasi principio. È un impegno vincolante a favore della Comunità che i Sei cercano e la Gran Bretagna dovrebbe assumerlo se desidera entrarvi.

La Gran Bretagna ha ogni « chance » per mostrarsi più europea della Francia e più leader di quanto essa stessa abbia osato esserlo nel corso di una generazione.

Se si perde l'occasione di costruire in questo campo una comunità europea e le tecnologie avanzate saranno acquisite come estensione dell'agire economico americano, la Gran Bretagna e i suoi vicini europei dovranno prospettarsi il futuro in termini assai diversi. Il tentativo di costruire una Comunità Economica potrà ben rivelarsi inadeguato e una cooperazione europea nelle forniture d'armi, attuata caso per caso, un mero esercizio di ingenuità amministrativa, svolto nel vuoto politico.

l'europa e lo spazio

di andrea chiti-batelli

642

1. Il 1966 e la prima parte del 1967 hanno segnato un interesse particolarmente accentuato delle Assemblee europee per i problemi della ricerca scientifica, e in particolare per la politica spaziale, con una serie di discussioni e di relazioni scritte, di cui diamo notizia più particolareggiata nella « Bibliografia sommaria » in appendice. Il Parlamento europeo ha dedicato la sua attenzione al problema generale di una comunità scientifica e tecnologica europea che erediti, allargandole, le competenze settoriali dell'Euratom (relazione Oele). L'Assemblea consultiva, oltre a questo tema (relazione Reverdin) ha affrontato di proposito il tema della ricerca spaziale, e delle organizzazioni europee che dovrebbero promuoverla (relazioni Jellicoe, Gustafson, Ponder). L'Assemblea dell'Ueo ha ulteriormente approfondito quest'ultimo tema (relazioni von Merkat, Bourgoin, Maxsein), a conferma dell'interesse costante che essa porta alla questione, testimoniato dall'istituzione nel suo seno, già da alcuni anni, di un'apposita Commissione permanente « delle questioni spaziali » (la Consultiva l'ha seguita a breve distanza istituendo invece, accanto alla già esistente Commissione culturale, una nuova Commissione.

2. Su due punti i vari relatori, così come i parlamentari intervenuti nei diversi dibattiti, sembrano unanimi: sulla necessità di un programma spaziale europeo comune, condizione « sine qua non » della sua efficienza, e sulla inadeguatezza degli sforzi finora compiuti in tal senso.

Sul primo punto Lord Jellicoe, conservatore, nella sua relazione alla Consultiva, assegna le seguenti ragioni per un programma europeo di ricerca spaziale: a - le attività spaziali stimolano il progresso

Andrea Chiti-Batelli è funzionario parlamentare e segretario delle delegazioni italiane alle assemblee europee.

della scienza e della tecnologia e possono quindi contribuire, indirettamente, a migliorare la bilancia tecnologica, oggi nettamente deficitaria, dei paesi europei nei confronti degli Stati Uniti; b - la rinuncia a tali attività spaziali accrescerebbe l'esodo di cervelli verso l'America; c - le attività spaziali sono fonte di prestigio internazionale, costituiscono uno dei segni della potenza industriale e sono pertanto condizione del mantenimento delle posizioni europee nei mercati mondiali.

Scrivono il colonnello Bourgoïn, gollista, nella sua relazione all'Assemblea dell'Ueo:

« La tendenza alla rinuncia scatena una macchina infernale giacché mette in moto alcuni meccanismi quasi automatici legati all'effetto di preponderanza, o, come diceva Perroux, di "dominazione". Questi giocherebbero contro l'Europa, la quale cadrebbe progressivamente in uno stato di sottosviluppo, contribuendo al tempo stesso al progressivo accrescimento della potenza americana. La rinuncia in materia spaziale precederebbe altre rinunzie, che finirebbero per far perdere all'Europa quella che è stata la sua caratteristica principale dall'alba dell'avventura greca: la capacità d'invenzione ».

643

Ma ragioni forse ancora più pressanti vedono, lord Jellicoe e gli altri, in quelle che sono fino ad oggi le applicazioni pratiche più importanti e le conseguenze future più vaste delle attività spaziali: specie quelle relative alle comunicazioni e soprattutto alla televisione.

Afferma in proposito la relazione del liberale svedese Gustafson alla Consultiva:

« Anche se l'Europa dovesse decidere di non disporre dei mezzi per estendere le proprie attività spaziali in senso generale, essa non potrebbe tuttavia permettersi di disinteressarsi delle telecomunicazioni tramite satelliti, data l'importanza delle loro ripercussioni commerciali nei settori della televisione, della navigazione, della meteorologia, della radiodiffusione e delle comunicazioni telefoniche ... Se l'Europa rinunziasse a questo aspetto delle attività spaziali essa si priverebbe di un mezzo ogni giorno più importante di far sentire la propria voce nel mondo. La sua influenza economica, commerciale, culturale e politica ne avrebbe a soffrirne gravemente. D'altra parte, per quanto si riferisce alla forza di persuasione della televisione, non si può stabilire un equilibrio d'influenza se non fra partners di potenza economica simile o almeno paragonabile. Per porsi in questa situazione, l'Europa e ciascuno dei nostri paesi hanno il dovere di mettere in comune le loro risorse economiche e il loro potenziale intellettuale ».

L'influenza politica della nuova televisione mondiale per satelliti — rilevano Bourgoïn e gli altri relatori — sarà tanto più grande, in quanto — se in un primo periodo saranno necessarie delle stazioni per la ritrasmissione delle onde emesse dai satelliti, e in un secondo momento, pur potendosi fare a meno di tali stazioni, occorreranno ricevitori particolarmente costosi — successivamente sarà possibile, quando i satelliti saranno sufficientemente perfezionati e sufficiente-

mente potenti, una ricezione con apparecchi normali e di costo moderato, e ciò entro un margine di tempo prevedibilmente non lungo (dieci anni circa). Sí che, prosegue lord Jellicoe, « le conseguenze che vi sarebbero nel campo dell'insegnamento, della cultura, della propaganda e della politica sono incalcolabili », e in particolare nei confronti dei paesi sottosviluppati. « Se l'Europa dovesse rinunciare a costruire e a lanciare satelliti » — e quindi, aggiunge Gustafson, lasciasse all'America il « monopolio virtuale » di questo nuovo e probabilmente decisivo « mezzo di persuasione » — essa « rischierebbe di privarsi, a lungo termine, di uno strumento fondamentale di azione sull'opinione pubblica mondiale ».

Come ha detto Paternotte de la Vaillé, Vicepresidente del Cecles, parlando alla Consultiva, « se l'Europa occidentale riceverà immagini russe, dovrà poter inviare le proprie immagini alla Russia; gli scambi sono fecondi solo se avvengono nei due sensi ».

644

L'on. von Merkatz, nella sua relazione all'Ueo, ha aggiunto altri argomenti in favore di questa tesi:

« Benché gli Stati Uniti sembrino attualmente disposti a lanciare dei satelliti europei per fini strettamente scientifici, non si può esser certi che vettori americani sarebbero ugualmente disponibili per attività che rientrano nel campo delle applicazioni e non piú della ricerca sperimentale, ad esempio, per lanciare dei satelliti per telecomunicazioni. Ad ogni modo, di fronte al monopolio americano, i paesi europei sarebbero costretti ad accettare le condizioni finanziarie fissate dagli Stati Uniti per la fornitura dei lanciatori. Inoltre non si potrebbe ragionevolmente sperare di ottenere alcuna garanzia che i bisogni europei siano costantemente soddisfatti, giacché, nonostante la loro volontà di venire in aiuto all'Europa, gli Stati Uniti esigono già molto dalle loro installazioni di lancio nell'ambito dei loro programmi ».

Il problema, come si vede, non concerne soltanto, né in modo piú urgente e immediato, la televisione, ma le telecomunicazioni in genere.

« Si ritiene — spiega in proposito la relazione del laburista Brown, ancora all'Ueo — che lo stabilimento quanto piú rapido possibile di un sistema mondiale di satelliti sia divenuto imperioso per il fatto che i cavi terrestri e sottomarini saranno certamente sovraccarichi di lavoro in un prossimo avvenire... È evidente che i paesi che riusciranno a stabilire un sistema efficace di telecomunicazioni tramite satelliti si troveranno in una situazione altamente privilegiata rispetto ai paesi costretti a continuare a utilizzare l'attuale sistema telex o una delle sue varianti ».

Certo, conclude lord Jellicoe,

« si può sostenere che sarebbe possibile, per tutte queste applicazioni, "comprare americano" o "comprare russo"; ma v'è da chiedersi se sia ragionevole che l'Europa si tenga lontana da settori della tecnologia le cui applicazioni cominciano ad apparire solo adesso ».

Infatti non solo le possibilità dei satelliti per telecomunicazioni — precisa Pounder — sono praticamente illimitate (per non citare che un esempio: le comunicazioni tramite satelliti da ordinatore a ordinatore permetteranno, egli dice, da qui a cinque o dieci anni di aver dei giornali mondiali); ma lo stesso deve dirsi per altri tipi di satelliti, per esempio quelli relativi alla meteorologia: i servizi di previsione che essi possono consentire possono permettere all'Europa di economizzare somme ingenti, di cui è difficile immaginare oggi l'entità.

3. Di fronte a questa esigenza di una politica spaziale europea, così categoricamente affermata, e ribadita nelle risoluzioni via via approvate, sta, secondo i relatori, la pochezza e la frammentarietà delle istituzioni create e delle realizzazioni condotte a termine. Ascoltiamo ancora, in proposito, lord Jellicoe:

« In un'epoca in cui le due più grandi potenze avanzano a passi di gigante nel campo spaziale, l'Europa ha compiuto solo i primi passi sperimentali. Alcuni governi europei, in particolare quello francese, hanno iniziato l'esecuzione di programmi nazionali. L'Eldo/Cecles [Organizzazione europea per la messa a punto e la costruzione di lanciatori di ordigni spaziali] ha progredito, nonostante le difficoltà, sulla via della realizzazione, per l'Europa, di una capacità di lancio importante. L'Esro-Cers [Organizzazione europea di ricerche spaziali] ha realizzato una struttura di una certa solidità per uno sforzo modesto di cooperazione europea nel campo scientifico. La Cets [Conferenza europea sulle telecomunicazioni tramite satelliti] ha preparato dei piani per permettere all'Europa di contribuire adeguatamente alla realizzazione di un sistema mondiale di comunicazione tramite satelliti. Così qualche cosa è stato tentato per far cessare l'esodo verso gli Stati Uniti degli scienziati e dei tecnici che si interessano alla ricerca spaziale. Tuttavia sarebbe vano esagerare l'importanza dei risultati ottenuti. I programmi nazionali, così come i programmi della Cets hanno una portata soltanto limitata. Le industrie aero-spaziali europee provano un sentimento di frustrazione e di delusione [sentimenti sottolineati dalle pubblicazioni dell'organizzazione privata che le riunisce, "Eurosace". Gli sforzi molto modesti dell'Europa nel campo spaziale soffrono già della loro dispersione fra i programmi nazionali e fra i programmi delle diverse organizzazioni europee in questo settore. Per chi considera l'ampiezza e il dinamismo dello sforzo spaziale americano, il programma europeo — tanto al livello nazionale come al livello continentale — appare povero, timido, e soprattutto non polarizzato per mancanza di una autorità e di un impulso centrali ».

4. Quando i relatori esaminano più da vicino l'attività delle tre organizzazioni spaziali europee, le loro riserve sono altrettanto numerose e altrettanto gravi.

Il Cecles — affermano Pounder e von Merkat — sorto nel 1962 per iniziativa della Gran Bretagna, che non era in grado di portare avanti da sola il progetto Blue Strike (ne fanno parte, oltre a questo stato, Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Australia) ha prima

subito una crisi, per i pentimenti britannici (gli inglesi hanno addirittura minacciato di ritirarsi dall'organizzazione, se non ottenevano — come poi hanno ottenuto — una riduzione del loro contributo, che era inizialmente di circa il 38 % del totale, di contro al 23 % circa di Francia, Germania e del 10 % dell'Italia ecc., ed è ora del 27 % per Gran Bretagna e Germania, del 25 % per la Francia, del 12 % per l'Italia ecc.). E soffre ora per i gravi ritardi dovuti a questa e ad altre cause, tra cui fondamentali la mancanza di coordinamento, la deficienza di mezzi, l'assenza di una precisa volontà politica. Se, per il 1969 (anno in cui si ridiscuterà l'accordo provvisorio per un sistema mondiale di telecomunicazioni tramite satelliti, concluso a Washington nel 1964), l'Europa non sarà in grado di disporre di un lanciatore capace di mettere in orbita dei satelliti europei per telecomunicazioni, gran parte dello sforzo compiuto dal Cecles risulterà inutile — sono sempre Pounder e von Merkatz che parlano — e le soluzioni più facili (« comprare americano » o « comprare russo », per dirla con lord Jellicoe) saranno largamente giustificate, e non resterà che concludere: « troppo poco e troppo tardi » (Pounder).

5. Rilievi analoghi emergono, nelle relazioni che stiamo esaminando, relativamente alla Cers (istituito nel giugno 1962, e del quale fanno attualmente parte Germania, Belgio, Danimarca, Francia, Spagna, Italia, Paesi Bassi, Gran Bretagna, Svezia e Svizzera, mentre se ne sono ritirate Austria e Norvegia). Un progetto di satellite europeo per telecomunicazioni è allo studio, ma esso non sarà pronto a quanto pare, nella migliore delle ipotesi, prima del 1971 — e la Francia ha annunciato che se ne costruirà uno per conto proprio — (Gustafson). Per ora l'attività del Cers è stata modesta, e si è limitata al lancio di alcuni razzi-sonda dal campo di tiro di Salto di Quirra in Sardegna (lord Jellicoe). Tale attività si è pertanto concentrata sulla ricerca scientifica pura, mentre « scienza pura e tecnica applicata costituiscono un tutto indivisibile » (Pounder), in quanto fra loro complementari (Bourgoin), e « nel campo delle attività spaziali sono generalmente gli aspetti tecnologici che presentano più grande interesse » (Gustafson). Infine i progetti più ambiziosi, come quelli di un grande satellite astronomico, sfumano nelle nebbie del futuro e non sono coordinati coi programmi del Cecles (Gustafson).

6. Quanto alla Cets, istituita nel 1963 (ne fanno parte Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania Federale, Italia, Monaco, Paesi Bassi, Norvegia, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito di Gran Bretagna e Città del Vaticano), considerazioni altrettanto pessimistiche specie nella relazione del col. Bourgoin, che su di essa particolarmente si sofferma. Anzitutto la Conferenza, — affermano i relatori alle due

Assemblee; e in particolare gli onorevoli Brown e lord Jellicoe — è priva di personalità giuridica e non ha quindi neppure il debole grado di istituzionalizzazione proprio delle due altre organizzazioni: è, appunto, solo una Conferenza permanente. Essa, ricalza Bourgoïn, « non è un'organizzazione internazionale nel senso proprio del termine; non ha uno statuto giuridico definito; essa è, al massimo, "una riunione di rappresentanti governativi chiamati a discutere dei loro interessi comuni" ». Essa ha svolto, certo, una funzione di coordinamento utile nei negoziati di Washington che hanno portato agli accordi del 1964. Resta però che in base a tali accordi il compito di organizzare provvisoriamente un sistema di comunicazioni mondiali tramite satelliti è stato affidato a un comitato provvisorio (l'Intelsat, già ICSC: « Interim Communications Satellite Committee ») in cui gli Stati Uniti hanno e intendono conservare la maggioranza assoluta e che esercita la sua attività attraverso la Comsat (« Communications Satellite Corporations »).

647

Un « Gruppo di pianificazione tecnica » (TPS) della Cets « ha elaborato piani che permetterebbero all'Europa di svolgere una funzione importante nella realizzazione di un sistema mondiale di telecomunicazioni tramite satelliti » (lord Jellicoe, Gustafson), fornendo, « gli elementi essenziali di un satellite di telecomunicazioni europeo per il 1969 e rafforzando così la posizione dei negozianti europei alla ricordata conferenza internazionale che si terrà in detto anno » (lord Jellicoe). Ma, anche qui, mancano la volontà e l'impulso politico per realizzare questo obiettivo e per realizzarlo a tempo; mancano i mezzi; manca il coordinamento con il Cecles e il Cers, ognuno dei quali, e così la Cets, sembra lavorare per conto proprio. (A livello europeo — osserva ancora, incidentalmente, lord Jellicoe — non si è riusciti a mettersi d'accordo nemmeno per un sistema unico di televisione a colori).

Non solo, dunque, si spende poco; non solo si spende senza una finalità politica precisa; ma si spende anche caoticamente e male; sì che paradossalmente — è ancora lord Jellicoe che parla — « il solo a tentare di elaborare un piano organico di programma spaziale europeo » sostituendosi alle carenze governative a livello europeo (« finora, afferma Pounder, non si sono ancora stabiliti né un programma né una politica realmente audaci, realmente vasti, realmente a lungo termine »), è stato « Eurospace », l'organizzazione privata che « riunisce la quasi totalità delle industrie aeronautiche e missilistiche europee, la maggior parte delle industrie elettroniche attuali, le principali società specializzate in materia di chimica e di materiali » (Brown). Ma la Cets, a cui il progetto era stato presentato, non l'ha accolto¹.

¹ Lord Jellicoe cita, fra le pubblicazioni di « Eurospace », il memorandum « Misure di urgenza per un programma spaziale europeo » del marzo 1966. Il

7. Restano poi — aggiunge la relazione dell'on. Sig.ra Maxsein — i problemi della fissazione di un diritto spaziale mondiale, dei quali hanno incominciato ad occuparsi le Nazioni Unite, ma rispetto ai quali l'Europa non è riuscita finora ad elaborare né una posizione unitaria, né una difesa delle proprie istituzioni spaziali, rivendicando il loro diritto, osteggiato dall'Urss, ad esser anch'esse — e non solo gli stati membri — parte degli accordi internazionali in materia.

8. In conclusione le critiche che i relatori rivolgono alla cooperazione europea in campo spaziale presentano, e non a caso, singolari analogie con quelle che, in seno alle stesse Assemblee europee, vengono rivolte alla cooperazione europea in materia nucleare, specie nell'ambito dell'Euratom. Come all'Euratom, si rimprovera a queste organizzazioni di presentare « relazioni altamente tecniche », che impediscono al profano di comprendere i termini politici dei problemi, laddove, come ha affermato il direttore dell'« Ufficio della scienza e della tecnologia » della Casa Bianca (è Pounder che cita), « i ricercatori devono cessare di ritenere che sia impossibile o poco degno esporre i loro obiettivi al pubblico ». Come all'Euratom si rimprovera la stima troppo bassa dei costi dei progetti spaziali, con conseguente aumento delle spese, delle difficoltà dovute alla scarsa elasticità dei bilanci e alle necessarie revisioni, e quindi all'aumento continuo del tempo previsto per realizzare tali progetti (Gustafson). Come all'Euratom si rimprovera la settorialità delle tre organizzazioni spaziali, con danni notevoli per l'efficacia, aggravati dalle rivalità e dai conflitti di competenza e dalla mancanza di coordinamento. Come all'Euratom si rimprovera che i programmi nazionali della maggior parte dei paesi siano considerevolmente più importanti del loro contributo alle organizzazioni europee e che le spese totali per tali programmi nazionali aumentino in genere più rapidamente di quelle dedicate ai programmi europei (inizialmente ambiziosi, poi, per il rapido aumento dei costi previsti e i conseguenti ritardi di esecuzione, sempre più meschini, con crescenti sfasamenti, doppi impieghi, irrazionalità: Gustafson). (È un paradosso caratteristico del nostro tempo — afferma anche Bourgoïn — che volendo dare la precedenza a interessi nazionali, sulla base di una concezione superata dell'indipendenza nazionale, giungiamo proprio ad accrescere la nostra dipendenza »). Come per l'Euratom

colonnello Bourgoïn fa riferimento invece alla seconda relazione di Eurospace « Verso una politica spaziale europea » del maggio 1966, che definisce di un valore « inestimabile ». Si ricordino anche gli articoli di importanti esponenti di detta organizzazione nella « Revue Politique et Parlementaire » del marzo 1966 e del luglio-agosto dello stesso anno, nonché nella « Revue de Défense Nationale » del luglio; e, in relazione a tali argomenti, le note dell'« Economist » dell'11-17 giugno 1966 (e dello « Statist » della stessa data) e della « Revue de Défense Nationale » dell'ottobre 1965.

si rimprovera agli stati membri di voler reincassare sotto forma di commesse le quote che essi versano alle organizzazioni di cooperazione spaziale, con ulteriore pregiudizio della organicità, anzi della stessa eseguibilità dei programmi (Gustafson). E soprattutto, come già si è accennato, si rimprovera una mancanza di obiettivi politici per la ricerca spaziale al livello europeo.

« Si deve ricordare che è stato necessario aspettare che il presidente Kennedy annunziasse che l'obiettivo nazionale principale degli Stati Uniti nello spazio per il decennio in corso sarebbe stato l'esplorazione della luna ad opera dell'uomo e il ritorno sulla terra degli esploratori americani, perché l'immaginazione del pubblico statunitense — e del Congresso degli Stati Uniti — fosse attratta dal programma spaziale americano... Ora nulla colpisce di più della differenza fra l'interesse appassionato e ben documentato del Congresso degli Stati Uniti per il programma spaziale americano e la relativa apatia con cui la maggior parte dei parlamentari francesi [e, si può ben aggiungere, anche degli altri paesi europei] considerano la partecipazione europea alle imprese spaziali » (lord Jellicoe).

649

9. Certo, l'Europa non può e non deve proporsi obiettivi così difficili. Ma se si rinuncia a finalità così ambiziose come quella di lanciare uomini nello spazio, allora un programma di ricerca e di realizzazioni spaziali orientato verso obiettivi concreti e particolarmente vantaggiosi, specie in materia di telecomunicazioni, è sicuramente possibile al livello europeo (questa è la convinzione costantemente ripetuta da tutti i relatori), anche se sfugge ormai alle possibilità degli Stati nazionali.

Le soluzioni che, concordemente, i vari relatori propongono — e le Assemblee europee hanno poi recepito nelle risoluzioni approvate — si orientano pertanto verso due obiettivi convergenti: da un lato raccogliere le membra deboli e disperse delle tre organizzazioni esistenti in una unica autorità spaziale europea avente i poteri e la capacità d'azione della Nasa statunitense, e da istituire, secondo la raccomandazione n. 132 approvata dall'Assemblea dell'Ueo nel giugno 1966, all'interno delle Comunità, non appena queste si saranno fuse; dall'altro dare a questo organismo una direzione e un orientamento politico energici, « sotto controllo ministeriale e parlamentare », come afferma una risoluzione approvata quasi contemporaneamente dall'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, in modo da imprimere una direzione precisa e un impulso vigoroso a tutto lo « sforzo spaziale non militare dell'Europa » (Pounder, lord Jellicoe), entro al quale vengono sempre più armonizzati e finalmente riassorbiti i programmi nazionali. (Medice curate ipsum, verrebbe voglia di dir alle due Assemblee, che svolgono la propria attività, anche in materie identiche come questa senza nessun coordinamento fra loro, né con il Parlamento europeo).

Questa tesi comune di tutti i relatori è così riassunta da lord Jellicoe:

« È evidente che un potere centrale deve essere incaricato, in Europa, dei problemi spaziali. Dato il vantaggio degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica sull'Europa in campo spaziale, date le risorse più importanti che le due superpotenze possono impiegare, è tanto più necessario che l'Europa scelga con cura i propri obiettivi spaziali. Questa scelta esige la concentrazione e la determinazione giudiziosa delle priorità. Ed esige inoltre l'elaborazione di una politica. Ma non esiste per ora alcun organismo dotato di un potere di decisione e capace di formulare una politica spaziale europea organica: in breve non esiste in Europa alcun equivalente della Nasa americana. Sarà presto indispensabile pertanto, creare una potente organizzazione europea di questo tipo, fornita di un mandato preciso e di una reale autorità ».

650

10. In particolare i relatori si preoccupano di assicurare all'Europa una sua autonomia nel campo delle telecomunicazioni (e, domani, della televisione) tramite satelliti. In seno all'« Eurospace », precisa lord Jellicoe, è stato anche proposto ufficiosamente — ed egli mostra di condividere tale suggerimento — che i paesi europei studino la possibilità di istituire un organismo europeo di telecomunicazioni tramite satelliti (« EUROSAT ») con compartecipazione degli stati e delle imprese private, secondo una formula analoga a quella della « COMSAT » americana; e questo nonostante che a stretto rigore, aggiunge l'on. Brown, « lo stabilimento di un sistema europeo in concorrenza col sistema americano sia in contrasto con l'accordo che il 1964, istitutivo della COMSAT e che prevede la creazione di un sistema commerciale di telecomunicazione unico tramite satelliti »: sistema, egli dice, che sarebbe senza dubbio, sul piano teorico e tecnico, da preferire, ma che implica tutti gli svantaggi politici già sottolineati.

Una soluzione europea, pertanto, e cioè « un sistema europeo di satelliti di telecomunicazioni, pur nell'ambito di una vasta collaborazione al livello mondiale » (Pounder) appare tanto più opportuna, in quanto (è ora di nuovo lord Jellicoe che parla)

« se l'Europa non riuscirà a costituire una propria infrastruttura in questo campo, la differenza fra il livello della tecnologia spaziale americana e quello della tecnologia spaziale europea continuerà ad aumentare: si deve quindi approvare pienamente la raccomandazione presentata dal Gruppo di pianificazione tecnica (TPS) della Cets, secondo cui l'Europa dovrebbe elaborare un programma coordinato tale da consentirle di creare dei sottosistemi completi di satelliti di telecomunicazioni ».

« Mentre — prosegue in tale ordine d'idee il colonnello Bourgoïn — attualmente gli Stati Uniti hanno il 56 % di voti nelle decisioni del Comitato dell'Interim Committee, è invece indispensabile che un solo stato non disponga, per l'avanzamento della sua tecnica o per la potenza dei suoi mezzi finanziari, di una preponderanza tale da falsare il carattere mondiale del sistema ». Tanto più, egli aggiunge, che allo stato attuale il Comsat piazza contratti e commesse, ovviamente, assai più negli Stati Uniti che non in Europa — anche se i contributi europei non sono indifferenti — dato il crescente ritardo tecnologico del nostro continente.

11. Tutto ciò implica, ovviamente, un congruo aumento delle

somme destinate alle attività spaziali europee: anche su questo punto i vari relatori sono unanimi:

« Nel 1965 i programmi spaziali degli Stati Uniti hanno assorbito il 6,3 % del bilancio nazionale (il bilancio degli Stati Uniti per il 1965-66 è stato di 112.800 milioni di dollari; il bilancio della Nasa di 5304 milioni di dollari e il bilancio totale per lo spazio, compresa la difesa, di 6.941.300.000 dollari), ossia circa l'1 % del prodotto nazionale lordo americano [percentuale che sale per l'Urss al 2 %; Bourgoïn], mentre le attività spaziali dei Paesi membri dell'Ueo hanno assorbito solo lo 0,05 % del prodotto nazionale lordo dell'Unione. In altri termini, i Paesi dell'Ueo, con 232 milioni di abitanti, hanno destinato 180 milioni di dollari alle attività spaziali, mentre gli Stati Uniti, con 192 milioni di abitanti, hanno speso a tal fine quasi 7 miliardi » (von Merkatz).

« Gli Stati Uniti dedicano circa due miliardi di sterline all'anno alla sola ricerca spaziale; l'Europa nel suo complesso dedica ad essa solo circa 60 milioni di sterline, e tutta questa somma è ben lungi dall'andare tutta al Cers e al Cecles. Così, per la Gran Bretagna, l'essenziale delle spese nazionali nel campo spaziale è destinata al Cers e al Cecles, mentre la Francia destina i due terzi delle proprie spese al proprio programma spaziale nazionale » (Pounder).

651

I relatori ritengono che lo sforzo europeo dovrebbe essere moltiplicato almeno per tre (Bourgoïn), altrimenti meglio varrebbe — giunge ad affermare lord Jellicoe — rinunciare del tutto ad una autonomia europea in campo spaziale. Solo così, infatti, si potrà realizzare un programma modesto ma organico e rispettoso delle scadenze, e si potranno eventualmente prendere in considerazione le proposte della Nasa di una collaborazione euro-americana per alcune grandi imprese in comune (come quella relativa all'esplorazione di Giove e del Sole), che oggi non possono esser accettate, perché assorbirebbero la totalità delle spese europee in questo settore e sarebbero pertanto alternative e sostitutive rispetto ai programmi europei attuali (Bourgoïn).

12. Nelle discussioni, pressoché unanimi sono stati i consensi (con appena qualche reticenza da parte inglese) con le tesi dei relatori, così riassunte dal vice-presidente del Cecles, Paternotte de la Vaillée:

« Teoricamente, quattro possibilità si offrono all'Europa: abbandonare lo spazio ai supergrandi, limitarsi ad applicazioni pratiche particolari senza pretendere di stabilire un programma generale, elaborare una politica europea organica fissando a questa obiettivi ragionevoli, far concorrenza ai supergrandi. La prima alternativa è esclusa. La quarta è illusoria. La Commissione è favorevole alla terza, precisando che il programma europeo deve essere puramente pacifico ed escludere ogni proposito di corsa alla luna ».

Tale programma — lo sappiamo già — dovrà concentrarsi soprattutto sui satelliti destinati alle telecomunicazioni e alla televisione, tenendo presente anche i satelliti per la navigazione aerea e meteorolo-

gici, che potranno esser particolarmente utili per la produzione agricola anche dei paesi sottosviluppati.

Non resta quindi quasi altro da segnalare, in questi dibattiti, se non certe punte polemiche, in senso gollista, del colonnello Bourgoïn, che quando ha preso la parola si è espresso anche più duramente che non nelle sue relazioni scritte:

« Non bisogna lasciarsi prendere — egli aveva già detto all'Ueo fin dal 1965 — dal mito che la ricerca spaziale costituisca una specie di gioco più elevato, una competizione gigantesca a cui non potrebbero dedicarsi se non le grandi potenze, per accrescere il loro prestigio e per un fine scientifico disinteressato. Bisogna riconoscere che questa mistificazione è stata condotta con estrema abilità: dal lancio del primo satellite, Sputnik 1, il 4 gennaio 1958, le due grandi potenze spaziali hanno moltiplicato le loro solenni affermazioni sulla neutralità dello spazio extra-terrestre, sul non impegno militare dei satelliti terrestri, quando lavoravano in realtà con ogni mezzo a realizzazione spaziali di difesa o d'attacco.

652

... Gli strumenti e lo svolgimento di questa gigantesca mistificazione — che avviene spesso anche attraverso l'Onu — richiamano in modo strano quelli che vengono usati per il problema del cosiddetto disarmo nucleare, sotto l'egida delle stesse Nazioni Unite, e non producono se non la commedia di Ginevra.

... Il nostro primo dovere deve dunque esser quello di liberarci da queste idee mitiche dell'utilizzazione pacifica dello spazio che i grandi preconizzano per tranquillizzarci, ma a cui si guardano bene da sottoscrivere, e di considerare le cose come esse sono e non come sarebbe tranquillizzante pensare che fossero. L'utilizzazione militare costituisce un fatto e dobbiamo subordinare il nostro comportamento a questo fatto fino a che un accordo internazionale effettivo sul disarmo non lo avrà modificato ».

Successivamente, pur senza arrivare a toni così violenti, e senza più tornare al problema di uno sforzo spaziale europeo nel campo degli armamenti, Bourgoïn ha tuttavia parlato con altrettanta decisione:

« Così posto il problema perde le sue caratteristiche finanziarie e tecniche per assumere l'aspetto politico di tutti i problemi concernenti le tecniche avanzate, dalla fine della seconda guerra mondiale in poi: è avvenuto così per il problema nucleare, accade ora così per il problema spaziale e già si annunzia che sarà così per il problema degli ordinatori — tre problemi che gli europei non hanno saputo risolvere a tempo perché erano divisi sulle dottrine, dispersi negli sforzi e spesso opposti quanto ai loro interessi immediati ».

In particolare non vi sono dubbi per Bourgoïn sulla necessità di una stretta collaborazione europea nel settore dei satelliti per telecomunicazioni:

« In questo campo gli americani hanno creato il Comsat, organismo provvisorio che ha il fine di stabilire una rete universale e a cui siamo invitati a partecipare, ma alla condizione esplicita di restarvi in minoranza, nel senso che, quale che sia il numero dei partecipanti, gli Stati Uniti conser-

veranno il controllo di questa organizzazione. Per quanto si riferisce alle trasmissioni radiotelevisive, non è stato previsto nulla; ma sappiamo fin d'ora che in nessun caso la Nasa accetterà di porre in orbita nostri satelliti che possano avere un fine utilitario o commerciale ».

In queste condizioni, pensa Bourgoïn, l'assenza dell'Europa sul piano dei satelliti televisivi

« significherebbe la scomparsa della nostra cultura, del nostro "rayonnement" e, entro un termine più o meno breve, la sparizione anche delle nostre lingue, sommerse dalla trasmissione senza contropartita dei programmi americani, russi o cinesi » in un mondo che, « dimenticherà irrimediabilmente la nostra cultura, il nostro gusto, la nostra musica, le nostre arti, le lezioni dei nostri filosofi e sostituirà ben presto Mozart con Sinatra e Shakespeare con James Bond ».

13. Gl'interventi della superstite delegazione italiana — quella che è sopravvissuta alle mancate rielezioni nazionali, ai mancati rinnovi europei e ai decessi — hanno ribadito i temi dominanti del dibattito; e sulla falsariga di questi si sono mossi anche i due discorsi del Ministro della ricerca scientifica Rubinacci e in particolare quello del 15 dicembre scorso all'Assemblea dell'Ueo. Rubinacci ha ricordato quello che i governi stanno facendo per cercare di coordinare le loro attività spaziali e quelle delle tre organizzazioni europee del settore: un apposito Comitato dei supplenti dei ministri, istituito in seno al Cecles e nel quale sono rappresentati anche stati europei non membri dell'istituzione, presenterà entro il maggio del '67 una relazione che dovrà servir di base alla seconda Conferenza spaziale, prevista per l'estate di questo anno (la prima ebbe luogo nel dicembre 1966 a Parigi), che dovrà dirci fino a che punto le conclusioni e i suggerimenti delle Assemblee europee verranno presi in considerazione e tradotti in pratica. E Rubinacci ha concluso insistendo sull'importanza della proposta italiana di una più intensa collaborazione sul piano tecnologico con gli Stati Uniti.

14. In questo tono, che ha ispirato tutte le discussioni, di generale concordia, non è mancato tuttavia, per chi sappia spulciare i resoconti delle due Assemblee, qualche accento di perplessità. La prima si ricava da una notazione incidentale della relazione Bourgoïn, relativa alle proposte italiane, or ora ricordate, di cooperazione tecnologica con l'America.

« È lecito dubitare seriamente — afferma Bourgoïn — che la mancanza d'informazioni costituisca la causa vera delle difficoltà dell'Europa, dato che numerosi progressi realizzati nel dopoguerra hanno avuto come punto di partenza laboratori europei. Nel caso dell'Europa tale difficoltà si spiega soprattutto per il fatto che essa non può mai sfruttare a fondo le

proprie conoscenze, data l'esiguità dei paesi che la compongono. L'esistenza di un Mercato comune dell'Europa Occidentale, e in particolare di una politica scientifica comune europea, ristabilirebbe l'equilibrio tecnico più rapidamente di qualsiasi scambio d'informazioni ».

Applicando quest'affermazione generale al problema particolare che qui c'interessa, l'onorevole signora Maxsein ha osservato alla Consultiva che « è difficile realizzare una Nasa europea in un'Europa che non ha ancora raggiunto l'unità politica »: un simile organismo al livello continentale presuppone uno stato continentale.

Infine, e più efficacemente di tutti, lord Gladwyn, intervenendo nel gennaio scorso anch'egli alla Consultiva, dopo Wilson, ha fatto osservare che è difficile sperare in una duratura cooperazione europea in campo spaziale, e in una sua progressiva intensificazione perché — egli ha detto — « tutte le tecniche spaziali più avanzate sono in stretta connessione con quelle che servono alla difesa »: sì che è difficile separare quelle per uso pacifico da quelle che pacifiche non sono; e non ha, più in generale, senso, ed è pertanto politicamente contraddittorio, mandare avanti la cooperazione spaziale europea « senza metter in comune al livello continentale — è di nuovo lord Gladwyn che parla — anche la difesa ».

15. Le tesi dell'eminente liberale inglese debbono secondo noi — in forza della loro stessa logica — esser ulteriormente radicalizzate, nel senso che solo una Comunità non soltanto militare, ma anche politica — che, in particolare, mettesse in comune la politica estera degli stati europei — sarebbe capace di definire obiettivi unitari di politica mondiale (in specie per una politica di sviluppo del terzo mondo) in funzione dei quali definire una posizione propria — autonoma e originale — dell'Europa anche nel campo scientifico, e in particolare in quello spaziale, che non si riduca a una imitazione in ritardo della politica di potenza che anche in questo campo svolgono i due Grandi: come è stato visto con particolare lucidità al Parlamento europeo dalla ricordata relazione Oele, ma come è stato chiaramente sottolineato, anche in seno alla Consultiva e all'Ueo, più di un intervento.

La relazione Oele aveva nettamente enunciato l'esigenza che lo sforzo di ricerca spaziale europea venisse rivolto non a far concorrenza alle iniziative di prestigio delle due Superpotenze, ma a sollevare le condizioni dei popoli sottosviluppati, soprattutto dal punto di vista alimentare.

Nelle altre due Assemblee accenni in tal senso si sono avuti specialmente da parte britannica. Sul tema della tecnologia al servizio dei paesi sottosviluppati ha insistito lo stesso Wilson, nel suo citato discorso alla Consultiva. Prima lui, e in tema più specificamente spaziale, lord Norwich, liberale, ha messo l'accento sull'utilità, per i Paesi sotto-

sviluppati, non solo dei satelliti meteorologici, ma anche di quelli televisivi, a fini educativi:

« Fra una decina di anni tutti i villaggi isolati di quei Paesi avranno dei televisori, come oggi hanno dei transistor, e sarà quindi possibile impartir loro insegnamenti più vari, in particolare nel campo agricolo. Siamo forse alla vigilia della più grande conquista culturale del mondo moderno ».

Ancora più drastico è stato l'onorevole Evans, laburista:

« Gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica e l'Europa spendono più del reddito nazionale totale dei paesi dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina per ricerche il cui risultato è il miglioramento delle tecniche che permettono all'umanità di distruggere se stessa e di preparare una terza guerra mondiale che nessuno desidera ». Quello a cui invece l'Europa deve tendere è la realizzazione « di progetti realmente utili, capaci di migliorare la condizione degli uomini ... Nel momento in cui i due terzi dell'umanità soffrono la fame, sarebbe importante sviluppare ricerche agricole » e in generale « sviluppare i progetti che servono a costruire una società migliore ».

655

Ed è proprio partendo da esigenze di questo tipo che le due Assemblee non si stancano di raccomandare ai governi, nelle loro risoluzioni, chiarezza di obiettivi, saldezza e unità di organizzazione, ampiezza di mezzi.

16. Poiché tuttavia le pre-condizioni politiche indicate sopra come indispensabili da lord Gladwyn non sembrano purtroppo prossime a realizzarsi, è più che probabile — è questa anche la nostra conclusione — che il contributo europeo alla politica di ricerca scientifica, e in particolare alla politica spaziale, continuerà ad esser costituito, come ora, assai più da relazioni e dibattiti sulle possibili iniziative comuni — e da sempre nuove convocazioni o istituzioni di conferenze spaziali, di riunioni di esperti, di comitati di coordinamento — che non da effettive e valide realizzazioni di tali iniziative.

BIBLIOGRAFIA

Ecco i documenti — e in parentesi, ove vi siano, le relative risoluzioni e raccomandazioni (per i documenti commentati nel testo mettiamo in parentesi anche il nome dell'autore) — presentati e discussi negli ultimi anni alle Assemblee Europee sui problemi della cooperazione europea scientifica e spaziale:

1) *all'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa*

Doc. (1971)	(Ris. 302)
» (1972) (Reverdin)	(Racc. 433)
» (2051) (Jellicoe)	(Racc. 461)
» (2053)	(Racc. 460 e Ris. 317)
» (2067)	(Racc. 461)
» (2106) (Parte III)	
» (2164) (Pounder)	(Racc. 477)
» (2165) (Gustafson)	(Ris. 335)

2) *all'Assemblea dell'Unione Europea Occidentale*

Doc. (215)	(Racc. 69)
» (232)	(Racc. 81)
» (322)	(Racc. 115)
» (330)	
» (331)	
» (358)	(Racc. 130)
» (371) (Von Merkatz)	(Racc. 131)
» (372) (Brown)	(Racc. 132)
» (388) (Maxsein)	(Racc. 147)
» (389) (Bourgoin)	(Racc. 146)

3) *Al Parlamento Europeo*

Doc. 96/1966, relaz. Oele: Stato della ricerca scientifica e tecnologica in Europa);
Relazioni sulla situazione annuale dell'Euratom dovute, per gli ultimi anni, all'onorevole Pedini (doc. 63/1964), all'onorevole Toubeau (doc. 91/1965) e al senatore Battaglia (doc. 109/1966).

la politica commerciale comune della cee

di roberto aliboni e riccardo perissich
(documento iai gC-3b)

657

È una caratteristica del Trattato di Roma quella di prevedere non solo una semplice unione doganale, o una più o meno avanzata armonizzazione delle strutture economiche dei paesi membri, ma una vera e propria unione economica. A tal fine il Trattato prevede, oltre alle tappe ed ai modi per il raggiungimento dell'unione doganale e della libera circolazione dei fattori della produzione, anche l'armonizzazione delle politiche economiche degli stati membri e, in alcuni settori, lo stabilimento di vere e proprie politiche comuni. L'esperienza di otto anni di costruzione comunitaria ha dimostrato che le esigenze di una moderna economia industriale richiedono un livello di integrazione delle strutture e delle politiche economiche anche più elevato di quello previsto dagli autori del Trattato. In particolare, la mancanza di un armonico sviluppo nella definizione ed attuazione delle politiche comuni rischia di creare distorsioni e squilibri capaci di compromettere, alla lunga, l'intera costruzione comunitaria.

Delle tre politiche comuni previste dal Trattato (agricoltura, trasporti e commercio estero), solo la politica agricola è stata realizzata, almeno nelle sue linee generali. Ciò non è casuale.

1. premesse e linee generali

Il modello di integrazione implicito nella costruzione comunitaria è infatti quello solitamente definito come « funzionalista ». In base ad esso una integrazione — settoriale (Ceca, Euratom) o globale (Cee) —

Il presente testo, è parte di un documento (gC-3b) del Gruppo di Studio sulle Comunità Europee dell'Iai, che è stato presentato ad una tavola rotonda svoltasi a Roma il 29 Aprile 1967 e di cui diamo notizia nella parte dedicata all'attività dell'Istituto. Il testo completo e il resoconto del dibattito sono pubblicati nella collana « Documentazioni Iai » n. 7. Pubblichiamo qui il capitolo introduttivo, quello dedicato al Kennedy Round e le conclusioni.

dei mercati e delle strutture economiche provoca un'integrazione degli interessi e dei centri di decisione a livello della « società civile ». Perché questa integrazione avvenga in modo efficiente e coordinato è necessario che venga promossa e controllata da centri di decisione comuni. All'interno di tali centri di decisione il contrasto fra gli interessi nazionali e settoriali viene risolto attraverso l'opera di « uffici comunitari », indipendenti dalle istanze nazionali, a cui è affidata l'opera di mediazione e la iniziativa delle proposte comuni. L'essere i soli ad avere una visione generale dei problemi fa sì che gli « uffici comunitari » divengano i naturali depositari di quel potere che sfugge gradualmente alla sfera di competenza diretta degli stati nazionali. Il potere di coordinamento e di iniziativa si trasforma quindi in vero e proprio « potere politico »¹.

658

Il modello è in apparenza semplice ed efficiente. In verità i suoi limiti principali risiedono nel fatto che esso presuppone la possibilità di realizzare l'integrazione, più o meno separatamente, per settori, ed è basato sull'ipotesi di un trasferimento frazionato di sovranità politica dagli organi nazionali e quelli sovranazionali.

Tali presupposti vengono completamente posti in discussione quando il problema dell'integrazione non sia riducibile al piano normativo, lasciando il resto all'automatismo del mercato, ma imponga invece la creazione di centri di decisione di carattere politico non come risultato, ma come condizione per il raggiungimento dell'integrazione economica. È questo il caso delle politiche comuni. I settori ad esse sottoposti sono infatti quelli che nei singoli stati più sono soggetti a diretto e continuo intervento dei poteri pubblici. Integrazione significa quindi, in primo luogo, trasferimento di potere politico. Inoltre tali settori sono di peso così rilevante per l'insieme dell'economia che è assai difficile ipotizzare per essi decisioni che non tengano conto della direzione e della guida dell'insieme delle attività economiche.

In tale situazione, perché un meccanismo istituzionale imperfetto come quello comunitario possa consentire la realizzazione di politiche comuni è necessario che si realizzino due condizioni. Innanzitutto, che il Trattato vincoli gli stati a delle precise scadenze, articolate in obiettivi intermedi. Inoltre, che uno o più stati siano sufficientemente coscienti della assoluta necessità ed urgenza delle decisioni da prendere. In sostanza non è sufficiente l'iniziativa delle Istituzioni comunitarie, ma è necessaria quella degli stati. Questi ultimi, al fine di consentire la messa in comune di strumenti di decisione, devono essere sufficientemente concordi — o disposti a compromessi — sulle grandi linee delle politiche che devono essere realizzate. Tali condizioni, grazie alla formulazione del Trattato e alla combinata pressione del go-

¹ Per una approfondita analisi del funzionamento e dei limiti del « modello funzionalista » si veda A. Spinelli, *Rapporto sull'Europa, Comunità, Milano, 1965*.

verno francese e della Commissione, si sono realizzate a proposito della politica agricola.

1.1. gli obbiettivi del trattato

Per quanto riguarda la politica commerciale invece la situazione è molto differente. Il Trattato infatti, astenendosi dal definire con precisione tappe ed obbiettivi intermedi, si limita in sostanza a stabilire che: (artt. 110-116)

a - entro la fine del periodo transitorio, gli strumenti normativi, politici ed amministrativi, oltre che gli indirizzi di politica commerciale, dovranno essere uniformati;

b - dopo la fine del periodo transitorio l'insieme delle relazioni commerciali con i paesi terzi dovrà essere gestito dalla Comunità.

La formulazione in verità assai « fluida » degli articoli, ha spinto alcuni, ed in particolare i rappresentanti francesi, ad affermare che l'intero problema va discusso alla scadenza del periodo transitorio, mentre per il momento è sufficiente un semplice meccanismo di consultazione. È quasi inutile notare quanto questo argomento sia capzioso. Come efficacemente dice il rapporto Hann al Parlamento Europeo sulla « Graduale attuazione della politica commerciale comune », del 22 marzo 1965²: « ... le disposizioni sono chiare: l'art. 111 prescrive la creazione, entro la fine del periodo transitorio, di tutte le condizioni necessarie a una politica commerciale comune. Si tratta dunque di una base finale e non iniziale dell'uniformazione. Gli stati membri dovrebbero tenerne conto e considerare che l'uniformazione deve essere intrapresa seriamente fin d'ora, senza aspettare il termine ultimo del periodo transitorio, quando il tempo per un lavoro efficace sarà troppo breve ».

659

1.2. le resistenze degli stati

La verità è che l'argomento formale nasconde una ben più seria motivazione politica. La politica commerciale infatti costituisce parte integrante della politica estera di un paese. L'accrescersi dell'interscambio mondiale e la preminenza accordata ai problemi dello sviluppo anzi, pongono le relazioni commerciali sempre più in primo piano nel quadro delle decisioni di politica estera. Il trasferimento a livello comunitario delle competenze in questo settore quindi sottrarrebbe una parte assai rilevante delle relazioni estere dalla sfera degli stati. È l'indipendenza stessa, nella accezione gollista, che è messa in discussione.

² Documento di seduta, n. 3/65-66. (pag. 2).

Entra qui in gioco un altro fondamentale aspetto del « modello funzionalista ». Se è vero infatti che, in linea di principio, le decisioni politiche di qualsiasi tipo (economia, politica estera, difesa) sono interdipendenti, la costruzione comunitaria si basa sul presupposto che sia possibile, per un certo periodo, agire su un determinato tipo di decisioni (quelle di politica economica) lasciando le altre all'autonomia degli stati. Bisogna tuttavia fare due considerazioni. Da un lato infatti tale squilibrio tra integrazione economica e integrazione politica non può continuare all'infinito; dall'altro esistono « zone marginali » in cui distinguere l'economia dalla politica è estremamente difficile se non impossibile. L'ipotesi comunitaria è che la dinamica dell'integrazione economica porti ad una gestione comunitaria delle decisioni di politica economica anche nelle « zone marginali ». Ciò aggraverebbe lo squilibrio rispetto alle decisioni di politica estera e di difesa e metterebbe in moto un meccanismo di integrazione a livello più propriamente politico. La politica commerciale, essendo forse la più importante di queste « zone marginali » fra economia e politica estera, avrebbe dovuto essere il test particolare di questo meccanismo.

Il processo rischia, in una certa misura, di capovolgersi. Il graduale e pacifico trasferimento dell'integrazione dall'economia alla politica era basato sul presupposto dell'esistenza negli stati membri di una volontà politica di integrazione, a tutti i livelli. In assenza di tale volontà, anzi in presenza di una volontà contraria, entra in gioco una variabile non prevista dei « funzionalisti », e cioè che la politica si è dimostrata più forte dell'economia. Invece di essere la politica commerciale comune ad imporsi, come prodotto dell'integrazione economica, e ad influenzare la politica estera, sono le divergenze di politica estera, e la volontà di conservarne la direzione nelle mani degli stati, a bloccarne l'attuazione. Tipico è l'esempio del Kennedy Round. La necessità di negoziare uniti non ha minimamente influito sulle divergenze tra i sei nella loro politica nei confronti degli Stati Uniti. È vero, se mai, il contrario: tali divergenze hanno, in certi momenti, rischiato di impedire l'adozione di una posizione comune nei negoziati tariffari.

Questo ragionamento si può estendere, dalla politica commerciale, all'insieme dell'integrazione economica. Tutte le volte che la logica dell'integrazione economica si scontra con una volontà politica di autonomia nazionale è quest'ultima che tende ad avere la meglio.

Come già il modello funzionalista, anche il suo capovolgimento, che abbiamo appena descritto, non crea tuttavia un processo univoco e inarrestabile. Il sopravvento degli interessi politici su quelli economici stabilisce un equilibrio assai instabile, ad un livello molto basso. Le contraddizioni del sistema non vengono risolte, ma aggravate e in definitiva tutte le ragioni economiche che militavano a favore di una successiva integrazione permangono come potenziale elementi di crisi. Coloro che si oppongono all'integrazione politica si scontrano

contro l'impossibilità di tornare indietro sulla strada di quanto è già stato realizzato nel campo dell'integrazione economica. Ciò rende la loro battaglia estremamente difficile e sostanzialmente difensiva. Se si tiene conto del fatto che le nostre società non sono monolitiche, ma complesse e contraddittorie, è proprio su questa situazione di permanente squilibrio e potenziale crisi, che le forze che si battono per una ulteriore integrazione possono basare la loro azione. E questa è, in fondo, la ragione di questo studio.

Abbiamo appena descritto le resistenze degli stati all'adozione di una politica commerciale comune e in parte ciò è dovuto al naturale riflesso di autoconservazione delle amministrazioni nazionali. Vi sono però anche motivi di natura specificamente economica.

I paesi europei si trovano oggi in uno stadio di notevole espansione economica. In particolare sempre maggiore rilievo assumono le prospettive aperte da nuovi mercati, come quelli costituiti dai paesi a commercio di stato e dai paesi sottosviluppati. Per differenti ragioni, vari stati europei possono essere spinti a ritenere che l'autonomia sia una base più efficace e sicura per sviluppare gli scambi, e che, in fondo, troppo stretti legami comunitari costituiscano un freno all'espansione. Così la Francia può pensare di sfruttare la sua tradizionale influenza nell'Europa orientale o il prestigio ottenuto nel terzo mondo con la sua politica antiamericana. Essa inoltre è gelosa delle posizioni di privilegio acquistate, e conservate di fatto, nelle ex colonie. L'Italia può pensare di sfruttare il margine di concorrenzialità ancora concesso dal più basso livello salariale e la simpatia — o la scarsa antipatia — che le procura il fatto di non essere coinvolta in nessuna grossa bega internazionale. La Germania infine può fidare sulla sua dirompente vitalità economica e sulla possibilità di intervento che inevitabilmente crea l'affermazione del policentrismo in Europa orientale, sua tradizionale area di influenza. Insomma, in un momento in cui diminuiscono le prospettive di unificazione politica, tendono a rafforzarsi le spinte ad usare fino in fondo, per rafforzare la propria politica estera, le possibilità autonome di espansione commerciale.

Tali tendenze possono essere estremamente pericolose soprattutto perché sono favorite da alcuni strepitosi successi di breve periodo (vedi accordo Fiat-Urss) e possono essere facilmente coperte da una certa troppo facile interpretazione della distensione e della dissoluzione dei blocchi. In verità, superati i margini di espansione autonoma che comunque esistono, gli stati europei si troverebbero, di fronte a limiti insuperabili posti dalla logica delle dimensioni dei mercati e qui, come in altri campi, si troverebbero, forse irrimediabilmente, svantaggiati nell'affrontare la sfida americana. Frustrata nei suoi obbiettivi di espansione commerciale anche la giustificazione « distensiva » di tali politiche potrebbe dissolversi scoprendo le sostanziali rigidità del nazionalismo di sempre, e rivelandosi non incentivo di pace, ma fattore di destabi-

lizzazione. Inoltre bisogna essere sempre più coscienti del fatto che viviamo in un'epoca di crescente multilateralismo negli scambi, e che nei negoziati multilaterali sono sempre i paesi più influenti a possedere la carta decisiva. Il crescente interesse per le organizzazioni mondiali di mercato, almeno per alcuni prodotti, aumenterà sempre di più il legame stretto tra politica economica interna e politica commerciale, rendendo sempre più difficili le relazioni esterne, su basi autonome, di stati che abbiano diluito in una più vasta comunità gran parte del potere di intervento sulle loro economie. Né vale a superare il problema l'ipotesi gollista di sviluppo delle Comunità, basata sulla consultazione e il coordinamento delle iniziative interstatali. L'intera idea di « concerto europeo » del governo francese è basata su una complessa rete di rapporti bilaterali in cui il momento unitario è costituito non da istanze politiche sovranazionali, ma dalla forza, dall'energia e dalla lucidità di visione della Francia. Lo stato attuale dell'equilibrio europeo, e più ancora la sua prevedibile evoluzione, rendono tuttavia più che legittimo il dubbio, anche al di là di ogni considerazione di carattere democratico e federalista, sulle reali capacità della Francia di esercitare una egemonia sulla Comunità. Questa contraddizione tra la crescente coscienza di una dimensione europea e il decrescente peso relativo della Francia nel continente è particolarmente acuta nel campo degli scambi commerciali, ove la situazione d'inferiorità della Germania è inesistente e anche la posizione degli altri paesi assai più forte. Il risultato sarebbe quindi non una ordinata tela di ragno diretta da Parigi, ma il caos.

1.3. la politica commerciale e lo sviluppo economico

Se queste sono le ragioni, per così dire, esterne, della necessità di una rapida attuazione della politica commerciale comune, vi sono tutta una serie di motivi interni allo sviluppo comunitario. Citando ancora il rapporto Hann, « la politica commerciale comune, è strettamente legata non solo alla politica economica generale e, fra l'altro alla politica congiunturale e monetaria, ma anche e soprattutto alla politica agricola. È possibile svolgere un'efficace politica commerciale esterna solo nel quadro di una politica globale, poiché gli interessi politico-economici interni dei singoli stati membri condizionano continuamente la struttura politica del commercio esterno e quest'ultimo, per parte sua, non può non influire sull'impostazione dell'unione economica »³.

Inoltre bisogna tener conto dei gravi pericoli di distorsione e squilibri che potrebbe provocare l'entrata in vigore della tariffa esterna comune in assenza di adeguati strumenti di politica commerciale. Basti citare a titolo di esempio gli effetti che potrebbe avere, nella fase di

³ Doc. cit. pag. 1.

mercato unico, una politica non coordinata di liberalizzazione e di contingenti quantitativi, nel caso di prodotti considerati « sensibili » per l'economia di un paese membro, importati invece liberamente in altro stato membro. Oppure si considerino gli effetti di discordanti misure di difesa commerciale o di crediti all'esportazione. Se si pensa al peso della componente estera nelle economie dei paesi membri, eventuali distorsioni create da politiche di credito all'esportazione tali da modificare la situazione concorrenziale delle imprese, potrebbero ripercuotersi assai gravemente sull'intero equilibrio comunitario. Tutto ciò provocherebbe un continuo ricorso a clausole di salvaguardia. In una situazione di sostanziale debolezza delle istituzioni comunitarie ogni stato tenderebbe sempre più a circondarsi di una serie di misure protettive, in apparenza temporanee e limitate, ma in effetti permanenti e sempre più estese.

Considerando il caso della politica agricola, bisogna notare come il fatto che essa venga realizzata in assenza di una politica commerciale comune condizioni già, di fatto, le relazioni esterne della Comunità. D'altro canto uno sviluppo disordinato e caotico dei rapporti commerciali esteri, potrebbe creare, come già lamentano alcuni gruppi di agricoltori, gravi difficoltà nel campo dell'integrazione agricola.

Un ulteriore problema che si può porre è quello del rapporto, o della priorità fra definizioni dei contenuti di politica commerciale, acquisizione degli strumenti e attribuzione dei poteri di decisione. A nostro avviso, in questo come in altri casi, porre la questione in termini alternativi è assolutamente sbagliato. È vero che in una situazione politica fluida come quella comunitaria ogni sostanziale trasferimento di potere politico non sorretto da un sufficiente grado di visione comune rischia di essere astratto e velleitario. È però altrettanto innegabile che il compito delle istituzioni sovranazionali è, in questa fase, anche quello di preparare e rendere possibile la formazione della volontà comune, oltre che di stimolare e organizzare la dislocazione degli interessi politici. Voler subordinare l'acquisizione degli strumenti alla definizione dei contenuti ha portato a paradossi come quello di aver affrontato le trattative per il Kennedy Round senza una comune legislazione di difesa commerciale. Non si può quindi concordare con il metodo adottato dal Consiglio e consistente nell'affrontare i problemi relativi agli strumenti solo quando si presentino dei casi concreti.

Tutti gli aspetti devono invece essere condotti avanti parallelamente. Si potrà, se mai, — ed è quanto cercheremo di fare in sede di conclusioni — stabilire una certa gradualità di obbiettivi e di individuare alcuni settori chiave.

2. i contenuti della politica commerciale

I rapporti commerciali intrattenuti talvolta dalla Cee in quanto tale, più spesso dai paesi singoli che la costituiscono, si collocano ormai lungo un arco notevolmente ampio. Essi toccano praticamente tutto il mondo; iniziatisi come rapporti associativi fra la Cee e alcuni paesi e territori, specie africani, che avevano mantenuto « rapporti particolari » con qualcuno degli stati membri, essi si sono estesi con le associazioni di altri paesi e con alcuni accordi commerciali stipulati dalla Cee come tale, per completarsi poi nei negoziati tariffari del Gatt e nei problemi oggi più scottanti come quelli delle relazioni con il Giappone, con i paesi a commercio di stato e i paesi in via di sviluppo.

664

Il problema che ora dobbiamo affrontare è quello della definizione dei contenuti di questi rapporti commerciali o, in altre parole, degli indirizzi di politica commerciale che la Cee ha già adottato o sarebbe auspicabile che adottasse. In pratica tenteremo di rispondere a domande come queste: quale indirizzo rivela quel minimo di politica commerciale che la Cee ha impostato o sta impostando? è coerente questo indirizzo con i principi che la Cee si è imposta col Trattato o con gli altri suoi documenti ufficiali? Questo indirizzo si mostra politicamente ed economicamente corretto ed efficiente in relazione ai problemi della Cee o ai problemi dei paesi terzi?

La Comunità è nata sotto l'impulso di idee essenzialmente liberistiche. Gli uomini che diedero vita alla Cee e che ora la guidano sono convinti che l'elevamento del livello di vita degli uomini e il raggiungimento di un diffuso e largo benessere siano il risultato del funzionamento della concorrenza libera e dei meccanismi liberistici. Tutto ciò è confermato per la politica commerciale dal primo capoverso dell'art. 110: « En établissant une union douanière entre eux, les Etats membres entendent contribuer conformément à l'intérêt commun au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières ».

È dunque coi principi di una politica commerciale liberistica, tesa allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla soppressione progressiva delle restrizioni agli scambi internazionali e alla riduzione delle barriere doganali, che la Cee si è presentata sulla scena mondiale. In realtà però le vicende stesse stanno mutando l'assolutezza di questi principi; infatti il confronto con i problemi del terzo mondo ha man mano convinto la Cee ad accantonare, sia pure per quanto riguarda questi paesi, i principi del liberismo per adottare principi d'intervento e di attivismo. Oggi, come vedremo, la Cee è fra le più autorevoli sostenitrici di principi di dirigismo internazionale.

Con i principi del Trattato e con quelli che man mano vengono ad enuclearsi, la Cee si trova oggi ad affrontare tre direzioni di politica

commerciale. In primo luogo essa deve definire la sua politica commerciale nei confronti dei paesi industrializzati, in secondo luogo deve farlo riguardo ai paesi in via di sviluppo, infine verso i paesi a commercio di stato. Sono queste le tre direzioni in cui la Cee deve definire la sua posizione commerciale. E sarà in queste tre direzioni che tenteremo di rispondere alle domande che abbiamo formulato.

2.1. la cee e i paesi industrializzati

Sin dal suo nascere, e in un certo senso anche prima, la Cee si è trovata a dover definire un suo atteggiamento commerciale nei confronti dei suoi pari industrializzati. Così si presentarono immediatamente i problemi dei rapporti con i paesi dell'Oece e poi quelli, culminati così sfortunatamente nella rottura del gennaio '62, dei rapporti con l'Efta. Altrettanto immediatamente si presentò il problema dei rapporti con i paesi del Gatt. Dapprima si trattò di presentare il Trattato in quest'istanza per dar modo alle parti contraenti di controllarne l'aderenza alle norme del Gatt che si occupano della creazione di unioni doganali fra parti contraenti, poi si trattò di discutere concretamente e dettagliatamente la Tec (Tariffa esterna comune), il che fu fatto nella prima parte della V^a Conferenza tariffaria svoltasi a Ginevra a partire dal settembre 1960.

I rapporti con l'Oece e con l'Efta sono importanti naturalmente, ma il Gatt è stato la sede dei primi cimenti fondamentali della Cee nel campo dei suoi rapporti commerciali con i paesi industrializzati; ciò è accaduto sia per i negoziati Dillon, che costituirono la seconda fase della V^a Conferenza di Ginevra, sia per i negoziati Kennedy recentemente terminati. Ma il Gatt è fondamentale agli effetti del cimento commerciale della Cee nell'area industrializzata anche perché esso l'ha messa di fronte al problema del Giappone. In questo capitolo pertanto, volendo esaminare la politica commerciale della Cee verso i paesi industrializzati, ci occuperemo soprattutto del negoziato Kennedy e del problema dei rapporti con il Giappone; ciò sarà sufficiente a consentirci un giudizio su tale politica. La VI^a Conferenza tariffaria nell'ambito del Gatt, meglio nota come Kennedy Round, è iniziata a Ginevra il 4 maggio 1964, dopo un intenso e lungo lavoro preparatorio; essa di fatto si è conclusa, com'è noto, il 15 maggio di quest'anno. La nascita di questa conferenza è legata a una proposta di Kennedy, concretatasi nell'approvazione da parte del Congresso del Trade Expansion Act. La proposta si articolava su tre punti fondamentali; in primo luogo si auspicavano riduzioni equilineari, e cioè l'adozione sistematica del metodo lineare in luogo dell'abituale metodo selettivo; in secondo luogo si includevano in modo essenziale ed imprescindibile i prodotti agricoli; infine si includevano pure negoziati sugli ostacoli paratariffa-

ri, rompendo la consuetudine delle negoziazioni nell'ambito del Gatt, che, malgrado il tenore dell'Accordo, si sono svolte sempre ed unicamente sulle tariffe. La riduzione di base che veniva offerta era del 50 %; in casi determinati le riduzioni erano anche maggiori. Questo tipo di proposta trova un precedente nei negoziati Dillon, dove appunto era stata offerta la negoziazione lineare (però su iniziativa della Cee) e un negoziato sui prodotti agricoli, anche se poi non vi furono risultati rilevanti.

Sulla base delle proposte americane un comitato dei negoziati commerciali, istituito in seno al Gatt dai ministri, iniziò i lavori preparatori creando dei sottocomitati, e precisamente un sottocomitato per i negoziati tariffari, uno per quelli agricoli con annessi gruppi competenti per prodotti, uno per quelli sugli ostacoli paratariffari e uno per i problemi posti dalla partecipazione ai negoziati dei paesi in via di sviluppo.

666 Il mandato a negoziare per la Commissione della Cee fu definito dal Consiglio il 13 dicembre 1963; esso definiva i criteri fondamentali cui la Commissione doveva attenersi nelle trattative e istituiva un comitato di esperti e delegati nazionali (detto Comitato art. 111) che nel loro svolgimento doveva affiancarla.

Le trattative preparatorie, iniziate sin dal 1962 e imperniate sulla risoluzione ministeriale del maggio 1963, furono difficili e mostrarono in forma già vivace tutti i nodi della trattativa tariffaria in preparazione. Esse si conclusero il 4 maggio 1964 in concomitanza con l'apertura del negoziato.

2.1.1. il negoziato sui prodotti industriali

Sin dalla fase prenegoziale, cominciarono a sorgere dei contrasti piuttosto forti fra i negoziatori. La traccia del più grave contrasto sorto in materia di prodotti industriali si può rilevare sin dal testo della risoluzione finale approvata il 23 maggio 1963 a conclusione della conferenza ministeriale preparatoria, la quale fra l'altro stabiliva: « ... Le riduzioni lineari saranno eguali. Nei casi in cui esistano disparità sensibili nei livelli delle tariffe, le riduzioni tariffarie saranno effettuate sulla base di regole speciali di applicazione automatica e generale ». In altri termini questo significava che veniva accettata la proposta di riduzione tariffaria equilineare, che era alla base della proposta di negoziato globale degli Usa, ma che le veniva posta accanto una proposta correttiva, sostenuta dalla Cee, intesa ad aggiungere al criterio di riduzioni eguali il criterio di riduzioni non eguali nei casi di così detta disparità sensibile.

L'argomento opposto dalla Cee alla proposta originaria di riduzione equilineare, si svolge nel modo seguente: a parità di prodotto, alcuni dazi di certi paesi sono così elevati che, pur procedendo a una

riduzione equilineare, i prodotti di questi paesi continuerebbero a essere protetti di fronte a quelli di altri paesi con tariffe di partenza meno elevate, i quali perderebbero ogni effettiva protezione. Per questa ragione prima di effettuare una riduzione equilineare, in caso di disparità sensibile, bisognerebbe procedere all'abbattimento (*écrêtement*) del dazio eccessivamente elevato.

Naturalmente la questione delle disparità sensibili fu messa in campo dalla Cee, poiché questa riteneva, e ritiene tutt'ora, che la tariffa americana per via della sua struttura presentasse una gamma di disparità sensibili nei confronti della Tec molto superiore a quella della Tec nei confronti della tariffa americana.

Sebbene la Comunità abbia sostenuto a spada tratta la questione delle disparità, sostenendo fra l'altro di non averla inventata, essendo essa collegata a un limite effettivo di riduzione delle tariffe inizialmente più basse, che si era rilevato sin dalla Conferenza di Torquay e che era stato oggetto di una proposta Benelux (1952) e di una proposta Pflimlin (1953), questa questione è rimasta oggetto di un dialogo tra sordi e in sede di conclusione non ha trovato applicazione sistematica. Durante il negoziato inoltre nessun paese ha accettato di discutere a fondo la questione delle disparità, lasciando tatticamente consumare gli attacchi della Cee sul problema di quelle « regole speciali di applicazione automatica e generale », che, secondo la risoluzione del maggio 1963, dovevano essere alla base delle riduzioni non eguali per via di disparità. L'ultima regola proposta dalla Cee consisteva nel considerare in disparità tutti quei dazi in rapporto fra loro di 1 a 2 e mostranti uno scarto assoluto di almeno 10 punti; — ripetiamo — il principio della disparità e la procedura di ricognizione delle disparità non hanno mai formato oggetto di accettazione formale da parte degli altri negoziatori, anche se alla fine alcune disparità sono state di fatto prese in considerazione.

Gli Usa in particolare hanno sempre avversato la questione delle disparità. In occasione di una tavola rotonda sul Kennedy Round organizzata dall'Ispi a Roma il 12 marzo del 1966, Blumenthal infatti diceva:

« ... L'idea che uguali riduzioni tariffarie siano ingiuste affonda le radici nel concetto che le tariffe siano giuste quando sono uguali. Quest'idea interpreta male la realtà economica. Un dazio del 35 per cento su un determinato prodotto può assicurare ben scarsa protezione, mentre un dazio del 5 per cento su un altro prodotto può precludere completamente le importazioni. La stessa percentuale di dazio applicata per un paese può avere risultati molto diversi se applicata per un altro. Questo perché le tariffe non sono che uno degli elementi che servono a rendere competitiva la produzione interna. Altri elementi come le ricchezze naturali, favorevoli livelli e strutture fiscali, più bassi livelli salariali, una più alta produttività e una tecnologia pro-

gredita, sono spesso altrettanto importanti »⁵. Accanto alla questione delle disparità sensibili, in quanto criterio aggiuntivo alle riduzioni equilineari, un altro elemento importante del negoziato consiste nelle liste di eccezioni che le parti hanno depositato il 16 novembre 1964. Tali liste comprendevano prodotti su cui il paese depositante non riteneva di poter fare alcuna concessione oppure di poter fare concessioni parziali, ossia inferiori a quel 50 % assunto come base negoziale generale. Alcuni paesi non hanno presentato alcuna lista (Svizzera, Austria, Danimarca, Norvegia e Svezia); gli Usa, la Cee, il Regno Unito e il Giappone si sono trovati invece fra i paesi presentatori. Su queste liste si svolse tra il 19 gennaio e il 12 febbraio 1965 una minuziosa procedura di giustificazione che consentì alle parti di illustrare le « considerazioni di interesse nazionale superiore » che rendevano necessarie le eccezioni richieste.

668

Resta da ultimo il negoziato sulle misure paratariffarie, il quale nell'ambito del negoziato generale è stato formalmente distinto da quello agricolo e da quello industriale; esso però sostanzialmente rientra nell'ambito del negoziato industriale e, dopo le riduzioni equilineari, le disparità e gli elenchi di eccezioni, ha rappresentato un altro elemento di manovra. Come abbiamo detto, il Gatt non ha mai affrontato questo tema e, forse per l'inesperienza, le parti si sono trovate dinanzi a un problema di dimensioni inaspettate. L'attacco più pesante sul terreno delle misure paratariffarie è stato condotto dalla Cee contro l'American Selling Price (Asp). Tale misura consiste nel fatto che i dazi doganali americani, invece di colpire il prezzo con il quale il prodotto straniero si presenta alla frontiera, colpiscono il prezzo al quale lo stesso prodotto viene venduto dai produttori americani sul suolo nazionale. L'American Selling Price ha un effetto protettivo particolarmente forte nel campo dell'industria chimica. Gli americani hanno replicato in vario modo, e così per esempio hanno fatto rilevare l'enorme protezione che ottiene la produzione automobilistica europea rispetto a quella americana tramite misure fiscali, quali le tasse di circolazione commisurate all'ingombro e alla potenza.

Abbiamo illustrato gli elementi di discussione del negoziato sui prodotti industriali.

Quali sono stati i risultati di tutti questi anni di negoziazioni? Secondo le valutazioni, non ufficiali, di Rey, il negoziatore della Comunità, la riduzione tariffaria media si aggira fra il 35 e il 40 % limitatamente ai soli prodotti industriali (Europe 19-V-67). In questo settore del negoziato pertanto le aspettative non sono andate deluse rispetto all'ipotesi di lavoro di una riduzione del 50 %, giacché i punti che mancano alla riduzione media per raggiungere l'ipotesi del 50 % sono grosso modo quelli coperti dalle eccezioni totali e parziali, valu-

⁵ Mondo Economico, n. 12/1966, p. 43.

tate al 20 % circa delle tariffe dei principali paesi negoziatori. Questo risultato appare tanto più importante quando si consideri il progressivo svilimento politico subito dal Kennedy Round durante il suo corso a partire dal mancato ingresso della Gran Bretagna nella Cee, il quale, com'è noto, doveva costituire uno dei motivi di più ampia facilitazione nel raggiungimento dell'ipotizzata riduzione del 50 %. Per chi poi abbia seguito il negoziato nelle sue ultime battute, quando il meccanismo di certi elenchi d'avvertimento (ritiri potenziali di offerte in mancanza dell'accoglimento di certe richieste) sembrava dover far retrocedere i risultati raggiunti a poco più che nulla, e quando l'Asp sembrava dover costituire uno scoglio di inevitabile naufragio, a maggior ragione si impongono motivi di rallegramento; in tutte queste difficoltà l'opera del segretario generale del Gatt è stata insostituibile, tanto che alla chiusura del negoziato sembra che la delegazione giapponese abbia proposto White per il premio Nobel.

Nel momento in cui questo lavoro viene terminato, non si conoscono ancora i risultati finali ed ufficiali. Anche se l'accordo è stato raggiunto nel suo complesso, molti dettagli e molti negoziati bilaterali sono ancora in corso a Ginevra; così, per esempio, in uno dei settori in cui forse inaspettatamente si è raggiunta la riduzione del 50 %, quello automobilistico, il Giappone ancora non si è allineato perché sta ancora trattando con l'Italia l'apertura di un contingente in vista della liberalizzazione totale nel giro di tre anni. Ci limitiamo qui a riportare alcuni dei risultati più importanti. Per il settore siderurgico, che era un settore messo per più parti in eccezione parziale, gli Usa e la Cee hanno effettuato notevoli riduzioni, portando la tariffa in media al 5,7 %, mentre la Gran Bretagna, che partiva da una situazione di maggiore complessità, ha accettato una riduzione minore che porta la sua tariffa all'8 o all'11-12 % a seconda dei casi. Per i tessuti di cotone si è addivenuti ad una proroga triennale dell'attuale accordo mondiale e a una riduzione media delle tariffe del 20 %. Per i prodotti chimici si è arrivati ad un accordo nel senso che gli Usa giungeranno in generale ad una riduzione del 50 %, mentre la Cee addiverrà alla stessa riduzione, effettuandone subito una del 20 %, qualora il Congresso abolisse l'Asp (Europe 16-V-67). Questi esempi, d'altra parte, non devono far pensare che, secondo quanto si era creduto in un primo tempo, protagonisti effettivi del negoziato siano stati solo gli Usa, o la Cee, o il Regno Unito o il Giappone; in realtà tutti i paesi hanno partecipato attivamente e notevole importanza hanno avuto accordi come quello della Cee con i paesi scandinavi o fra la Cee e la Svizzera.

In attesa comunque di conoscere i risultati finali in modo organico, si possono fare alcune considerazioni generali. Aspettarsi una riduzione lineare del 50 % sarebbe stato comunque troppo ambizioso rispetto a certe disparità e dislivelli che i negoziatori presentano ormai più nelle loro strutture economiche che nelle loro strutture tariffarie.

Le riduzioni, le disparità, le eccezioni e le misure paratariffarie, come del resto era logico attendersi, si sono combinate in offerte globali, in package deals, e infatti sembra che il negoziato abbia trovato la sua soluzione finale nel « pacchetto » proposto da White, secondo cui la Cee doveva aumentare la sua partecipazione all'aiuto alimentare e fare maggiori concessioni sul tabacco, gli Usa dovevano migliorare l'offerta sui prodotti chimici e la Gran Bretagna quella sui prodotti siderurgici (Europe 16-V-67).

Arrivati alla VI^a Conferenza tariffaria, le strutture economiche delle parti si sono scoperte abbastanza e per l'appunto il problema non è più semplicemente quello dei dazi ma spesso quello di strutture diverse, come appunto possono essere le misure paratariffarie. Le riduzioni che si sono venute operando dalla fine della guerra mostrano ormai la corda, e non c'è più reciprocità reale quando due paesi abbassano entrambi le tariffe di una stessa percentuale. Abbassate le tariffe restano le strutture e il negoziato finisce per vertere direttamente su di esse. In questo senso si sta facendo strada un metodo di trattativa, globale nei suoi contenuti, che viene detto industry-by-industry, e dunque non più prodotto per prodotto o lineare. Le misure paratariffarie, le incidenze fiscali, i regimi amministrativi sono stati la grande rivelazione di questo negoziato; ma anche il grande problema, poiché come ha giustamente osservato Diebold su *Foreign Affairs* (n. 2/1967) « to start talking about non-tariff barriers is to open a subject that has no logical end » (p. 295). Questi sono i problemi dell'avvenire, e sarà questo un punto su cui nell'autunno si avrà una ripresa dei lavori del Gatt.

Ma oltre al negoziato sulle misure non tariffarie un altro problema è restato aperto alla chiusura del Kennedy Round e quasi sottolineato dal suo stesso svolgimento, e cioè il problema dei paesi sottosviluppati. L'inserimento della parte IV nell'Accordo generale, che prevede la non-reciprocità a favore dei paesi sottosviluppati, ha avuto un significato limitato, poiché il problema resta quello della riduzione delle tariffe dei paesi industrializzati sui prodotti semifiniti o in genere sui prodotti manufatturati in questi paesi; ha rilevato l'*Economist* a questo proposito che accanto a certe misure come l'impossibilità di far agire automaticamente i meccanismi anti-dumping nel caso di prodotti provenienti da paesi a bassi salari, che sembrano essere state accettate nel negoziato, « nothing has been done to ease quota restrictions in such jealously guarded areas as cotton-textiles »⁶. Al problema dei paesi sottosviluppati accenneremo anche in seguito, ma fin d'ora si può rilevare come il problema sia grave e abbisogni di una soluzione globale che forse trascende gli stessi limiti del Gatt.

Di fronte ai problemi dei paesi sottosviluppati, che evidentemente

⁶ The Economist, The Kennedy Round is a Rich Man's, dal 20-26 maggio 1967, p. 813.

postulano una specializzazione delle aree industrializzate verso i prodotti finiti riservando a quelle sottosviluppate la produzione di semi-finiti, e di fronte a vasti risultati del negoziato all'interno dei paesi industrializzati, che certo si tradurranno in una accentuazione della specializzazione esistente, la Cee consentendo a ridurre, nel modo in cui ciò è avvenuto, le proprie tariffe è stata chiamata a certe scelte. Anche se nei confronti dei paesi sottosviluppati, al pari dei suoi eguali, la Cee non ha compiuto queste scelte, certo alcune ne ha compiute nei confronti dei paesi industrializzati, accettando — in che misura oggi non è dato dire — alcune specializzazioni e alcune rinunce. Probabilmente le scelte della Cee in questo senso avrebbero potuto essere più incisive e più vaste se dietro le riduzioni tariffarie vi fosse una programmazione comune dello sviluppo industriale e la possibilità (prevista dal Trade Expansion Act per gli Usa) di intervenire con aiuti di riconversione nei settori eventualmente troppo colpiti dalle riduzioni doganali. È questo un punto da sottolineare per i futuri sviluppi dell'integrazione comunitaria, oltre che della formulazione di una politica commerciale comune.

Ma anche fatto questo appunto, l'indirizzo di politica commerciale della Cee registrato nel Kennedy Round verso i paesi industrializzati mostra parecchi dati positivi. Nel complesso la Cee ha dato prova di una volontà di liberalizzazione non inferiore a quella dei suoi partners e talvolta superiore; la questione delle disparità, che tante accuse di protezionismo ha attirato sulla Cee, ha in effetti un fondamento reale al punto di liberalizzazione raggiunto. Ma soprattutto va posto in rilievo come la politica commerciale verso i paesi industrializzati abbia visto il coagularsi dei Sei attorno ad un indirizzo effettivamente comune in un campo in cui era facile che gli interessi particolari frenassero o arrestassero il procedere di una politica liberistica.

2.1.2. le relazioni con il Giappone

Nell'ambito del Kennedy Round si è aperto in tutta la sua gravità il problema del Giappone. Il Giappone viene definito come paese a bassi salari, cioè come paese di esportazioni a basso prezzo grazie al basso costo del lavoro. In effetti la pressione delle esportazioni giapponesi è piuttosto forte e recentemente vari paesi della Cee hanno concluso particolari accordi con questo paese in modo da regolare questa pressione (accordi francese, italiano e Benelux). Malgrado il fatto che questi accordi presentino strutture assai simili, il Consiglio ancora non ha dato l'assenso, dopo 5 anni di preparativi, all'inizio dei colloqui esplorativi. Il ritardo in questo settore potrà far sì che le riduzioni del Kennedy Round, ottenute dalla Cee come tale, possano recarle danno di fronte al Giappone. Oltre a ciò il ritardo costituisce causa di ricorso all'art. 115 per le importazioni indirette.

La politica commerciale che la Commissione propone si basa, secondo quanto appare nel programma d'azione per la uniformazione della politica commerciale del 1964, sulla definizione di un elenco negativo relativo ai prodotti sensibili, di una politica di liberalizzazione e di una clausola di salvaguardia. Ciò non appare molto difficoltoso, e così, per esempio, la comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 febbraio 1964 (I/COM(64)52 def.) osserva che gli elenchi negativi degli stati membri presentano una struttura facilmente armonizzabile. Malgrado ciò in questo settore non esiste il minimo accenno di politica commerciale comune.

Questa carenza è molto grave e, come dicevamo, rischia di volgere a svantaggio della Cee taluni risultati del Kennedy Round, poiché in assenza di un regolamento preventivo l'estensione delle riduzioni del Gatt, giocherà solo a favore del Giappone e delle sue esportazioni a bassi prezzi. La Cee prima che sia troppo tardi non potrà evitare di regolare i conti con un paese industrializzato importante come il Giappone a rischio di limitare significativamente il suo ruolo di potenza commerciale nell'area industrializzata.

672

2.1.3. il negoziato sui prodotti agricoli: il problema dei cereali

Insieme al negoziato industriale, di cui abbiamo parlato nei precedenti paragrafi, si è svolto a Ginevra il negoziato sui prodotti agricoli; esso ha riguardato praticamente tutti i prodotti della zona temperata, da quelli lattiero-caseari al tabacco, dallo zucchero alle carni bovine, e via dicendo. Il prodotto però su cui si è incentrato il negoziato è rappresentato dai cereali, e sarà soprattutto il problema cerealicolo che esamineremo qui di seguito.

Dei prodotti che hanno formato oggetto di trattative a Ginevra, alcuni sono propri solo delle zone temperate, mentre altri, oltre che in queste zone, vengono prodotti pure in quelle tropicali, come è il caso dello zucchero. Per questi ultimi prodotti si può dire sin d'ora che il principio della reciprocità, che è quello proprio del Gatt, non è idoneo a regolarne gli scambi e lo smercio: i paesi sottosviluppati che nelle zone tropicali coltivano prodotti uguali a quelli che i paesi sviluppati coltivano nelle zone temperate non sono in grado di trarre beneficio da eguali riduzioni tariffarie. Per altro se una semplice politica liberalistica non appare appropriata per i prodotti coltivati in entrambe le zone, essa non appare neppure appropriata per i prodotti della zona temperata.

È questa la tesi di fondo che, in opposto agli Usa che sostengono il più completo liberismo, la Cee è venuta formulando nei negoziati. Se si parte dalla constatazione del permanente divario che esiste a livello mondiale fra domanda e offerta, e se si identifica la causa di tale divario nelle politiche di sostegno che per varie ragioni i governi

hanno instaurato per le loro produzioni agricole, è evidente che diventa illusorio limitarsi alle tariffe, eliminandole o riducendole, e tralasciare invece il vero ostacolo agli scambi internazionali agricoli, costituito dai sostegni di governo. La Cee dunque ha sostenuto che non deve procedersi a una riduzione tariffaria nei confronti dei prodotti agricoli, ma che si deve attaccare il castello delle strutture di sostegno che ogni paese sviluppato ha innalzato a protezione della sua agricoltura.

La proposta avanzata in questa direzione dalla Cee è quella del consolidamento dell'importo di sostegno (*montant de soutien*). Il sostegno che i vari paesi concedono alla propria agricoltura assume forme quanto mai diverse (prelievi, monopoli d'importazione, sovvenzioni etc.) ma tuttavia la sua incidenza è quantificabile essendo pari alla differenza fra il provento che il produttore nazionale ricava dal prodotto oggetto di sostegno (prezzo interno) e il prezzo normale al quale lo stesso prodotto viene offerto alla frontiera (prezzo di riferimento). Il risultato di questa differenza è appunto l'importo di sostegno, e la Cee proponendo di farne oggetto delle trattative proponeva tanto per cominciare, di consolidarlo, per poi procedere alla sua riduzione in successivi negoziati. Questo meccanismo generale dovrebbe essere poi completato da una serie di accordi mondiali sui prodotti più importanti, muniti di particolari meccanismi volti a soddisfare le esigenze alimentari dei paesi sottosviluppati. In sostanza la Cee propone un'organizzazione di mercato a livello mondiale.

673

Questa proposta non ha incontrato però l'approvazione degli altri partners. Fra l'altro si è affacciato il dubbio che la Cee proponendo il semplice consolidamento dell'importo di sostegno, piuttosto che una sua riduzione, volesse in effetti proteggere la sua produzione agricola. In realtà la Cee limitandosi al semplice consolidamento ha di mira soprattutto un lasso di tempo idoneo a stabilizzare l'organizzazione agricola che essa da poco si è data, ma è anche vero che per alcuni prodotti, come la frutta, le uova, il pollame, le carni suine e i legumi, la Cee è andata oltre, offrendo per parte sua un importo di sostegno ridotto. Ma il grosso della battaglia si è svolto sul problema dei cereali e sulla formulazione di un accordo mondiale su questo prodotto.

La Cee ha propugnato un accordo fondato sul rialzo dell'attuale prezzo mondiale di riferimento e su una procedura di risanamento in caso di eccedenze, che funzionasse anche da fornitura alimentare per i paesi sottosviluppati. Il rialzo del prezzo di riferimento proposto dalla Cee voleva essere non tanto alto da provocare la formazione di eccedenze ulteriori; esso avrebbe dovuto superare di 2,5 o 3,5 dollari/100 Kg quello degli ultimi tre anni. La procedura di risanamento era lo strumento dell'organizzazione di mercato che la Cee proponeva come contenuto dell'accordo mondiale sui cereali. Esso consisterebbe nell'accollo da parte dello stato delle eccedenze eventualmente formatesi rispetto al grado di autoapprovvigionamento fissato dall'accordo.

paese per paese; se per un paese è fissato un grado di autoapprovvigionamento del 50 % e in un'annata esso produce tanto da autoapprovvigionarsi per il 55 %, lo Stato deve provvedere a risanare l'eccedenza del 5 %. Ciò potrebbe fare in vari modi, ma la Cee proponeva che essa venisse diretta ai paesi sottosviluppati. Abbastanza diversa da questa era la proposta francese (piano Faure) che si basava su un prezzo notevolmente più alto in modo che i paesi esportatori ne traessero profitto, smettessero di farsi concorrenza rovinosamente ed eliminassero i sostegni all'esportazione. Poiché un prezzo così alto avrebbe rischiato di provocare forti eccedenze, la Francia proponeva di incrementare per questa via l'aiuto ai paesi sottosviluppati avvalendosi anche di un apposito fondo finanziato da paesi esportatori e importatori.

674

Gli Stati Uniti, per parte loro, hanno tenuto per la verità una posizione poco costruttiva sul problema. Essi hanno fatto intendere chiaramente alla Cee che, aldilà di ogni sua proposta, deve restare stabile l'attuale livello di esportazioni cerealicole degli Usa nella Cee. Essi inoltre hanno insistito sul fatto che alla base dell'accordo deve esserci una politica di controllo della produzione; in questo senso gli americani hanno sostenuto che il livello del prezzo indicativo fissato dalla Cee fosse troppo alto, tanto alto da non consentire a lunga scadenza una riduzione della sua produzione e quindi da mettere in pericolo le esportazioni Usa.

Al termine del negoziato tutte le polemiche, le discussioni e tutta la complessa ed incisiva proposta della Cee si sono risolte in un compromesso di ben scarsa portata, consistente nella fissazione di un prezzo mondiale più alto di quello attuale, ma al di fuori di ogni regolamentazione tesa a ordinare e risanare il mercato, e nella stipulazione di un accordo per l'aiuto alimentare ai paesi sottosviluppati, sottoscritto secondo una convenuta chiave di ripartizione dai maggiori paesi negozianti (Europe 16-V-67). Ancora una volta il settore agricolo simboleggiato quasi dalla trattativa sui cereali, è uscito sconfitto dai negoziati in seno al Gatt, e per il futuro questo problema resta quasi interamente aperto, mentre il Gatt, come per i problemi dei paesi sottosviluppati in genere, sembra anche per questa questione non essere la sede di accordo più adatta.

Della posizione sostenuta dalla Cee, la quale indubbiamente contiene elementi di protezionismo, si deve dire però che è organica e che soprattutto è apprezzabile nella misura in cui ha tentato di stabilire un disegno comprensivo e a lungo termine aldilà di un singolo prodotto e oltre i problemi dei paesi industrializzati. Di fronte a tale posizione quella degli Stati Uniti è apparsa più miope. Comunque come dicevamo l'ultima parola non è stata detta. E quando se ne riparerà torneranno alla luce i dissensi che anche in seno alla Cee esistono. È la Germania che non vede di buon occhio una politica sia pur larvamente protezionistica in campo agricolo e cerealicolo in particolare. Di

questa opposizione interna si era fatto da ultimo portavoce l'on. Kriedemann, il quale in un documento di lavoro della Commissione commercio esterno del Parlamento europeo, ha appoggiato il ripensamento della politica di organizzazione di mercato che è sostenuta dalla Cee e altresì dalla relazione ufficiale del parlamento in merito, affidata all'on. Lückner⁷. Il documento, che doveva sfociare in un parere, non è stato approvato perché, molto significativamente, su di esso si sono avuti 6 voti favorevoli e 6 contrari.

La politica della Cee, così come l'abbiamo delineata, appare ragionevole e di ampia portata, ma — concludendo — occorrerebbe tener presente che essa non deve essere un pretesto per far passare e consolidare la politica interna che la Cee ha adottato in materia di agricoltura. Questa politica interna rischia di condurre all'autarchia se non sarà corretta di per sé o se non sarà corretta da un'idonea politica commerciale. La politica commerciale delle organizzazioni di mercato — abbiamo detto — è ragionevole, ma essa dovrà essere sostenuta e applicata con uno spirito ben preciso, e cioè con lo spirito che essa deve condurre al risanamento effettivo del mercato, alla sparizione del protezionismo nazionale, all'abbassamento del prezzo per il consumatore di ogni paese⁸.

675

3. conclusioni

a - L'attuazione della politica commerciale comune rappresenta il necessario completamento dell'unione doganale. Senza di essa l'unione economica è privata di uno dei suoi principali presupposti e l'intero sviluppo armonico delle Comunità rischia di essere posto in discussione. Due sono i fondamentali ostacoli da superare. Da un lato, vi è l'opposizione di principio a un trasferimento di poteri di decisione in una sfera che va al di là della politica economica per interessare la politica estera propriamente detta. D'altro canto alcuni stati, sfruttando particolari posizioni di forza o di prestigio, possono pensare di sviluppare meglio e più rapidamente gli scambi su basi autonome. Tale tendenza potrebbe essere superata qualora si verificasse un processo di integrazione a livello delle imprese. Essa rischia inoltre di naufragare di fronte alla vera dimensione dei problemi del commercio internazionale a livello mondiale. Inoltre, nella misura in cui è l'indice di un più vasto e complesso ritorno di nazionalismo, può essere una componente importante del processo in atto di disgregazione degli equilibri stabilitisi

⁷ Parlamento Europeo, Relazione dei problemi connessi all'organizzazione dei mercati mondiali dei prodotti agricoli, in particolare dei cereali, doc. 136/66-67.

⁸ I capitoli che nel documento originale precedono le conclusioni si riferiscono ai rapporti con i paesi in via di sviluppo, ai rapporti con i paesi dell'Est, agli strumenti di politica commerciale e ai poteri delle istituzioni comunitarie in materia di negoziati commerciali.

nel dopoguerra. Uno sviluppo del bilateralismo può essere presentato, a breve termine, come un fattore di distensione; in effetti rende più difficili i progressi verso il multilateralismo negli scambi e le organizzazioni di mercato. La volontà distensiva degli stati, che in campo commerciale ha la sua espressione nella progressiva apertura dei mercati, è sottoposta alle più diverse e contrastanti sollecitazioni del momento politico. Non sorretta da adeguati strumenti internazionali e sovranazionali, su base istituzionale, rischia di dissolversi nel caos.

676

Così ad esempio una politica di aiuti al terzo mondo non sorretta da adeguati strumenti istituzionali, rischia di essere soggetta alle alterne vicende della concorrenza, della tensione, o dell'accordo tra le grandi potenze. La soluzione bilaterale dei problemi dello sviluppo degli scambi è in effetti una risposta conservatrice e indice di pigrizia mentale. È necessario uno sforzo creativo più ampio, anche a costo di rinunciare ad alcune possibilità, appariscenti ma sterili, del breve periodo. L'attuazione di una politica commerciale comune della Cee, cioè di un'area che rappresenta una parte assai rilevante del commercio internazionale, rappresenterebbe un contributo assai importante ad una nuova, più stabile e dinamica espansione degli scambi internazionali.

b - Perché una politica comune della Cee possa costituire un contributo alla pace e alla distensione, è necessario che venga impostata con coraggio e visione lungimirante. Essa deve essere, in sostanza, più aperta delle politiche che i singoli stati sono in grado di attuare da soli.

Riguardo ai paesi industrializzati, il giudizio da esprimere sull'atteggiamento della Cee nei negoziati per il Kennedy Round è, in complesso, positivo. Tuttavia la Cee deve essere capace di sorreggere lo sforzo di rilancio delle sue strutture economiche con un maggiore coraggio e spregiudicatezza nell'affrontare la competizione internazionale.

In particolare, per quanto riguarda il problema dei prodotti agricoli, essa deve continuare a battere la strada intrapresa, delle organizzazioni mondiali di mercato. Pur con la consapevolezza che non può essere alterato d'un colpo il delicato equilibrio raggiunto sulla politica agricola, bisogna che ogni ipotesi protezionista sia gradatamente abbandonata. L'attuazione di una politica commerciale comune, particolarmente verso i paesi del Mediterraneo, stabilizzando gli scambi, può costituire un elemento di sicurezza anche per i produttori della Comunità, inducendoli ad abbandonare alcune reticenze e chiusure protezioniste. L'organizzazione mondiale dei prodotti agricoli deve essere perseguita su base più vasta possibile, utilizzando al massimo le possibilità offerte, oltre che dal Kennedy Round, anche dall'Unctad, a cui è necessario che partecipi, in veste di negoziatore, la Comunità in quanto tale.

Pur cercando di migliorare e perfezionare i rapporti con i Sama, particolarmente assicurando effettivi sbocchi ai loro prodotti sui mercati comunitari, si deve tendere ad ampliare l'associazione anche ad altri paesi africani evitando però che tale pratica si trasformi in una fonte di discriminazione verso i paesi terzi.

È necessario quindi, da parte della Cee, uno sforzo di vaste dimensioni, all'altezza delle sue responsabilità mondiali che sappia tendere verso un sistema di scambi il più possibile libero e dinamico, ma che nello stesso tempo, attraverso l'organizzazione dei mercati, l'aiuto alla diversificazione, il sostegno allo sviluppo industriale, costituisca un contributo al progresso dei paesi sottosviluppati.

c - Un particolare banco di prova sarà costituito dai paesi dell'est europeo. Anche se il commercio con tali paesi rappresenta oggi una parte relativamente piccola degli scambi della Cee, essi rappresentano un'area in rapido sviluppo e un mercato di grandi possibilità per l'economia europea. Lo sviluppo degli scambi è inoltre un caso importante del processo di distensione in atto e va quindi proseguito con ogni mezzo.

677

Di fronte a questi paesi la Cee unita può attuare una politica molto più liberale e proporsi obiettivi molto più avanzati di quanto possano fare i singoli stati.

Non bisogna inoltre dimenticare che i rapporti con questi paesi si svolgono essenzialmente a livello politico. Essi rappresentano quindi il vero banco di prova della volontà di procedere sulla via dell'integrazione e dell'abbandono delle sovranità nazionali. L'attuazione di una vera politica commerciale comune nei confronti di tali paesi rappresenterebbe un test decisivo della capacità dell'Europa di elaborare una politica estera comune, che sia strumento di pace e non, come sostengono coloro che a oriente si oppongono all'integrazione europea, fonte di discriminazioni e perpetuazione dell'equilibrio della guerra fredda.

d - I negoziati per il Kennedy Round hanno dimostrato che i paesi aderenti alla Cee sono sufficientemente in grado di intendersi sulle grandi linee della politica commerciale. Sulla base di questo sostanziale successo, ma di fronte alla situazione in altri campi, bisogna ricordare che il vero e centrale obiettivo in questo settore, è il trasferimento, allo scadere del periodo transitorio, dagli stati alle Istituzioni comunitarie, del potere di negoziare gli accordi commerciali. Ogni programmazione delle scadenze deve essere fatta tenendo conto di questo obbiettivo. Ad esso si commisura l'effettiva volontà di progredire sulla strada dell'integrazione.

Perché ciò possa avvenire entro la fine del periodo transitorio è necessario però che siano soddisfatte alcune condizioni preliminari. Da un lato deve progredire la armonizzazione dei contenuti della politica

commerciale. Dall'altro devono essere posti in atto alcuni strumenti comuni. Indichiamo con assoluto ordine di priorità l'attuazione di una legislazione di difesa commerciale, di una politica comune dei contingenti e dell'armonizzazione delle politiche di credito e sostegno dell'esportazione.

e - L'attuazione di una politica commerciale comune rappresenterebbe un sostanziale trasferimento di sovranità e di potere politico dai governi nazionali alla Commissione della Cee. Essa potrebbe quindi costituire una spinta importante per rimettere in moto il processo di integrazione, anche politica. Nella prospettiva dell'adesione della Gran Bretagna, rappresenterebbe l'occasione per tracciare le linee di una grande politica mondiale all'intera Europa Occidentale. Essa costituirebbe inoltre una rilevante garanzia in Germania contro evoluzioni di carattere nazionalista, che si troverebbero private di uno strumento essenziale come quello della politica commerciale nazionale. Occorre infine rilevare come un così massiccio trasferimento di potere ripropone il problema del controllo parlamentare. Qui come nel caso della politica agricola, è possibile agganciare questa sostanziale riforma democratica della Comunità a un caso concreto. Questa volta però è necessario che ci si avveda con maggior chiarezza della importanza politica dell'operazione cominciando fin d'ora la necessaria preparazione in seno alle Istituzioni comunitarie, ai governi e alle forze politiche dei vari paesi. Infatti, solo in un Parlamento cosciente delle sue responsabilità ed associato alla definizione della politica comunitaria, la Commissione può trovare il sostegno e la legittimazione politica necessari ad esercitare la sua funzione di stimolo e direzione dell'intero motore comunitario. Il problema è se si deve procedere sulla strada delle misure parziali e contraddittorie, nell'illusione di conservare il potere sostanziale nelle mani degli stati, o se bisogna puntare su una soluzione globale che risolva, al livello appropriato, la questione della direzione politica e del controllo democratico. Al di là di questo non vi è che il libero gioco dei nazionalismi e degli interessi corporativi, che in ultima analisi spingono sempre verso il protezionismo e la conservazione.

la politica regionale della cee

di riccardo petrella

(documento iai gC-4)

679

L'elaborazione di una politica regionale al livello della Comunità Economica Europea¹ è marcata da due fasi nettamente distinte.

La prima, che definiremo il momento della settorialità e della « politica di occasione » (essa si chiude approssimativamente con la Prima comunicazione sulla politica regionale nella Cee dell'11 maggio 1965), è caratterizzata dalla mancanza di una qualsiasi concezione organica della politica regionale e dall'assenza stessa di una volontà di pervenirvi, vuoi per le obiettive ragioni di limitatezza nelle competenze e responsabilità delle autorità comunitarie, vuoi per la loro propria esigua presa di coscienza del problema.

Di fatto, fino al 1965 la Cee, preoccupata essenzialmente dall'obbligo di assicurare « lo sviluppo armonioso ed equilibrato della economia comunitaria », ha dato l'impressione di muoversi sotto la spinta delle difficoltà che man mano la integrazione economica poneva a questa o quella regione: donde, in questa prima fase di azione il carattere specifico e territorialmente localizzato della maggior parte dei suoi interventi.

Con la « Prima comunicazione » entriamo in una fase diversa nella quale la Commissione, pur riservandosi un ruolo tuttora sussidiario e secondario rispetto agli Stati membri e agli organi regionali² manifesta, una certa volontà di impostare e risolvere il problema della politica regionale in un quadro più articolato e consapevole.

Il documento che qui pubblichiamo è una parte del rapporto introduttivo (gC-4) alla tavola rotonda sulla politica regionale della Cee, svoltasi a Roma il 1° Aprile 1967 su iniziativa del gruppo di studio sulle Comunità europee dell'Iai. Alla discussione hanno partecipato i signori: Franco Bernstein, Fabio Luca Cavazza, Giuseppe Iacoangeli, Lucio Laverde, Gianfranco Martini, Gerardo Mombelli, Nino Novacco, Riccardo Perissich, Antonio Picchi, Carlo Robustelli, Gabriele Scimeni, Umberto Serafini, Rosario Solima, Gianfranco Speranza, Altiero Spinelli, Alfredo Testi, Fausto Tortora. Delle opinioni espresse non sono responsabili i partecipanti alla discussione.

A questo riguardo concordiamo con l'on. Bersani allorché giudica la « Prima comunicazione » come un tentativo di realizzare una « svolta » nella politica regionale europea, « sia pur vista con molto realismo e graduata nel tempo »³.

Certo, come apparirà nel corso dell'esposizione, non ci troviamo di fronte ad una presa di coscienza generale ed organica dei problemi collegati ad una strutturazione moderna e funzionale delle attività umane attraverso lo spazio né per le ragioni di cui si è detto nelle premesse sembra che la « svolta » possa avere per gli organi comunitari il senso di un salto qualitativo da una politica regionale europea — coordinazione tecnica e burocratica delle varie politiche degli Stati membri — ad una politica intesa come quadro di riferimento e di elaborazione per tutti i tipi di intervento territoriale nell'area comunitaria e, essa stessa, insieme coerente di indicazioni e di scelte operative in campo economico e sociale⁴.

680

¹ Per motivi d'opportunità, in primo luogo, e per il fatto che oramai la Ceca e la Ceea (Euratom) non sono che casi particolari del Mercato Comune generale determinato dal Trattato di Roma, in secondo luogo e, stanti, infine, i legami sempre più stretti che attraverso vari comitati si sono stabiliti fra le istituzioni europee, abbiamo limitato la nostra analisi alla sola Comunità Economica Europea. Rinviando tuttavia per un esame degli interventi in campo regionale effettuati dalla Ceca (quasi inesistenti quelli della Ceea) a B. C. Robertson, *Regional Development in the E.E.C.*, P. E. P. G. Allend and Unwin, Londra, 1964, in part. pp. 48-62 e a Y. Delamotte - E. George, *The Role of the European Coal and Steel Community and the Common Market in the Regional Policy*, US Department of Commerce, Washington, genn. 1965. Sullo sviluppo regionale e la politica regionale nella Cee si leggeranno con interesse: *L'Europe et l'aménagement du territoire*, Les Cahiers du Collège d'Europe, Bruges, 1958; R. Secretain, *De la région à l'Europe*, in « Urbanisme », n. 58, luglio 1958; A. Delperre, *Marché Commun et régionalisme économique*, in « La nouvelle revue wallonne », genn.-marzo 1958, pp. 19-24; Snoy-D'Oppuers, *L'économie régionale dans l'Europe intégrée*, Bruxelles, 1959; L. Duquesne de la Vinelle, *Sul problema dello sviluppo regionale nella Cee*, in « Rivista di politica agraria », dic. 1960; *Regional Development in the European Economic Community*, London, Allen and Unwin, 1962; *Les régions et l'Europe*, fascicolo speciale di « Expansion Régionale », Bruxelles, n. 24, maggio 1962; A. Prate, *Marché Commun et politique régionale*, in « Revue d'économie politique », n. 1, genn.-febb. 1964, pp. 169-194; G. Petre, *Regional Problematik in West-Europa*, in « Economica Documentale », n. 2-3, 1964, pp. 68-91; R. Bird, *The Need for Regional Policy in a Common Market*, in « Scottish Journal of Political Economy », Edimburgo, nov. 1965, pp. 225-242; F. Lanckswert, *L'aménagement du territoire dans le cadre d'une programmation européenne*, rapporto presentato al Colloquio di Bruxelles del 4-6 nov. 1964 e contenuto nel volume *La programmation européenne* (atti del Colloquio), Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1965, pp. 195-204; E. Tempia, *Les aménagements régionaux et urbains en Europe*, in « Direction », Parigi, n. 103, febb. 1964, pp. 152-159; *La pianificazione del territorio e il problema delle regioni in Europa*, fascicolo speciale di « Comuni d'Europa », 1966; H. K. Schneider, *Regionale Wirtschaftspolitik der EWG*, Köln-Braunsfeld, 1966.

² Vedasi, ad es., la dichiarazione di R. Marjolin riportata in nota 63.

³ Cfr. G. Bersani, *op. cit.*, p. 5.

⁴ Per una formulazione della politica regionale nel senso indicato nel testo, rinviamo al volume *Democratie, planification, aménagement*, serie di articoli di autori vari raccolti da P. Vian, Les Editions Ouvrières, Parigi, 1964; L. Mor-

Bisogna tuttavia riconoscere che il documento rappresenta un passo in avanti non indifferente specialmente — anche se, purtroppo, solo in questo — nello sforzo di meglio precisare sul piano delle formulazioni teoriche, il tipo di politica regionale che si desidererebbe vedere realizzato.

Ma esaminiamo più da vicino la questione.

Il trattato di Roma non contiene precise disposizioni relative alla politica regionale della Comunità. A differenza di altre materie (agricoltura, trasporti, commercio ecc.) per le quali specifici capitoli fissano le linee direttrici dell'azione comunitaria, essa è oggetto solo di riferimenti, pur anche diretti ma inevitabilmente generici⁵, e fa parte di quell'insieme di problemi l'inquadramento e la soluzione dei quali vengono implicitamente rinviati agli organi comunitari nel corso del periodo transitorio di attuazione del Trattato.

Indicazioni di un certo rilievo, ritenute dalle autorità di Bruxelles la base di legittimazione giuridico-statutaria per i loro interventi in materia, si trovano nel preambolo del Trattato nel quale gli Stati membri dichiarano di voler « rafforzare l'unità delle loro economie e assicurare lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite »; nell'art. 2 in cui è detto che la Cee « ha il compito di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità »; negli artt. 39, prg. 2, e 49 nei quali si afferma il principio che la valutazione delle situazioni regionali deve valere come uno dei criteri per l'elaborazione generale di determinate politiche comunitarie; e in altri ancora (artt. 92 e 226) nei quali sono stabilite, sotto forma di deroghe alle norme generali del Trattato, speciali misure protettive nell'interesse di alcune regioni-problema.

681

le prime formulazioni della cee

Non si può dire che le autorità comunitarie abbiano sollecitamente riempito i vuoti del Trattato.

Nonostante già nel 1958 la Commissione economica e finanziaria del Parlamento Europeo avesse presentato una relazione a cura dell'on. van Campen sulla « politica economica a lunga scadenza, le questioni finanziarie e gli investimenti », nella quale si precisava, tra l'altro, che la politica regionale comunitaria non avrebbe dovuto avere solo lo scopo di impedire gli effetti negativi del Mercato Comune, ma

mino, *La politica regionale del Mercato Comune*, in « Cronache regionali », dic. 1966; L. H. Klaassen, *Aménagement économique du territoire: directives pour les programmes*, Ocde, Parigi, 1965.

⁵ Un panorama completo degli articoli e dei riferimenti alla politica regionale esistenti nei Trattati Cee e Ceca è contenuto nell'allegato n. 1 alla relazione al Parlamento Europeo dell'on. Bersani, *op. cit.*, pp. 43-45.

anche quello di promuovere l'attuazione in generale di « una divisione del lavoro economicamente e politicamente redditizia tra i territori della Comunità » e si auspicava la rapida messa in opera di strumenti adeguati per il perseguimento di tali obbiettivi⁶, la prima significativa iniziativa della Cee in campo regionale risale al 1961 nella convocazione a Bruxelles della Conferenza sulle economie regionali⁷. Notevole per il numero e l'interesse dei rapporti presentati, nonostante la loro prevalente caratteristica di rapporti « burocratici » delle amministrazioni centrali e degli organi regionali dei singoli Stati membri, essa si è rivelata molto utile anche perché, perlomeno, ha posto e richiamato all'attenzione dei governi l'urgenza e la necessità di una politica regionale europea.

Non sono mancate, inoltre, specie nei rapporti generali dei membri della Commissione, indicazioni che testimoniavano una certa consapevolezza nei maggiori responsabili della Comunità dell'ampia portata e significato della politica regionale. « La politica regionale consiste nel mettere a fuoco tutto il panorama economico e sociale secondo l'angolo di visuale geografico » ... « essa non è una politica, specifica ... compenetra l'intera politica economica ». « Ogni azione di politica economica comporta un elemento di politica regionale » (Hallstein). « Il programma di sviluppo regionale è un programma che deve tener conto nella stessa misura, dei fattori sociali, culturali ed economici » (von der Groeben).

Sfortunatamente siamo solo in presenza di discorsi ai quali, come spesso succede, non è corrisposta anche in questa occasione la prospettazione di azioni concrete pari alle aspettative.

Unica importante eccezione: la presentazione da parte della Commissione della Cee di un saggio di delimitazione del territorio comunitario in grandi regioni economico-sociali rispondenti alle nuove condizioni di funzionamento e di sviluppo delle attività umane nell'ambito della Comunità⁸.

Nonostante i limiti intrinseci al tipo di delimitazione proposto — le grandi regioni comunitarie erano determinate sulla base di criteri piuttosto elementari — il tentativo compiuto dalla Commissione della

⁶ Questi temi sono nuovamente affrontati e riproposti, con maggiore ampiezza e sistematicità, dal Parlamento Europeo nel 1960 con la relazione dell'on. Motte sui *Problemi della politica regionale e sulle vie e i mezzi per l'attuazione di tale politica nella Comunità dei Sei*, P. E., doc. n. 24, 10 maggio 1960.

⁷ Gli atti sono stati pubblicati a cura del Servizio Stampa e Informazione della Cee in *Conferenza sulle economie regionali*, 2 voll., Bruxelles, 1963. La convocazione della conferenza veniva in parte incontro alla risoluzione adottata dal Parlamento Europeo sulla base della relazione Motte, vedi nota 76, contenente la richiesta della creazione di un Comitato consultivo delle economie regionali.

⁸ Cfr. *Saggio di delimitazione regionale della Cee*, in *Conferenza sulle economie regionali*, cit., vol. 2, pp. 65-166.

Cee era tuttavia interessante per vari motivi. Se accolto, infatti, avrebbe potuto rappresentare da un lato, un primo passo verso un'organizzazione regionale a dimensione europea e, dall'altro, avrebbe potuto porre le condizioni preliminari ad un processo di mutamento e ammodernamento delle strutture amministrative esistenti, favorendo in tal modo, dall'esterno, il processo di decentralizzazione degli Stati nazionali.

Non conosciamo le ragioni precise che hanno spinto i governi nazionali a neppure rilevare l'esistenza della proposta comunitaria e pertanto a boicottarla⁹. Né possiamo nascondere il nostro rincrescimento che le stesse autorità comunitarie abbiano in seguito, nella prima Comunicazione, rinunciato a riproporla accettando, « per motivi di praticità », le unità regionali delimitate sulla base delle attuali circoscrizioni amministrative.

Si è persa così per strada una buona occasione di gettare le basi per un intervento comunitario fondato su un quadro amministrativo proprio ed ispirato, se non altro, ad una prospettiva europea.

Un ritorno indietro sembra oggi votato al fallimento: un senso di impotenza di fronte all'organizzazione regionale che, come abbiamo visto ad esempio in Francia e in Italia è sulla via di essere realizzata, domina l'operato della Comunità. Impotenza riscontrabile anche nella scarsa attenzione prestata ad oggi dalla Commissione della Cee a problemi di questa natura: senza dubbio minore di quella, non sappiamo se per maggior senso del concreto o per minore slancio ideale, del Consiglio d'Europa ben altrimenti ricca ed articolata¹⁰.

Alla Conferenza fece seguito la costituzione ad opera della Commissione della Cee di tre gruppi di lavoro composti di funzionari delle amministrazioni centrali dei sei Paesi e di esperti incaricati di elaborare le direttive di politica della Comunità. Nel 1964 il lavoro dei tre gruppi si è concretato nella presentazione di tre rapporti divenuti la base e la struttura stessa della prima Comunicazione, il primo dei quali relativo agli « obbiettivi e metodi della politica regionale nella Comunità europea », il secondo ai « problemi delle regioni con antichate

⁹ Vedasi ad esempio quanto scrive M. Debré, *Au service de la Nation*, Parigi, Stock, 1963, pp. 237: « ... a Bruxelles, presso la Commissione Economica Europea, v'è un Comitato che disegna maliziosamente sulla carta i confini delle nuove regioni ... in un'Europa di questo tipo, a parte due o tre regioni francesi che possono rivaleggiare con certe province tedesche ... le altre non esistono, poiché esse non possono prosperare senza una solidarietà nazionale che non sarebbe rimpiazzata d'acchito da una solidarietà cosiddetta europea ».

¹⁰ Fra i numerosi rapporti presentati e le risoluzioni approvate sull'argomento, citiamo G. Martini, *L'aménagement du territoire et la décentralisation politique et administrative*, doc. CPL (5) 13, 3 marzo 1964; *Le Conseil de l'Europe à l'heure de l'aménagement du territoire*, documento di sintesi delle Risoluzioni adottate nel corso della 5ª sessione della Cepl relative ai problemi della pianificazione territoriale, AS/CPL/Am (64) 11, pp. 6-11; M. Jakobson, *L'évolution des structures locales et régionales dans les pays membres du Conseil de l'Europe*, 26 sett. 1966; doc. 2110.

strutture industriali », e il terzo agli « strumenti della politica regionale »¹¹.

Con le iniziative anzidette siamo ancora prevalentemente nel campo dell'attività di studio, dell'organizzazione di incontri¹² e della divulgazione e confronto di esperienze, le quali, pur rappresentando una fase determinante e delicata nel processo di elaborazione e attuazione di una politica, non possono esaurire l'opera di un organo come la Comunità Economica Europea, quali che siano i suoi obbiettivi limiti in termini di potere di decisione e di iniziativa¹³.

Una prima trasposizione sul piano politico delle indicazioni emerse da questa graduale presa di coscienza del problema, si ha nel « Memorandum contenente il programma di azione della Comunità durante la seconda tappa » presentato dalla Commissione della Cee al Consiglio dei Ministri dei Sei nell'ottobre '62.

684

Nei paragrafi 121-126, dedicati ai problemi di sviluppo regionale, si richiama infatti l'attenzione dei governi sulla necessità di dedicare una cura prioritaria agli interventi in favore delle regioni meno favorite della Comunità; sulla opportunità di una loro coordinazione con particolare riguardo ai problemi delle infrastrutture sociali e culturali; sulla importanza di un loro inquadramento in una politica economica a lungo termine. Quanto ai metodi di intervento nelle regioni caratterizzate da sottosviluppo strutturale, sono indicate come soluzioni auspicabili il miglioramento delle vie di comunicazione, lo sviluppo del commercio e dei servizi, l'ammodernamento delle strutture e produzioni agricole, la formazione di manodopera qualificata, il potenziamento degli incentivi di natura fiscale, creditizia e industriale, la predisposizione di adeguate infrastrutture pubbliche.

Bisogna tuttavia attendere l'11 maggio del 1965 perché la Commissione della Cee presenti al Consiglio dei Ministri dei Sei, venendo così incontro anche alle sollecitazioni espresse dal Parlamento Europeo e rinnovate nella sessione del marzo 1965, un insieme di proposte in materia di politica regionale che rappresenta la prima formulazione organica della propria concezione teorica e politica nel settore.

¹¹ Raccolti nel volume *La politica regionale nella Cee*, cit.

¹² Da segnalare a questo proposito: il « Colloque européen de Géographie Appliquée » (Bruxelles 7-9 marzo 1962) e la « Conférence sur l'aménagement du territoire et la politique régionale » (Bruxelles, maggio 1963), comprendente principalmente rappresentanti dei poteri locali.

¹³ Per una estesa analisi di questa prima fase della politica regionale della Cee rinviamo a R. Mossè, *Vers un aménagement du territoire européen*, doc. CPL (5) 1 (b), 20 gennaio 1964, in part. cap. II.

la « prima comunicazione » della commissione

L'OBIETTIVO PRINCIPALE. La Prima Comunicazione è senza dubbio un documento importante sotto l'aspetto delle enunciazioni di principio.

In essa troviamo ribadita ancora una volta la necessità che « la politica regionale senza tendere sistematicamente ad un livellamento dei redditi regionali né frenare artificialmente il progresso delle zone più sviluppate deve contribuire a sorreggere le eccessive disparità di reddito esistenti tra le varie regioni ... e, benché in tutte le zone occorra praticare una politica di sviluppo, la priorità dell'azione comunitaria va riservata alle zone aventi il livello di vita più basso o caratterizzate da particolari difficoltà di adattamento »¹⁴.

Ciò, anche là dove possa profilarsi una certa incompatibilità fra la ripartizione ottimale dei fattori di produzione ed altri obiettivi. In tal caso, occorrerà prendere sul piano sociale « tutte le misure necessarie ed atte ad ovviare alle difficoltà che un intervento unicamente dettato da considerazioni economiche non sarebbe in grado di risolvere »¹⁵.

LA CONDIZIONE: I PROGRAMMI REGIONALI. A tal fine, il documento sostiene la necessità di pervenire dovunque ad appropriate politiche di sviluppo fondate su programmi regionali giudicati « strumenti indispensabili per una politica regionale efficace ».

Richiamandosi alle conclusioni del gruppo di esperti incaricato di definire gli « obiettivi e metodi della politica regionale nella Cee », la Commissione ritiene che i programmi non dovrebbero essere imposti alle imprese, ma piuttosto avere la funzione di « annunciare le linee direttrici che le autorità nazionali e regionali intendono seguire per sviluppare le risorse delle singole zone »¹⁶. Essi dovrebbero soddisfare l'esigenza « di inquadrare gli interventi particolari condotti su scala regionale, di qualunque natura essi siano (strutture agrarie, infrastrutture dei trasporti, formazione professionale, ecc.) in una visione di insieme della situazione e delle prospettive economiche della regione »¹⁷.

Programmi orientativi, quindi, accanto ai quali è prevista anche la possibilità che siano predisposti dalle autorità responsabili, dei programmi d'azione (là dove misure speciali si rendano necessarie), dei programmi tipo (essi dovrebbero intervenire nella fase successiva a quella dei programmi di orientamento e dovrebbero rispondere alla

¹⁴ Cfr. *Prima Comunicazione sulla politica regionale nella Cee*, documenti di Comunità Europea, Servizio Stampa e Informazione per l'Italia, Roma, settembre 1965, n. 15, p. 6.

¹⁵ *Ibidem*, p. 6.

¹⁶ *Ibidem*, p. 7.

¹⁷ *Ibidem*, p. 13.

varietà dei problemi da risolvere), e, infine, dei programmi speciali (come, ad esempio, quelli di orientamento agricolo o per le zone di montagna).

TIPI DI REGIONI E DIVERSIFICAZIONE POLITICA. La determinazione degli obbiettivi e dei contenuti della politica regionale è effettuata sulla base dell'individuazione e classificazione dei diversi tipi di regione per le quali diviene opportuno l'intervento dei poteri pubblici.

Secondo la Commissione, le regioni possono essere suddivise in tre categorie, alle quali dovrà corrispondere un diverso tipo di politica regionale:

- grandi regioni periferiche caratterizzate dal prevalere dell'attività agricola (Italia meridionale, Francia occidentale e sud-occidentale);
- altre regioni che pur disponendo di centri industriali possono incontrare difficoltà (zone rurali sfavorite, zone di vecchia industrializzazione e zone caratterizzate da un eccessivo accentramento urbano);
- regioni di frontiera all'interno della Comunità.

La Commissione, inoltre, indica a parte il tipo di interventi che dovrebbero essere messi in opera relativamente ad altre zone di frontiera sulle quali avvenimenti politici hanno avuto ripercussioni negative.

a - Per quanto attiene alle regioni periferiche ad attività agricola predominante e a densa popolazione, la Prima Comunicazione propone la creazione di poli di sviluppo « che raggruppino un complesso coerente di imprese industriali e di attività di servizi che dispongano di tutte le infrastrutture necessarie e che siano in grado di svilupparsi dopo interventi iniziali, in base al gioco del mercato »¹⁸.

Concordiamo con questa impostazione perché, fintanto che tali centri di sviluppo non siano costituiti, l'eventuale insediamento di industrie nei centri secondari di queste regioni potrà apportare una soluzione a taluni problemi sociali locali, ma contribuirà ben poco a rompere il circolo vizioso della « povertà ».

In secondo luogo, l'attacco frontale al problema dello sviluppo di una regione o di una zona pluriregionale scarsamente sviluppata potrà essere considerato risolto solo quando l'esistenza di uno o più poli di sviluppo (l'integrazione su spazi maggiori, ad esempio europeo, dei poli diventa allora un problema altrettanto importante quanto la loro esistenza), sufficientemente articolati e dinamici consentirà, mediante l'insediamento di ulteriori aziende nei vari centri secondari della regione, lo sviluppo di una industria regionale normalmente competitiva.

È qui che risiede, infatti, il problema maggiore: creare nelle regioni povere una struttura economica competitiva con il mondo esterno

¹⁸ *Ibidem*, p. 13.

rompendo in tal guisa la loro dipendenza dalle regioni più sviluppate e favorendo una mutazione profonda delle strutture sociali e ambientali.

Non ci sembra, pertanto, di poter concordare con quanti oggi in Italia e all'estero frettolosamente ritengono di già superata la tecnica dell'industrializzazione regionale per poli di sviluppo. L'esperienza del centro siderurgico di Taranto o del complesso aeronautico di Toulouse, tutt'altro che smentirne la validità, come molte di queste voci sembrano intendere, è una conferma che al di fuori di un complesso coerente di imprese industriali e di attività di servizi, particolarmente centrate sulle industrie di trasformazione o — laddove appare più giustificato l'iniziale insediamento di una industria pesante — dell'insediamento simultaneo di un primo insieme di industrie collegate all'attività principale, non v'è speranza di sviluppo per le regioni povere.

D'altra parte quale sarebbe l'alternativa?

Per la paura che all'interno delle singole regioni si ricreino i forti squilibri esistenti fra zone ricche e zone povere a livello nazionale e a livello europeo, forse che sarebbe tale una politica di industrializzazione rivolta a soddisfare le rivendicazioni di tutti i siti all'inseguimento affannoso di un obiettivo perfezionistico e irrealizzabile quale quello di assicurare a tutti gli uomini dove essi si trovano (assoluta immobilità del fattore umano) soddisfacenti possibilità di svolgere in loco le proprie attività produttive (assoluta mobilità dei capitali)?

Forse che un difetto ufficialmente riconosciuto dell'azione della Cassa del Mezzogiorno di questi ultimi anni, non è stato proprio quello di aver trascurato la necessità di concentrare in pochi punti del territorio meridionale i propri interventi di industrializzazione? Difetto che nonostante i passi avanti compiuti nella individuazione di alcune principali zone nelle quali pervenire alla formazione di importanti poli di sviluppo sulla base di una politica più consapevole e più selettiva, caratterizza ancora il recente Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno? ¹⁹.

b - Una politica diversa si auspica per quanto riguarda le regioni periferiche con scarsa densità di popolazione: in questo caso l'obiettivo principale della politica regionale dovrà essere il miglioramento delle strutture agricole basato su:

- 1 - il processo di razionalizzazione e di orientamento della produzione;
- 2 - il processo di intensificazione della produzione;
- 3 - il processo di ampliamento delle dimensioni aziendali.

Sia nell'uno che nell'altro caso, è da escludere una politica limitata ad un intervento sui prezzi e imperniata sugli aiuti a favore del-

¹⁹ Vedi, fra gli altri, A. Rao, *Le due facce della programmazione*, in « Nord e Sud », n. 83, nov. 1966, pp. 7-33.

l'agricoltura. Quanto queste linee direttive implicino la manifestazione di una forte dose di progresso e di volontà trasformatrice da parte dei governi e delle categorie agricole interessate è facilmente intuibile. Non ci sorprende pertanto che una politica contraria a quella tratteggiata sia proprio sostenuta in Italia dalla organizzazione bonomiana della Coltivatori Diretti la quale in più occasioni ha manifestato la propria rigidità e opposizione di fronte ad una politica agricola comune che si concreti non nella artificiale difesa dei livelli dei prezzi o nella politica di sostegno della categoria ma in una moderna e rapida trasformazione delle strutture agricole quali che siano i sacrifici dolorosi ma necessari che ciò comporta a breve periodo.

688

c - Per le altre regioni che pur disponendo di centri industriali possono incontrare difficoltà, la Prima Comunicazione indica la necessità di favorire lo sviluppo di centri secondari sull'esempio di quanto viene fatto in Germania (se si tratta di zone rurali meno estese e non troppo lontane dai centri industriali), o la messa in opera di una maggiore differenziazione dell'economia locale attraverso l'impianto di nuove industrie (se si tratta di zone di vecchia industrializzazione).

Quanto alle zone caratterizzate da un eccessivo accentramento urbano, la Commissione si riserva di « invitare un gruppo di esperti a prendere in esame sia il problema dei costi collettivi dei grandi agglomerati della Cee, sia quello delle modalità di finanziamento delle spese provocate dall'eccessivo accentramento ». Non possiamo non augurarci che tali conoscenze e dati siano al più presto predisposti e fornire in tal modo più fondati elementi ai quesiti e alle lacune rimaste finora senza risposta. In particolare, un grande passo avanti sarebbe compiuto se, accanto alla riprova che le spese tecniche pro-capite aumentano proporzionalmente alle dimensioni degli agglomerati, gli organi competenti della Comunità pervenissero a individuare e misurare la parte di questo aumento dovuta al miglioramento delle prestazioni fornite e quella risultante invece dall'aumento del costo unitario di queste ultime.

d - Riguardo ai problemi delle regioni situate alla frontiera comune degli Stati membri, la Comunicazione si limita a constatare che la « graduale scomparsa della frontiera economica accresce la necessità di una stretta cooperazione soprattutto per la realizzazione di nuove infrastrutture ».

Il problema, di cui si è fatto cenno anche nella prima parte del rapporto, avrebbe dovuto meritare, a nostro avviso, un più diretto interesse e impegno ad intervenire da parte della Comunità sia perché in questo caso ci troviamo di fronte esempi concreti di « problemi comunitari » per i quali una cooperazione interregionale lasciata alla sola iniziativa locale, regionale e nazionale si dimostra non del tutto

adeguata, sia perché non poche sono oggi le lacune della Comunità per quanto attiene ad una legislazione specifica relativa a queste particolari situazioni ²⁰.

Lo studio e la proposta di un regime speciale per queste regioni « soprafrontaliere » rivolto a creare un quadro unitario di funzionamento e di gestione come base per la fissazione di un programma regionale di pianificazione territoriale nel quadro dello sviluppo comunitario, nonostante l'apparenza rivoluzionaria della proposta, ci sembra la via migliore da intraprendere e il compito più efficace che a questo riguardo la Comunità potrebbe assegnarsi e tentare di portare a realizzazione.

Ciò non esclude che azioni di altro tipo possano essere simultaneamente intraprese là dove la divisione economica non è conseguenza della divisione politica del continente ma risponde ad obbiettive condizioni geografiche dell'area comunitaria. Per queste regioni, infatti, non si è avuta alcuna artificiale rottura della loro integrità fisico-economica e, se si pongono problemi di cooperazione interregionale, ciò è dovuto alle esigenze delle singole zone di maggiore apertura e inquadramento dei propri problemi su spazi più vasti e conseguenti alla nuova dimensione del mercato europeo.

È il caso dei legami sempre più stretti che si sono venuti a determinare tra la regione Rhône-Alpes e il Piemonte sia sul piano amministrativo che sul piano economico ²¹, nel quadro di una più vasta e ambiziosa strategia di creare una forte area « meridionale » comunitaria, il quadrilatero Milano-Genova-Marsiglia-Lione, in contrapposizione e in concorrenza alla attuale area « forte » del Mec rappresentata dal triangolo Parigi-Amsterdam-Strasburgo.

e - Infine, per le regioni situate alla frontiera orientale della Repubblica federale tedesca e per Trieste e la Venezia Giulia, si legge che « dovranno essere prese numerose misure coordinate per ovviare alle conseguenze economiche originate dall'interruzione delle tradizionali correnti di scambio ». A tal fine la Commissione sostiene la necessità dello studio e dell'adozione di modelli corrispondenti ai vari tipi di

²⁰ Merita tuttavia segnalare che una delle azioni concrete condotte dalla Cee in questi primi anni riguarda proprio i problemi di sviluppo della regione frontaliere del Nord Lorena e del Lussemburgo belga. Seppur a livello di studio, la Commissione ha presentato un progetto rivolto a stabilire un piano di sviluppo coordinato delle due zone sulla base di una progressiva svalorizzazione della frontiera e del potenziamento della complementarietà industriale, residenziale e culturale delle due « regioni ».

²¹ Una descrizione delle iniziative intraprese in vista di una più stretta collaborazione tra le due regioni è contenuta in M. Pic, *L'aménagement du territoire et les régions frontalières*, cit., in particolare allegati I-IV. Queste si sono tradotte il 20 febbraio 1966 nella costituzione di un comitato rappresentativo interregionale permanente (esteso anche al Baden Württemberg) incaricato di esaminare i problemi comuni e di formulare le azioni da intraprendere suscitando a tal fine le opportune iniziative.

problemi per l'elaborazione dei quali essa si impegna a proporre in futuro appropriate procedure.

FORMAZIONE PROFESSIONALE E INFRASTRUTTURE. Nel quadro della politica regionale così definita, un'attenzione particolare è data ai problemi della formazione professionale, delle infrastrutture socio-culturali e delle comunicazioni e trasporto.

Riguardo alla formazione professionale, l'organo comunitario rileva che essa « avrà una funzione sempre maggiore nello sviluppo regionale » e, aggiunge, « occorre pertanto sviluppare la rete di formazione professionale e stabilire un sistema efficace di incitamenti finanziari per consentire alle persone che desiderano ricevere una formazione di seguire un corso di adattamento e di rieducazione »²².

Un'importanza rilevante assume l'indicazione della necessità di pervenire alla formulazione di programmi regionali di infrastruttura dei quali « il primo e il più importante elemento dovrà essere un piano regionale dell'istruzione che stabilisca una linea generale d'orientamento per l'insegnamento in funzione delle prospettive economiche della regione »²³. Ad esso dovrà essere collegato un piano di sistemazione regionale e di sviluppo delle infrastrutture socio-culturali che organizzi lo sviluppo armonico delle collettività umane al fine di « modificare la nuova forma di vita della popolazione sul doppio piano della vita materiale degli individui e della vita sociale e culturale delle collettività »²⁴.

Sul problema della formazione professionale la Commissione ritorna ancor più ampiamente nel progetto di politica a medio termine dove si afferma che « il principale ostacolo all'accelerazione della crescita economica per il prossimo quinquennio e, per conseguenza, all'elevazione del livello di vita, risiederà nell'insufficienza dell'adattamento professionale dei lavoratori così come della loro mobilità geografica che in mancanza di soluzioni migliori può avverarsi talvolta necessaria »²⁵.

Quanto alle infrastrutture delle vie di comunicazione, il documento della Cee dopo aver accennato all'influenza della creazione di assi di comunicazione sullo sviluppo delle regioni attraversate sia delle regioni ad essi collegate e, in particolare, sui processi di intensificazione delle attività economiche e sui meccanismi di localizzazione dello sviluppo²⁶, ne rileva l'importanza nel quadro di una politica di collegamento dei

²² Cfr. *Prima comunicazione ...*, cit., p. 8.

²³ Cfr. *La politica regionale nella Cee*, cit., pp. 62-64.

²⁴ *Ibidem*, p. 63.

²⁵ Cfr. *Projet de politique à moyen terme*, cit., allegato 1, p. 2.

²⁶ Sull'importanza degli « assi di sviluppo » rinviamo in particolare a L. E. Davin, *Economie régionale et croissance*, cit.; F. Compagna, *L'Europa delle regioni*, cit.; E. Pottier, *Axes de communication et développement économique*, in « *Revue économique* », genn. 1963; C. Beaucourt, *Les transports, facteur de régionalisation économique*, Cahiers de l'ISEA, G. 20, n. 150 (suppl.), giugno 1964.

poli di sviluppo delle regioni periferiche alle regioni centrali della Comunità. Sollecita, infine, (non riscuotendo fino ad oggi, purtroppo, grande successo) l'adozione delle proposte da essa presentate al Consiglio rivolte alla costituzione di una rete di grandi assi di comunicazione comunitari sia ferroviari che stradali e fluviali²⁷.

ASPETTI COMUNITARI DEI PROGRAMMI. Questo il quadro panoramico, seppur sommario, delle formulazioni di principio contenute nella Prima Comunicazione.

Quale il ruolo e la posizione della Comunità, secondo la Commissione, in ordine agli aspetti « comunitari » della politica regionale?

La necessità dell'integrazione comunitaria dei vari programmi regionali, oltre che della loro « coordinazione e integrazione nella politica economica generale nazionale », è evidentemente espressa. Ciò al fine di:

« 1 - controllare la coerenza delle ipotesi adottate per l'elaborazione dei programmi ...

2 - valutare le incidenze dell'integrazione dei mercati europei sull'economia delle varie regioni ...

3 - prevedere e prendere in considerazione gli effetti delle politiche comuni (agricoltura, trasporti, formazione professionale, energia, politica commerciale, ecc.) sull'economia di tali regioni e verificare se il contenuto dei programmi regionali sia coerente con gli obiettivi generali della politica economica a medio termine in fase di elaborazione;

4 - esaminare in quale misura si giustifichino deroghe ai principi generali del Trattato di Roma ed evitare che le autorità favoriscano l'impianto di imprese che, a termine, né sarebbero competitive nel mercato comune né potrebbero sostenere la concorrenza esterna ... »²⁸.

Per il raggiungimento di questi obiettivi, la Commissione della Cee richiede non solo che gli Stati membri trasmettano alle autorità comunitarie i singoli programmi regionali « prima della loro approvazione », ma sostiene l'opportunità che detti programmi siano oggetto di riesame e di discussione a livello comunitario anche in presenza di rappresentanti delle regioni interessate, allo scopo di « valutare gli effetti del mercato comune sull'economia locale, eliminare le incoerenze, orientarli nell'ambito della politica comune a medio termine e combinare nella misura e nel grado, gli eventuali interventi comunitari »²⁹.

CONSIDERAZIONI CRITICHE. Volendo tirare un bilancio dei principi ispiratori della Comunità Economica Europea, possiamo così riassumere le nostre osservazioni:

²⁷ Per una critica dell'insufficienza del quadro elaborato in questo settore dagli organi comunitari e dello scarso seguito che le proposte « europee » hanno avuto presso i giovani, si legga G. Bersani, *op. cit.*, p. 21 e allegato 9.

²⁸ Cfr. *Prima Comunicazione ...*, cit., p. 11.

²⁹ *Ibidem*, p. 11.

a - la Commissione della Cee dà prova di essere giunta ad un livello di elaborazione particolarmente soddisfacente. Ciò nonostante, il tipo di politica regionale da essa prospettato resta fundamentalmente legato al concetto di specificazione territoriale della politica economica generale.

Mancano, infatti, fondati e chiari elementi che indichino una concezione della politica regionale come di un'organica politica globale di sistemazione del territorio comunitario. Ciò lascia alquanto insoddisfatti se si pensa che stanti i suoi limiti di « potere politico », un ruolo positivo della Comunità potrebbe al momento consistere, a questo livello (il che non significa relegare solo a questo tipo di compiti il ruolo della Cee), nella prospettazione di una tematica e visione più avanzata e cosciente dei problemi regionali di quanto possano fare i governi nazionali, inevitabilmente più limitati nella capacità di afferrare dal loro ridotto posto di osservazione le tendenze di fondo della società europea.

692

b - Questa lacuna, oseremo dire, di tensione politica la riscontriamo anche sotto un altro riguardo in relazione al problema dei forti squilibri regionali esistenti a livello comunitario.

Per quanto la Commissione richiami ripetutamente l'attenzione della priorità degli interventi in favore delle regioni meno favorite³⁰, ci sembra che l'autorità comunitaria si sia lasciata sfuggire una buona occasione di porre in luce il profondo significato politico dell'opera di rilevamento delle grandi zone sottosviluppate europee.

Nonostante si faccia intuire nel documento che tale problema deve essere opera di uno sforzo comune a livello comunitario, la Commissione non ne trae le debite conseguenze.

Siamo coscienti che un'iniziativa diretta a porre le basi per una soluzione unitaria a livello europeo del problema del Mezzogiorno e dell'Oves-sud-ovest francese richiederebbe l'esistenza di una solidarietà di fatto fra le società europee che ancora non esiste³¹ e di un altro rilevante numero di condizioni, soprattutto politiche, difficilmente realizzabili a breve termine. Ma non è di Hallstein l'espressione « we are not in economics but in politics »? E cosa può significare « politica » se non indicare le direzioni di marcia della comunità tentando poi quotidianamente di realizzare tutti gli strumenti idonei a che gli obiettivi massimi siano raggiunti?

³⁰ Anche in un suo più recente documento l'autorità comunitaria si preoccupa di rilevare che « l'esistenza di regioni e di settori in ritardo costituisce al momento un pesante fardello per la collettività e, per il futuro, un fattore frenante dello sviluppo ». Cfr. *Projet de politique à moyen terme*, cit., annexe I, p. 2.

³¹ Ne è testimonianza la polemica sorta tra gli Stati membri relativamente alla utilizzazione dei fondi della Banca Europea degli Investimenti considerata dal Belgio e dall'Olanda, per il fatto che più della metà dei prestiti finora concessi dalla Banca sono andati ad iniziative interessanti le nostre regioni centro-meridionali, come la « Cassa europea per il Mezzogiorno d'Italia »!

Uno degli strumenti, ad esempio, che le autorità comunitarie potrebbero proporre al Consiglio dei Ministri dei Sei in vista di un loro intervento in favore delle regioni sottosviluppate potrebbe essere la messa in opera di una politica comunitaria relativa agli investimenti stranieri nel Mercato Comune.

Si potrebbe cioè pensare, vista l'incidenza in particolare del capitale americano sullo sviluppo dell'economia europea e l'esistenza dichiarata, ma de facto scarsamente produttiva, di una politica di guida e selezione regionale degli investimenti esteri all'interno dei singoli Stati membri, ad una politica comune che miri a favorire e convogliare prevalentemente nelle regioni povere d'Europa i nuovi investimenti.

Forti resistenze da parte dei governi non dovrebbero venire, salvo, sotto certi aspetti, per il Belgio e l'Olanda che potrebbero temere di trovarsi svantaggiati rispetto all'Italia e alla Francia dall'attuazione di questa politica.

Le condizioni per realizzare una politica comune, tuttavia, non mancherebbero. In ciascun paese della Comunità è previsto l'obbligo della autorizzazione per gli investimenti di un certo peso ed importanza. Come prima indicazione si potrebbe pensare ad una uniformazione a livello europeo delle procedure per la concessione dell'autorizzazione e, in questo ambito, all'avvio di un'azione selettiva in favore della localizzazione dei nuovi investimenti esteri nelle zone meno favorite dell'area comunitaria sulla base di una commutazione della politica degli incentivi, da demandare ad un comitato ad hoc costituito sotto la diretta responsabilità della Commissione della Cee.

c - Quanto affermato al punto b. non dovrebbe tra l'altro essere considerato del tutto « estraneo », dal momento che opportunamente la Cee applica e sostiene il principio federalista della sussidiarietà, secondo il quale « la politica economica regionale appartiene, in prima istanza, agli organi locali che devono, in tal senso, essere rivitalizzati e messi in grado di risolvere autonomamente i propri problemi e di partecipare ampiamente alla soluzione degli affari comuni. Le autorità statali, così come la Comunità Economica Europea, non dovrebbero intervenire che allorquando le forze locali e regionali esistenti sono insufficienti ed inadeguate » ³².

Ci sembra tuttavia che la Prima Comunicazione affronti solo in parte i problemi, peraltro di notevole portata, posti dall'integrazione comunitaria dei programmi regionali.

Riservandoci di formulare nel capitolo relativo alla attuazione e all'organizzazione della politica regionale (cap. II), altre considerazioni più specifiche, come si può pensare che sia sufficiente limitare il ruolo

³² Cfr. von der Groeben, in atti della *Conferenza europea sulle economie regionali*, cit., p. 28.

della Cee ad una funzione di vigilanza sulla concordabilità e coerenza dei programmi regionali con gli obiettivi dei Trattati e le linee di sviluppo fissate dalla politica economica comunitaria a medio termine?

Pur rappresentando tali « rivendicazioni » un significativo e lodevole passo in avanti, per quali ragioni la Commissione della Cee non ha pensato a dare una veste più politica all'azione di coordinamento comunitario sostenendo l'idea da tempo ventilata da più parti di riunioni periodiche dei ministri responsabili della pianificazione territoriale dei Sei paesi con la correlativa costituzione di un comitato permanente europeo per la politica regionale nel quale dovrebbero far parte non solo gli esperti dei governi nazionali ma anche i rappresentanti delle organizzazioni professionali, di categoria e dei poteri locali?

d - Qualche riserva, inoltre, sul tipo di « programmi regionali » suggerito dalla « Prima Comunicazione ».

694

Come si è detto, essi dovrebbero avere la funzione di « annunciare le linee direttive che le autorità nazionali e regionali intendono seguire per sviluppare le risorse delle zone meno favorite ». Oltre a dover rilevare ancora una volta come sia lungi la Commissione della Cee dal pensare ad una propria prospettiva generale di pianificazione territoriale dell'area comunitaria, pur nel contesto della regola della sussidiarietà, è il caso di notare l'inadeguatezza del contenuto implicito nei programmi regionali anzidetti.

Un programma, infatti, è per sua natura lo strumento mediante il quale il soggetto operante organizza in maniera il più possibile razionale ed efficace l'insieme dei mezzi a sua disposizione per il raggiungimento di determinati obiettivi. Esso è, quindi, fondamentalmente un atto « operativo »: un complesso organico di interventi nei quali la scelta fra i vari usi alternativi delle risorse e dei diversi fattori in gioco, seppur limitata, richiede una simultanea e continua padronanza dei processi economici conseguenti alle iniziali decisioni adottate.

Un vero programma deve non solo saper prevedere gli itinerari di propagazione e, al termine del periodo, gli effetti netti posti in essere, ma anche saper organizzare la capacità di intervento nel corso di tutte le varie fasi di esecuzione. In tal modo le scelte relative ai punti essenziali dello sviluppo devono essere successivamente ordinate e controllate mediante correzioni e miglioramenti sia delle infrastrutture sia dei regimi dei prezzi, sia dei centri di produzione e di espansione, sia dei processi di integrazione e di adattamento delle componenti umane e istituzionali.

A maggior ragione, un programma di sviluppo di spazi economici sottosviluppati, integrato in una coerente politica territoriale pluriregionale, che abbia come scopo la massimizzazione del prodotto del sistema economico in generale, non può consistere semplicemente nel-

l'annuncio delle linee direttive delle autorità programmatrici. Esso deve estrinsecarsi in una formulazione articolata di interventi, di decisioni, di strumenti, di obiettivi possibilmente quantitativizzati, che rendano in tal modo possibile la verifica della compatibilità tra i diversi piani regionali e la loro coerente integrazione.

e - « Programmi » del genere richiedono evidentemente un'articolazione dei processi di decisione politica e di gestione degli interessi pubblici ancor oggi inesistente a livello nazionale. Non ci sorprende pertanto che anche per quanto attiene ai problemi della decentralizzazione regionale politico-amministrativa, inadeguata e scarsa sia l'attenzione ad essi dedicata dalla Prima Comunicazione.

Dopo aver rilevato che « occorre garantire un'azione coerente delle pubbliche autorità su scala locale regionale e centrale »³³ e che il problema dello « sviluppo delle iniziative locali e regionali » si pone in modo diverso secondo i sistemi costituzionali degli Stati membri, il documento si limita a dire: « l'ideale sarebbe forse che le popolazioni dei comuni e delle regioni, o più esattamente i loro rappresentanti, possano amministrare essi stessi gli interessi locali e regionali, evitando al tempo stesso una eccessiva reciproca concorrenza, mediante un efficace coordinamento orizzontale e integrando le azioni locali e regionali nella politica economica generale grazie a un coordinamento verticale sufficiente »³⁴.

Nessun altro sviluppo è dato al problema né, d'altra parte, risulta chiaramente attraverso quali sistemi o metodi dovrebbe essere effettuata l'auspicata integrazione tra i differenti livelli (locale, regionale, nazionale, europeo) e quale dovrebbe essere fra loro la ripartizione delle specifiche attribuzioni. Sembra inoltre totalmente sfuggire il fatto che una politica regionale non può essere concepita senza regioni istituzionalmente costituite sul piano politico, amministrativo e finanziario e che per risultare, essa stessa, elemento di progresso e di democratizzazione deve essere condotta a ciascun livello sotto la direzione e il controllo di una assemblea eletta, attraverso un organo esecutivo e con l'aiuto di organismi appropriati.

Non si pretende che le autorità comunitarie rifacciano su nuove basi i nostri vecchi Stati nazionali. Avremmo tuttavia apprezzato una testimonianza di sensibilità, pur anche di principio, verso quelle istanze democratiche che a nostro avviso dovrebbero guidare qualunque riforma sia politica che economica³⁵. Tanto più che, nel caso degli organi comunitari, l'accettazione del tipo di organizzazione regionale

³³ Cfr. *Prima Comunicazione*, op. cit., p. 15.

³⁴ *Ibidem*, p. 16.

³⁵ Si confronti ad esempio con quanto si afferma in un rapporto presentato alla V sessione della Conferenza Europea dei Poteri Locali: « La dimension essentielle de l'aménagement du territoire est la dimension politico-administrative;

quale va delineandosi all'interno del Mercato Comune, tende a rafforzare l'idea di una loro natura fondamentalmente tecnocratica.

Non ci nascondiamo che, qui come altrove, il compito delle autorità di Bruxelles sembra diventare di giorno in giorno più difficile e pesante. Le responsabilità dei governi sono enormi: di fronte alle prossime decisioni sul piano politico spetta alla Commissione, sostenuta dalle « forze vive » democratiche europee, saper volere e scegliere che la difesa della trincea potrebbe risultare in definitiva, fin d'ora, una politica perdente.

l'aspect politique résulte du fait que l'aménagement présuppose des choix de nature politique (le développement équilibré d'une communauté, du rapport homme-territoire ...); l'aspect administratif résulte de ce complexe organique où les décisions administratives doivent traduire les choix politiques et les résultats des analyses techniques » cfr. G. Martini, *op. cit.*

militari e politici in urss

col. A. Babim
« Stella Rossa » (Mosca)
6 aprile 1967

697

Che il mondo occidentale — e specialmente gli Stati Uniti — si stia interessando ormai da tempo all'arduo problema dei rapporti tra militari e politici, del loro reciproco influenzarsi, e del controllo del potere dei politici su quello « dei colonnelli » (per usare il titolo di un recente libro in materia), è cosa nota e la bibliografia sull'argomento ne fa fede¹. Svariati sono gli studi e numerosi gli articoli che sono stati dedicati all'argomento con riguardo sia ai paesi a democrazia parlamentare che a quelli a democrazia « popolare ». Nel campo socialista, invece, la questione, indubbiamente presente, è sempre rimasta in sordina e difficilmente è stata trattata al di fuori delle riunioni private. Solo di volta in volta se ne è avuto sentore attraverso prese di posizione ed articoli di organi ufficiali, che naturalmente non affrontavano la materia direttamente.

Oggi sembra doversi dedurre, anche dalle voci ricorse a Mosca² prima della designazione del nuovo Ministro della difesa, che nell'Urss vi sia una certa tendenza a porsi apertamente il problema, ed in questo spirito ci pare debba venir inteso l'articolo del col. Babim comparso su « Stella Rossa », organo ufficiale delle forze armate sovietiche.

Il cinquantenario della rivoluzione del Grande Ottobre ed il concomitante anniversario dell'Armata rossa sono lo spunto dal quale l'A. muove per esaminare il ruolo del Partito all'interno del mondo militare sovietico.

« Il mezzo secolo trascorso dalla vittoria del Grande Ottobre è stato un periodo di creazione e di consolidamento della nuova società socialista, periodo che si è svolto tra gli ostacoli ininterrottamente posti dalla potenza dell'imperialismo mondiale che tentava di distruggere con mezzi bellici lo stato sovietico, conquista della Rivoluzione d'Ottobre ». Il popolo con il suo esercito ha dovuto più di una volta difendere la patria sovietica, applicando nel contempo gli insegnamenti marxisti-leninisti per la difesa della società socialista e l'impiego dell'esercito di tipo socialista.

Oggi, afferma più avanti Babim, grazie alla Rivoluzione d'ottobre il socialismo internazionale ha acquistato una forza sempre maggiore, cosicché ormai è esso e « non l'imperialismo a determinare le principali tendenze e caratteristiche del progresso sociale. Questo ha permesso ai partiti marxisti-leninisti di dedurre che attualmente, per la presenza del potente e sempre crescente sistema mondiale socialista ... la guerra mondiale può essere prevenuta ». Tuttavia bisogna sempre tener presenti il pensiero e le direttive di Lenin per cui « non confidando nei colpi già inflitti all'imperialismo, dobbiamo comunque conservare la nostra Armata rossa in completo assetto di guerra e rinforzare la sua capacità bellica ».

Importanza basilare delle forze armate, dunque, ma in accordo con la politica sempre seguita e che trova una prima documentazione già nel 1918, quando il CC del Pcus decretò che « la politica del dicastero militare, come quella di tutti gli altri dicasteri ed enti, dovesse seguire fedelmente la linea direttiva generale elaborata del Partito in seno al suo CC e sotto il suo diretto controllo ». Posizione questa, commenta l'A., riaffermata con particolare rilievo nel 1957 alla riunione plenaria del CC del Partito, che ha portato a decisioni e provvedimenti atti a consolidare l'influenza del governo del Partito sulle forze armate.

« In che cosa consiste e in che cosa si applica, si domanda il Babim, l'incremento del ruolo dirigenziale del Pcus nell'ordinamento militare dell'Urss nell'attuale tappa dello sviluppo sociale? ».

La guerra è oggi prevenibile, ma la minaccia imperialista non è cessata e legata ad essa vi sono innumerevoli problemi di grande responsabilità: valutazione del suo carattere e particolarità; valutazione della proporzione fra le classi sull'arena internazionale; analisi bellico-politica e bellico-strategica della situazione mondiale; adozione dei mezzi per resistere all'aggressore e per la sua disfatta. Ebbene il risultato di tutto ciò si traduce in un aumento dei compiti in campo militare del Partito, che è il solo in grado di farvi fronte. E queste conclusioni non sono valide unicamente per il Pcus bensì per tutti i partiti comunisti dei paesi socialisti.

La rivoluzione tecnologica, poi, ha mutato profondamente il modo di condurre la guerra facendole assumere un carattere molto più globale e totale; il che impone all'esercito, alla marina, all'aviazione di avvalersi dell'aiuto del Partito, sia per lo studio di nuovi metodi di istruzione militare, sia per la riqualificazione dei quadri, che per l'elaborazione di una nuova dottrina militare.

Già Lenin aveva propugnato una stretta collaborazione tra l'apparato militare ed il regime culturale ed economico del governo. Ora dunque che le implicazioni economiche della preparazione militare crescono sempre più vertiginosamente, influenzando sul progresso e lo sviluppo del paese, è giusto che il Partito si ponga — attraverso il piano di sviluppo quinquennale — alla testa di questo movimento e detenga il controllo del campo delle costruzioni belliche e di conseguenza della politica militare.

Inoltre poiché la vittoria sul nemico non sarà conquistata solo dalle armi e dalla tecnica, ma soprattutto dalle doti morali e combattive degli uomini che le sapranno maneggiare, chi più del Partito è in grado di creare quelle doti politiche degli individui indispensabili per la vittoria?

Ed ancora « un fattore centrale nel determinare l'aumento d'importanza del ruolo del Partito nella costruzione bellica è anche l'estensione dei compiti dello stato sovietico e del suo esercito al di fuori dei suoi confini ». Il sistema internazionale socialista, della cui unità il Patto di Varsavia è una prova (sic!), impone

lo sviluppo, il consolidamento ed il perfezionamento della collaborazione bellica dell'Urss con gli altri paesi socialisti; di nuovo il promotore ed il coordinatore deve rimanere il Pcus.

Ecco quindi con le sue parole le conclusioni tratte dall'autore: « L'importanza sempre crescente del ruolo direttivo del Partito nella politica degli armamenti e nella direzione delle forze armate, così come in tutta la vita della società sovietica, appare un processo logico e obbiettivo condizionato dalla rivoluzione della tecnologia militare, dal mutamento della situazione contemporanea internazionale, dalla complessità e dall'allargamento su scala internazionale dei compiti di rafforzamento della potenza militare, dalla capacità combattiva dell'esercito e della marina militare ».

b.m.d.g.

¹ Il libro a cui si allude è *Il potere dei colonnelli* di Jack Raymond, edito in Italia da Longanesi. Per una bibliografia sull'argomento vedere: Massimo Bonanni, *Nuovi operatori di politica internazionale*, « Lo Spettatore Internazionale », n. 3, 1967, note pp. 342, 346 e 349.

² La stampa italiana ha riportato la notizia di una possibile assegnazione del dicastero ad un civile.

i militari e la politica sovietica in asia

di John R. Thomas

« WehrKunde » (München)

n. 1, 1967

Nell'articolo, che ha per sottotitolo « L'incubo del conflitto su due fronti in Europa e in Asia », l'autore partendo dall'esame dell'atteggiamento dell'Unione Sovietica nei riguardi del conflitto vietnamita cerca di spiegare l'atteggiamento delle gerarchie militari sovietiche su un eventuale conflitto asiatico.

Secondo John R. Thomas — esperto dei problemi sovietici del Reparto Studi Strategici della Research Analysis Corporation della Virginia — la posizione di sostanziale non intervento dell'Urss dipende dal fatto che le gerarchie militari sovietiche si rendono perfettamente conto della totale inferiorità strategica dell'Urss nei confronti degli Stati Uniti e delle difficoltà tattiche a cui andrebbero incontro, in considerazione del fatto che gli Stati Uniti controllano l'accesso al Vietnam dal mare e la Cina la via di terra. I militari sovietici hanno mostrato un'estrema moderazione già al momento dei bombardamenti sul Vietnam del Nord, sebbene questo passo americano abbia rappresentato il primo attacco al territorio di uno stato comunista da parte degli Stati Uniti dalla fine della seconda guerra mondiale.

La posizione delle gerarchie militari sovietiche sarebbe da ricondurre al fatto che essi reputano il conflitto vietnamita una minaccia a breve termine, mentre temono a lunga scadenza una minaccia proveniente da due fronti che potrebbe essere portata dalla Cina e da una Germania Occidentale in possesso di armi nucleari. Gli Stati Uniti sono pericolosi solo a breve termine, in quanto i sovietici si rendono conto che detto paese non è inconciliante nei loro confronti, essendo suo interesse principale, nel solco della politica dello status quo, preservare la sua posizione nel mondo da ulteriori sovversioni comuniste. La Cina invece rappresenta un pericolo a lunga scadenza per l'Urss, perché scuote il suo prestigio nel mondo contestandole la posizione di guida del movimento comunista, e presenta rivendicazioni territoriali nei suoi confronti, tentando di allargare i propri interessi non solo a spese degli Stati Uniti, ma anche dell'Unione Sovietica. La strategia cinese sembra diretta, in ultima analisi, contro l'Urss e solo momentaneamente contro gli Stati Uniti, come è comprovato dalla teoria di Lin-Piao sull'accerchiamento delle città da parte delle campagne.

I militari sovietici cominciano a prospettarsi l'eventualità che scoppino delle ostilità cino-sovietiche. Mentre una volta escludevano per ragioni ideologiche la possibilità di una guerra fra l'Urss e la Cina Popolare, oggi essi ragionano in termini di rapporti di forza.

Saranno i militari sovietici in grado di imporre il loro punto di vista? La situazione politica interna dell'Unione Sovietica offre loro possibilità mai avute di accrescere la loro influenza. Il campo di manovra politica dei sovietici è, in analogia con la Francia degli anni cinquanta, fortemente ridotto dall'instabilità della attuale direzione politica, dai bassi saggi di sviluppo economico e dalla controversia con la Cina. Tutti questi fattori rendono quasi immobilistica la politica sovietica, con ripercussioni molto più sfavorevoli di quelle sofferte allora dalla Francia, soprattutto per quanto riguarda l'estero.

Siccome l'Unione Sovietica pretende di essere una potenza rivoluzionaria,

dovrebbe porsi alla testa dei movimenti rivoluzionari all'estero per erodere le posizioni occidentali nel mondo. In effetti, invece, essa è diventata una potenza che difende lo status quo. Assumendo una tale posizione, essa si è esposta alle critiche dei cinesi, i quali, rimproverandole di essersi adeguata alla situazione imposta dagli « imperialisti », non le riconoscono più il diritto di esercitare la direzione delle forze rivoluzionarie mondiali. Per quanto ciò possa dispiacere all'Unione Sovietica, bisogna ammettere che, sotto il profilo dell'ideologia comunista, i cinesi hanno ragione.

In tale situazione i militari sovietici hanno grandi « chances » di far passare le loro concezioni strategiche, le quali, basandosi sulla prospettiva di dover confrontarsi, da un lato, con la pericolosa « tigre » americana e, dall'altro, con una Cina Popolare che rafforza rapidamente il suo armamento nucleare, vogliono evitare che l'Unione Sovietica partecipi a un conflitto fra gli Stati Uniti e la Cina in Asia.

k.d.b.

la politica estera in italia

di Emanuele Ranci Ortigosa
« Relazioni Sociali » (Milano)
n. 4, 1967

L'Italia ha o non ha una sua politica estera? L'interrogativo se lo pone Emanuele Ranci Ortigosa, direttore di Relazioni Sociali, in un saggio di carattere generale, i cui singoli temi, secondo quanto annunciato, saranno ripresi via via dalla rivista.

In questo saggio vengono analizzate la politica estera del primo ventennio e le linee fondamentali della situazione mondiale quale si è venuta a caratterizzare negli ultimi anni. Sulla base di questo esame si cerca di individuare il ruolo che il nostro paese potrebbe svolgere rispetto ai vari problemi che si pongono oggi alla politica estera italiana.

Data la vastità del tema converrà aspettare l'elaborazione più specifica e dettagliata che l'autore promette (e che del resto ha già portato avanti nella stessa rivista e altrove), senza lasciarsi tentare da una eccessiva sintetizzazione. Vale invece la pena di riflettere su alcune valutazioni — contenute nella prima parte del saggio — relative al modo con cui la politica estera è sentita nel nostro paese da uomini di governo e dai partiti politici, dalla stampa e dal mondo della cultura ufficiale.

Ma torniamo alla domanda iniziale: la Repubblica italiana ha o non ha una sua politica estera?

L'interrogativo potrebbe risultare privo di senso, visto che ogni stato, per il fatto stesso di esistere realizza una presenza nel contesto internazionale, ed ha quindi di fatto una politica estera. Ma — osserva l'autore — a noi preme sapere qualcosa di più, e cioè se il nostro paese si è assunto democraticamente e consapevolmente un certo ruolo, e se lo persegue con efficacia e coerenza. Ed è scontato che il « ruolo » presuppone la valutazione del terreno storico su cui opera, l'individuazione di finalità generali e la specificazione di una propria funzione che renda ottimo il perseguimento di quelle finalità, preso atto delle difficoltà, oggettive e soggettive (perché la politica estera non è mai staccata dalla politica interna), sussistenti.

Il dibattito intrecciandosi in questi anni (quello con dignità culturale, e non quindi meramente propagandistico o moralistico) sembra aver ottenuto una certa convergenza di valutazioni positive in merito alla azione internazionale condotta dalla Repubblica italiana nel primo dopoguerra, ed invece risposte sempre più critiche relativamente all'azione registrata negli anni successivi. Ed è questo un giudizio non « politico », ma « storico »; di coerenza interna, che deve prescindere dalle personali preferenze, almeno nella misura possibile per avvenimenti tanto recenti. Certo non sono mancate anche nel primo periodo incoerenze, soprattutto per il sovrapporsi di istanze del passato e di prospettive innovatrici.

Le grandi scelte che danno luogo all'Alleanza Atlantica e ai trattati di Roma si vengono adattando via via al contesto della situazione internazionale dominata dalla guerra fredda, respingono le nuove aspirazioni pacifiste e antimilitariste, giovano obiettivamente ai propositi di restaurazione dello stato vecchio e di conservazione sociale ed economica e impediscono dialogo e partecipazione al potere di certe forze di sinistra senza il cui apporto le istanze innovatrici risul-

tano purtroppo assai indebolite. Ma queste malinconiche constatazioni non bastano a contestare quelle scelte, che riposavano per molti su motivazioni assai meno « reazionarie ».

Anzi gli effetti di natura conservatrice che quelle scelte comportano, rappresentavano l'inevitabile ripercussione interna, per l'Italia come per altri paesi, dell'acuirsi e del radicalizzarsi dello scontro est-ovest, che tendeva a riprodurre la sua rigida frontiera anche all'interno dei singoli stati.

Dalla scelta atlantica ed europeistica in poi la politica estera italiana si va però rapidamente isterilendo, soprattutto per la dispersione, la improvvisazione, la scompostezza che vengono a caratterizzarla. Ben inteso non si tratta più di scelte di gran peso, ma piuttosto di « politichetta », quasi si volesse con quel poco di agitazione velare la passività sostanziale della nostra presenza. Quelle scelte infatti (e fra queste in primo luogo l'adesione alla Alleanza Atlantica) che erano state prese con perplessità, e che avrebbero voluto quindi una presenza vigile, attenta a riportare continuamente in superficie valori o interessi il cui apprezzamento ci aveva fatto non poco esitare, si trasformarono invece in articoli di fede, tanto ossequiati da esigere addirittura l'abbandono di ogni ruolo costruttivo, ed il confinamento in una funzione passiva, di primi della classe per vocazione che compensavano lo scialbore della loro personalità con una diligenza acritica a tutta prova.

La visceralità della protesta dell'opposizione interna, priva di una proposta correttiva od alternativa di reale interesse per il paese e per la maggioranza di governo, non contribuiva certo a sbloccare la situazione. Anzi, proprio la globalità della sua contestazione sollecitava la classe dirigente a tenersi saldamente ancorata alle posizioni prese, ed addirittura a rifiutare di riaprire il discorso sul tema della politica estera: da qui il dogmatismo, insieme « di comodo » e « indotto ».

Non intendiamo negare che gli anni '50 abbiano registrato anche fatti positivi, come la chiusura della questione giuliana, dopo i pericolosi exploits di Pella; l'ingresso all'ONU; la tanto contestata accettazione delle basi missilistiche, che ha permesso di « coprire » il ritardo americano nell'apprestamento dei vettori intercontinentali. Questi fatti si frammischiano però ad una catena di vane pretese, frutto di quelle malattie della nostra azione internazionale che Pietro Quaroni¹ chiama sentimentalismo, insufficiente conoscenza della realtà e dei problemi, mania di presenza in tutti i luoghi e a tutti i livelli per considerazione di vuoto prestigio, e corrispondente passione del mediare fra tutti e comunque. Da qui nasce l'attivismo verbale e sterile che trova esemplificazione nella pretesa a presenziare alle trattative su Berlino, a mediare fra Tunisia e Francia, a fare da *trait-d'union* fra Usa e Urss (anche con i pellegrinaggi a Mosca del presidente della Repubblica Gronchi e del presidente del Consiglio Fanfani, di assai dubbio risultato) ad essere ponte fra Occidente e paesi afro-asiatici, per una commistione di istanze religiose, culturali e di pseudo-prospettive politico-economiche.

Sul terreno della Comunità Europea non si può dire che l'Italia abbia svolto un ruolo propulsore, e neppure che la sua presenza sia stata sempre coerente e tecnicamente qualificata: la pressione degli interessi settoriali, la difettosa preparazione conoscitiva e tecnica, le sovrapposizioni di competenza e le gelosie fra i diversi ministeri interessati, nonché fra politici e funzionari, la mancanza di un coordinamento efficace ed autorevole che indicasse la priorità da rispettare nell'azione concreta, tutto questo ha spesso pregiudicato la nostra azione nel suo ruolo costruttivo come nella difesa degli interessi nazionali. Malgrado ciò, sull'onda

della tradizione di De Gasperi e Sforza l'Italia è pur riuscita ad esprimere una certa spinta positiva che ha concorso al raggiungimento di certi traguardi. Sono gli accordi di quegli anni che sostengono quanto di europeistico ancora oggi sussiste, rafforzato ormai, come si è detto, da un processo dinamico interno difficilmente reversibile.

Questa presenza europeistica si è offerta proprio come dimensione ottima su cui le medie-potenze del continente dovevano via via imparare ad operare, ridimensionando le loro pretese universalistiche. La presa di coscienza del limite del loro ruolo attuale è certo faticosa, in particolare per gli stati con un recente passato più prestigioso del nostro, ma è necessaria, e quanto prima potrà compiersi, tanto più dischiuderà una funzione nuova e solidale ai popoli europei. Le incertezze ed i moderati svolazzi dell'Italia repubblicana si situano in questo faticoso ridimensionamento, cui fanno ostacolo non tanto i poco impegnativi precedenti imperiali, quanto certi aspetti del « genio » italico spesso eccitati da un indomabile sentimento di missione, in nome della pace romana e cattolica, di cui storia e geografia ci avrebbero affidato la promozione. Sentimenti pur validi, di rado però articolati in un disegno realistico e coerente di azione politica, e quindi spesso fonte di evasione dal quadro della nostra azione, di malintesi con gli amici, di irritazione negli interlocutori.

Agli « anni » '50 fanno seguito profondi cambiamenti sulla scena internazionale. Le iniziative golliste, l'impasse europeistica, la crisi dei blocchi e delle alleanze militari, il nuovo ruolo che gli Stati Uniti recitano, la contesa russo-cinese, la dispersione del Terzo Mondo, la crisi dell'Onu, le più recenti iniziative tedesche esigono un radicale ripensamento della politica estera da parte di ogni paese. Sembra però che governo e partiti rimangano imperturbabili: per loro la politica estera infatti non esiste; c'è la politica del commercio estero, che non si discute in parlamento, ma in sede più discreta, riservata agli addetti ai lavori (e certe infiltrazioni confindustriali nella diplomazia vanno tenute d'occhio); e poi c'è la propaganda, che va invece fatta in parlamento, a costo di screditarlo: non per niente si è discusso del Vietnam almeno dieci volte più che delle prospettive europeistiche e sempre in modo politicamente assai poco serio.

La carenza di un dibattito democratico sulla politica estera — osserva l'autore a conclusione della prima parte del suo saggio — è provata anche dalla frequenza con cui il nostro ministro degli esteri può rispondere ai parlamentari che di certi argomenti riferirà a cose fatte, perché dibatterne pregiudicherebbe la libertà e la discrezione dell'azione internazionale del nostro governo: un ennesimo esempio ci è stato offerto proprio di recente in merito al trattato per la non proliferazione delle armi nucleari.

Cultura e stampa nazionale non svolgono una funzione stimolante, né sanno alimentare un serio dibattito. Anche esse sono tradizionalmente inquadrare e succubi di una certa prospettiva fideistica, che ha a priori risolto non solo tutti i problemi di politica interna, ma anche quelli di politica estera: c'è il buono e il cattivo; bisogna stare col buono qualsiasi cosa faccia per non destare dubbi sulla nostra lealtà; tanto il cattivo ha sempre torto, e può essere trattato con più riguardo solo quando offre qualche favorevole transazione commerciale.

Dato che l'informazione scarna e obiettiva non è nelle tradizioni della nostra

¹ Pietro Quaroni: « Chi è che fa la politica estera in Italia » in « La politica estera della Repubblica Italiana » vol. III, ediz. Comunità.

stampa, è davvero difficile reagire a queste impostazioni manichee e superficiali. Solo ora, forse, in un ambiente di cultori, sta aprendosi un certo dialogo che potrebbe preparare un dibattito democratico di respiro più ampio e tecnicamente più corretto.

p.s.

i comunisti e la cee

Bollettino del Cespe (Roma)
n. 5, 1967

Il clima di rievocazioni e consuntivi creatosi intorno al decennale dei Trattati di Roma, ha toccato anche il Pci. Il numero 5/1967 del bollettino del Cespe (Centro studi di politica economica del Comitato centrale del Pci) dedica infatti un lungo studio alla struttura, le realizzazioni e gli insuccessi della Comunità europea, inserendoli in una valutazione complessiva del processo di integrazione europea. Il documento merita di essere letto con attenzione, perché rappresenta uno sforzo di analisi della struttura e del lavoro della Comunità, e perché tenta almeno di andare al di là degli slogan più ovvi della tradizionale propaganda comunista.

706 L'analisi parte dalla premessa, ormai « di stile » secondo cui « la creazione delle tre Comunità... avrebbe dovuto sancire definitivamente la spaccatura fra Est e Ovest in questa regione del mondo, impedendo il processo di distensione internazionale e, al fondo, lo sviluppo di una dialettica democratica continentale » (p. 17). Esamina quindi le realizzazioni della Cee nel campo economico. Secondo gli autori, gli unici risultati sarebbero stati raggiunti nel campo dell'unione doganale, della politica agricola e, parzialmente, delle relazioni esterne. L'unione doganale sarebbe però avvenuta con modalità e impostazioni tali da favorire solo i « monopoli franco-tedeschi ». La politica agricola inoltre è caratterizzata da un alto livello di protezione e dalla totale assenza di una politica delle strutture ed è quindi destinata non a risolvere, ma a conservare e aggravare, gli squilibri fra l'agricoltura e gli altri settori, e all'interno dello stesso settore agricolo, soprattutto per quanto riguarda il nostro paese. Nel campo delle relazioni esterne infine, l'impostazione della politica agricola e la condotta della Comunità nel Kennedy Round dimostrerebbero una volontà protezionista di discriminazione nei confronti del terzo mondo, volontà che si tradurrebbe in aperto neocolonialismo nei rapporti di associazione con i Sama. Tutti gli altri settori, e in particolare la politica sociale e quella dei trasporti, sono stati, secondo gli autori un vero fallimento. La Comunità si sarebbe dimostrata del tutto inadeguata ad affrontare i problemi chiave dell'economia europea, come la difesa « dall'invasione degli investimenti americani » e il raggiungimento della piena occupazione.

In generale, nel documento comunista, non si disconosce il valore che l'attuazione del Mercato comune ha avuto per il notevole sviluppo economico dei paesi membri, ma si tenta, secondo schemi ormai consueti, di spandere una cortina di fumo sottolineando artificiosamente l'importanza di fattori extracomunitari.

Dove però il documento non riesce a nascondere l'assenza di una linea politica è nell'analisi degli aspetti istituzionali delle condizioni politiche generali. Qui l'ipotesi centrale è che tutti i tentativi di organizzazione sovranazionale sperimentati nel dopoguerra non siano che trappole e sovrastrutture del capitalismo.

Il tentativo della Commissione di diventare un centro politico comunitario indipendente dai governi e di rafforzare il Parlamento europeo è liquidato in blocco. A dire il vero, a questo proposito, non si comprende bene se si tratti di una condanna politica, che potrebbe essere la premessa di una linea alternativa, o di una semplice constatazione di fatto. Ad esempio, a proposito della crisi del 30 giugno 1965 gli autori tentano di avvalorare l'ipotesi di un tentato colpo di mano

della Commissione, al fine di imporre agli stati la regola delle decisioni a maggioranza e di procedere ad un accentramento di potere di tipo tecnocratico, dimenticando, con palese capziosità, che le decisioni maggioritarie sono un preciso impegno del Trattato e che le famose proposte della Commissione in materia di bilancio comunitario comprendevano un sostanziale aumento dei poteri di controllo del Parlamento europeo. Altrove invece si leggono frasi come: « In generale, bisogna dire, dalla Commissione esecutiva di Bruxelles, sono sempre usciti dei documenti che erano il distillato delle richieste confindustriali ... » (p. 43); oppure, ancora più sorprendente, « Quello che non è mai apparso è stato invece il disegno di una politica autonoma, anche legata a fini di conservazione ... che non fosse esclusivamente, come invece è avvenuto, la somma aritmetica delle volontà della classe dominante all'interno dei singoli paesi membri ... » (p. 43). Ciò che sfugge completamente agli autori è la sostanza della vita comunitaria e cioè la dialettica tra la Commissione e gli stati membri. La verità è che l'insieme della vita politica e economica dei paesi della Comunità obbedisce a quella che il linguaggio comunista definirebbe « una logica moderata » e che è in questo contesto che le decisioni comunitarie devono essere giudicate. L'importante sarebbe invece di analizzare quale dei due centri, la Commissione o gli stati, sia stato finora portatore delle soluzioni più avanzate. Non si può accusare contemporaneamente la Commissione di aver tentato, senza riuscirci, di diventare un centro autonomo di decisione politica e di essere interamente responsabile del tipo di decisioni adottate.

Anche nel campo delle relazioni esterne, col solito gioco di prestigio, si addossa alla Comunità le responsabilità di tutte le spinte protezionistiche, senza nemmeno tentare di scoprire quante di queste vengano in effetti dagli stati e quale sia stato il ruolo delle istituzioni comunitarie nel tentativo, a volte fallito, di superarle. Nel campo dei rapporti con i paesi dell'Est si dimenticano ad esempio gli inviti della Comunità per una sempre crescente liberalizzazione, e per la definizione di una politica commerciale comune che si preannuncia più dinamica di quella che possono condurre i singoli stati. Si dimentica inoltre quanto, delle difficoltà ancora esistenti, dipenda dai vincoli cui i paesi comunisti sottopongono il commercio estero, dalla mancanza di convertibilità delle monete e, a volte, dallo scarso interesse offerto dai loro prodotti. Per quanto riguarda il Kennedy Round non si può far passare l'accusa di feroce potenziamento, senza, ad esempio, tener conto del valore sostanzialmente progressivo della proposta comunitaria di organizzazione mondiale dei mercati agricoli. Basta confrontare l'atteggiamento della Cee con quello, assai più restrittivo, tenuto dagli scandinavi, per rendersi conto dei vantaggi del metodo comunitario, adottato dalla prima, su quello puramente intergovernativo, utilizzato dai secondi per presentare un fronte comune.

Questa assenza totale di comprensione della portata reale del processo comunitario pone i comunisti completamente al rimorchio delle ipotesi golliste, fino ad adottarne il linguaggio, come quando sostengono che le uniche scelte offerte sono quelle fra la stabilizzazione puramente tecnica dell'equilibrio esistente e la diluizione di tutto, con l'allargamento della Comunità alla Gran Bretagna e ad altri paesi, in una zona di libero scambio. Nell'adesione della Gran Bretagna inoltre non si vede un fatto democratico, ma, anche qui accettando passivamente gli slogans gollisti, un « cavallo di Troia » degli Stati Uniti.

Di fronte a tutto questo la prospettiva, non espressa ma intuibile, offerta dagli autori, sarebbe l'assorbimento della Cee in un organismo di cooperazione

intergovernativa, esteso ai paesi dell'Est che, assieme alla conservazione dei vantaggi della liberalizzazione degli scambi, si dovrebbe proporre di attuare forme di coordinamento dei vari piani di sviluppo, beninteso senza intaccare minimamente le sovranità nazionali. Ciò significa semplicemente rivestire di linguaggio comunista il ben più coerente modello di sviluppo gollista, basato sul libero gioco degli egoismi nazionali. Il completo fallimento del Comecon come organo di pianificazione comune non ha dunque insegnato nulla.

La verità è che i comunisti sono prigionieri della contraddizione tra una certa analisi dei problemi economici, sorta da esigenze spesso corrette anche se largamente ammantate di mitologia, e gli slogan politici ereditati dalla guerra fredda. Il pensiero che le decisioni nella Cee potrebbero essere assai più democratiche se rese più « comunitarie » non li sfiora neppure; come pure nemmeno è presa in considerazione l'idea che gli squilibri nel controllo democratico prodotti dall'integrazione economica possano essere più efficacemente corretti rafforzando i poteri del Parlamento europeo. La disfunzione di quest'ultimo viene infine ricondotta alla discriminazione nei confronti del Pcf e del Pci, il che, anche se importante, ci sembra lungi dall'esaurire il problema.

708

Risulta comunque sempre più difficile far passare per « prospettiva democratica europea » una semplice raccolta di parole d'ordine sulla « tutela americana » o sul « revanscismo e i monopoli tedeschi occidentali ». Come pure non basta più qualche considerazione sulla « logica dell'imperialismo » per dare ad un discorso politico una dimensione internazionale. È necessario invece guardare più a fondo nelle nuove strutture politiche ed economiche che la società europea si sta dando.

Di fronte ai fenomeni nuovi di organizzazione politica ed economica — come la Comunità europea — si possono assumere due atteggiamenti. Rifiutarli in blocco e cercare di distruggerli, salvo doverli poi subire quando diventano forti e vitali, come usano fare i comunisti, oppure divenire parte del sistema, col proposito di rafforzare gli elementi progressivi a danno di quelli conservatori. Il documento di cui trattiamo è, sia pure in modo confuso, un tentativo di comprensione di ciò che avviene nella Comunità. Ciò che manca completamente è la scelta fra queste due politiche fra il mito della rivoluzione e il riformismo democratico. Perché tutto ciò possa arrivare a qualche conclusione e tradursi in azione concreta sarà però necessario affrontare alcuni temi che per i comunisti sono ancora tabù. Innanzitutto il fatto che il problema delle organizzazioni che superano l'ambito nazionale si pone drammaticamente sia per l'Ovest che per l'Est — come dimostrano la Cee e il Comecon — e che in questo campo il punto centrale non è costituito dal regime di proprietà o dal grado di dirigismo, ma dalla capacità di trovare un meccanismo di decisione comune sufficientemente autonomo dal potere degli stati.

Inoltre la constatazione che l'Europa occidentale sta evolvendo secondo linee assai diverse da quelle proprie della tematica comunista e che la spinta verso l'integrazione, al di là della politica gollista, della crisi della Nato, degli insuccessi e degli errori nell'integrazione economica, è un fattore permanente di cui è sempre più difficile non tenere conto. Il maggiore interesse verso l'Est non è, come pensano i comunisti, un superamento della politica d'integrazione fin qui adottata, ma un prodotto della distensione e del dinamismo e della vitalità dell'Europa occidentale. Non è, e non lo sarà ancora per un certo tempo, un'alternativa alla Comunità, ma un capitolo, sia pure importante, della sua politica estera.

In questo ambito europeo occidentale i comunisti non sono che una minoranza nello schieramento della sinistra. Essi devono quindi scegliere tra la collaborazione, sia pure con funzione di stimolo e di riformismo radicale, ad un processo in cui la guida e la definizione delle condizioni spettano ad altri e non a loro, e la semplice amministrazione, su posizioni sostanzialmente conservatrici, delle posizioni di potere detenute in alcuni paesi. Questa brutale coscienza dei rapporti di forza ci sembra lo scoglio più difficile da superare, ma vale a dimostrare l'inadeguatezza della strategia comunista di fronte allo sviluppo della società europea.

r.p.

euratom: l'integrazione nucleare in europa

di Lawrence Scheinman

« International Conciliation » (New York)

n. 563, 1967

La rivista pubblicata dal « Carnegie Endowment for International Peace » dedica un intero fascicolo a questo saggio sull'attuale situazione dell'Euratom e sui motivi che ne hanno determinato la crisi.

Nella prima parte del lavoro sono analizzate le funzioni dell'organizzazione, le istituzioni da cui dipende la sua azione, e le forme che questa ha assunto. La seconda parte comprende invece un esame dei fattori che hanno maggiore influenza sulla vita dell'Euratom, e una breve rassegna delle sue prospettive future alla luce dei risultati registrati negli ultimi anni.

Nato come strumento dell'integrazione politica, l'Euratom fu investito fin dall'inizio del compito di creare le condizioni necessarie alla formazione e allo sviluppo di industrie nucleari, facilitando corrispondentemente l'integrazione economica fra gli stati membri in campo nucleare. Tuttavia la gamma dei suoi poteri e delle sue attività, più ristretta di quella della Ceca, fu ulteriormente limitata dall'esclusione degli usi militari dell'atomo dall'ambito delle sue competenze. L'azione che esso svolge è quindi essenzialmente di « promozione » e il programma comunitario di ricerca, il JNRC, è in realtà un complemento dei programmi nazionali. Il sistema dei contratti di ricerca, intesi soprattutto come contratti di associazione, ha sempre avuto un ruolo importante, ma si è rivelato per molti aspetti come un motivo di divisione anziché di coordinamento.

Il settore sovranazionale in cui sono stati registrati i più decisi successi è quello del rifornimento di materiali fissili attraverso la Supply Agency, che ha permesso di limitare i controlli imposti dall'esterno nella delicata materia del loro impiego. Un altro importante aspetto sovranazionale dell'organizzazione è dato dalla sua possibilità di stringere accordi con paesi terzi o con organismi internazionali senza preventiva autorizzazione del Consiglio dei ministri.

Il Consiglio è l'unico organo che, insieme alla Commissione, possa esercitare un'effettiva autorità nel determinare la linea politica comunitaria, anche se le istituzioni collegate all'Euratom sono formalmente sette. Le altre infatti sono dotate unicamente di capacità consultiva, ad eccezione della Supply Agency e della Corte di Giustizia. La posizione della Commissione è teoricamente la più forte, perché l'azione del Consiglio dipende quasi esclusivamente dalle sue proposte, e queste ultime non possono essere modificate contro il parere della Commissione se non con voto unanime. Complessivamente, il quadro organizzativo dell'integrazione regionale si è rivelato assai più debole di quello della Cee nell'affrontare le forze centrifughe presenti nel suo interno.

I fattori che hanno avuto maggiore rilievo nel determinare gli sviluppi dell'Euratom sono: a) la situazione energetica; b) le disparità nazionali; c) il nazionalismo nucleare; d) il comportamento della Commissione; e) la natura del contesto in cui vengono condotte le trattative. Scheinman dedica ampio spazio alla loro trattazione, osservando che la previsione iniziale di una sempre più acuta carenza dell'energia fornita dalle fonti tradizionali (a) si è rivelata erronea, ed è caduto il mito fortemente unificatore di un'energia nucleare competitiva entro breve termine. Sono venute così a mancare le basi di un appoggio unanime dei

produttori e dei governi a un programma comune di costruzione delle centrali nucleari.

Le disparità fra i paesi membri (b) riguardano sia gli « inputs » (entità del personale impiegato e delle attrezzature utilizzate nel settore nucleare, ampiezza dei programmi, misura degli investimenti effettuati) che gli interessi coinvolti nell'impresa comunitaria. Quanto ad « inputs », la Francia supera di gran lunga gli altri paesi, con un bilancio di 400 milioni di dollari stanziati nel 1964 per lo sviluppo dell'energia nucleare a scopi pacifici. Tuttavia la quota che essa riserva alle spese di gestione e di ricerca dell'Euratom non raggiunge il 5 % di quella somma, mentre nella Germania Federale la percentuale è del 20 % e in Italia del 60 %. Ma se l'entità della partecipazione finanziaria all'Euratom è indice dell'importanza attribuita all'organizzazione da ciascun paese, l'apprezzamento positivo dipende più da limitati interessi nazionali che da spirito comunitario. La gamma degli interessi è svariaticissima: mentre l'Italia ad esempio aspira alla produzione di energia a basso costo entro breve termine, la Germania favorisce, a livello comunitario, le ricerche fondamentali più costose a medio e a lungo termine. Possedendo un'industria e un apparato di ricerca ormai avviati, essa tende a respingere ogni dirigismo industriale sovranazionale. La Francia, poi, attribuisce all'Euratom un'importanza misurabile unicamente dalla possibilità di indirizzare i programmi comunitari a vantaggio dei propri. Negli impieghi pacifici dell'energia nucleare essa non è disposta a pagare l'indipendenza europea con la propria sottomissione al sistema sovranazionale, ma così facendo finisce per ledere i suoi stessi obiettivi.

Il nazionalismo organizzativo, politico, ed economico-commerciale (c) esploso sotto la presidenza di Etienne Hirsch a partire dal 1960, è simbolizzato con sufficiente chiarezza dalla mancata realizzazione dell'università europea. Le forme in cui si esplica sono l'intransigenza, gli ingiustificati ritardi nella comunicazione di dati e informazioni da parte dei governi, lo scarso spirito di collaborazione, la parsimonia con cui sono stati affrontati i piani, ecc. Le recenti revisioni programmatiche che si sono rese indispensabili hanno ridotto il programma comunitario a un minimo di progetti già in corso, mentre è stato incoraggiato un sistema contrattuale che rende il coordinamento fra programmi nazionali più apparente che reale.

La Commissione (d) è riuscita a svolgere la sua funzione soltanto sotto la presidenza di Etienne Hirsch, mentre con Chatenet è diventata un organo sterile, docile nei rapporti con il Consiglio, incapace di lottare per far valere delle opinioni, troppo sensibile alle pressioni politiche nazionali e troppo poco alle esigenze tecniche obiettive. In tal modo essa ha contribuito alla disintegrazione dell'Euratom.

Poiché la sua azione è confinata nell'ambito della ricerca e dello sviluppo nucleare, l'Euratom non è in grado di conciliare interessi disparati per mezzo di trattative intersettoriali come avviene nella Cee. Per di più, le rapide trasformazioni tecnologiche caratteristiche della materia di sua competenza, non incoraggiano gli stati a fare delle concessioni nella previsione di trarne vantaggi a lungo termine.

Se è generalmente vero che il processo di integrazione porta alla graduale politicizzazione di obiettivi inizialmente considerati « tecnici » o « non controversi », con il passaggio di poteri sempre più ampi alle istituzioni centrali, nel caso dell'Euratom la politicizzazione di questioni tecniche ha avuto invece l'effetto opposto, accrescendo la diffidenza nei confronti del potere sovranazionale.

Ciò è spiegato in parte dai motivi seguenti: 1 - Gli stati possono comportarsi con l'Euratom in modo diverso che con la Ceca o con la Cee, perché il fallimento dell'organizzazione non significherebbe la fine dell'integrazione regionale; 2 - Nessun stato ha in gioco interessi di primo piano; 3 - Dal 1962 la Commissione non ha voluto, o non è stata capace di assumere iniziative importanti; 4 - Nel settore dell'energia atomica esistono fortissimi interessi che pertengono alla sicurezza nazionale. La natura controversa della materia, unita all'intensità delle divergenze nazionali, ha fatto del settore nucleare uno strumento insoddisfacente ai fini dell'avvicinamento politico.

Ma soltanto una guida politica può portare a risolvere le fondamentali differenze fra interessi, bisogni e richieste nazionali, in quanto il nazionalismo degli esperti si è dimostrato non meno forte di quello organizzativo, politico ed economico.

Uno stimolo esterno alla ripresa dell'azione comune potrebbe aversi nel prossimo futuro se gli stati europei, preoccupati per il divario tecnologico con gli Stati Uniti, sentissero la necessità di elaborare una tecnologia comune. In tal caso non sarebbe escluso che, approfittando della fusione degli esecutivi, l'Euratom fosse inserito in un contesto più ampio mediante l'assorbimento della politica scientifica e tecnologica nel quadro della politica economica e industriale. Pur conservando la sua personalità istituzionale, esso potrebbe allora annunciare la formazione di una nuova comunità scientifica da utilizzare come terreno di prova dell'integrazione politica ed economica.

s.t.

AA. VV., *Cycle de conférences sur le développement économique*, OCDE, Paris, 1961, pp. 138, F. 25.

713

1. Thorkil Kristensen: *Expansion économique et coopération internationale*. 2. L. J. Zimmerman: *La méthode de la planification économique*. 3. R. S. Sayers: *Le rôle de la banque centrale dans une économie en expansion*. 4. T. Balogh: *L'expansion économique et ses rapports avec la balance des paiements*. 5. Alfredo Saco: *La productivité et le revenu agricoles dans leurs rapports avec l'expansion économique*. 6. Pierre Massé: *L'investissement productif*. 7. Jacques Doublet: *Aspects sociaux du développement économique*. 8. Otmar Emminger: *Croissance économique sans inflation*.

AA. VV., *Droit communautaire et droit national, Community law and national law*, De Tempel, Tempelhof, Bruges, 1965, pp. 400, s.i.p.

1. L'aspect constitutionnel. 2. Le rôle des juridictions nationales. 3. La convention des droits de l'homme. 4. Extra-territorial effect of anti-trust legislation.

Il volume « *Droit communautaire et droit national* » contiene le relazioni tenute da un gruppo di esperti alla « *Semaine de Bruges 1965* », sulla vasta problematica concernente i rapporti tra diritto comunitario e diritto interno degli stati-membri.

L'opera si articola in quattro parti, riguardanti rispettivamente l'aspetto costituzionale, il ruolo degli organi giurisdizionali nazionali, la Convenzione dei diritti dell'uomo e l'efficacia extra-territoriale della legislazione antitrust.

La prima relazione è opera di Maurice Lagrange e concerne in modo particolare l'identificazione di un fondamento giuridico al principio — che è poi una ineluttabile necessità politica — della supremazia del diritto comunitario nei confronti del diritto interno statale.

Questa supremazia, secondo l'opinione dell'autore, non si può intendere nel senso di una « gerarchia » di norme, ma piuttosto come il risultato di una « ripartizione » di competenze tra Comunità e stati-membri, secondo lo schema tipico

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.

dello stato federale. Tale ripartizione di competenze tra organi comunitari e organi nazionali non è immutabile, ma determina un'articolazione di poteri, in cui spesso gli organi nazionali hanno un ruolo subordinato non al diritto comunitario, bensì alla «*règle de droit*» derivante dai Trattati, alla cui applicazione debbono provvedere, nel rispetto delle reciproche competenze, sia le autorità comunitarie che le autorità nazionali.

L'Autore, nella seconda parte della relazione, affronta il problema dell'eventuale conflitto, nell'ordinamento francese tra legge e Trattato, sostenendo che la sua soluzione va ricercata o nell'abrogazione tacita o, in caso di legge posteriore al Trattato, nell'art. 55 della Costituzione del 1958 che appunto prevede la supremazia dei Trattati sulle leggi.

La tesi del Lagrange, basata su uno schema federalista, avrebbe il vantaggio di risolvere il problema della supremazia del diritto comunitario, ma è problematico se trovi puntuale riscontro nella realtà, sia per la indeterminazione della ripartizione di competenze previste dai Trattati, sia per le inevitabili interferenze con alcune disposizioni, di carattere costituzionale, degli stati-membri.

Al problema della posizione del diritto comunitario nell'ordinamento statale, e in particolare in quello italiano, è dedicata la relazione di Nicola Catalano. Per questo autore, l'unica norma costituzionale utilizzabile è quella dell'art. 11, la quale, secondo la sua interpretazione storico-evolutiva, da un lato è permissiva, poiché consente allo stato italiano, in certe condizioni, di dare esecuzione con legge ordinaria a Trattati comportanti limitazioni di sovranità, mentre dall'altro lato è limitativa dei poteri degli organi costituzionali italiani, in conformità con le limitazioni consentite.

Alla stregua di queste argomentazioni, il Catalano sostiene che la emanazione di una legge statale italiana inosservante delle attribuzioni di competenza degli organi comunitari costituisce una vera usurpazione di poteri normativi definitivamente trasferiti dal parlamento italiano alle Comunità. Questa usurpazione, secondo l'assunto del relatore che fa esplicito riferimento allo schema logico che la Corte costituzionale segue per sindacare l'eccesso di delega legislativa, dovrebbe appunto costituire oggetto di censura da parte della Corte, che invece, nella controversia Costa-Enel, seguì il criterio della «*lex posterior*».

L'ultima relazione contenuta nella prima parte del volume è quella tenuta da Marc Sobier e Colette Megret sul ruolo degli organi esecutivi e legislativi nazionali per l'attuazione del diritto comunitario.

Questo saggio contiene un'ampia panoramica delle procedure che gli stati-membri adottano per l'esecuzione degli obblighi gravanti su di essi in ordine all'attuazione dell'ordinamento comunitario. L'esecuzione di questi obblighi avviene o attraverso un'attività legislativa imputabile al parlamento nazionale, o attraverso un'attività normativa o amministrativa facente capo al governo.

Gli autori, ai fini di una maggiore rapidità ed uniformità nelle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, auspicano che tutti gli stati-membri adottino il secondo tipo di procedura, cioè quello di competenza del governo.

Questa tesi, dimostra in modo assai chiaro il totale esautoramento dei parlamenti nazionali e la carenza di controllo democratico sulle decisioni comunitarie. È vero — come gli stessi relatori osservano — che il parlamento nazionale è già esautorato al momento della produzione normativa da parte degli organi comunitari, e ci sembra quindi che il solo modo per ristabilire le garanzie democratiche sia di conferire poteri decisionali al parlamento europeo.

La seconda parte del libro contiene due relazioni sulle funzioni degli organi giurisdizionali nazionali nell'applicazione del diritto comunitario. La prima di esse, che è opera di Fritz Münch, riguarda i vari criteri che il giudice nazionale può seguire nell'applicazione del diritto comunitario. Secondo questo autore, la necessaria supremazia del diritto comunitario rispetto a quello nazionale non può essere stabilita, in linea di massima, in base a teorie di qualsiasi tipo, ma occorre fidarsi il più possibile dello spirito comunitario e delle capacità interpretative dei giudici nazionali.

Questa relazione — come si vede — è improntata tutta ad un certo realismo e pragmatismo, giacché la prioritaria applicazione del diritto comunitario è in concreto rimessa al libero apprezzamento del giudice nazionale, eccetto nei Paesi Bassi ed in Francia, dove è costituzionalmente stabilita la supremazia dei

Trattati rispetto al diritto interno.

Chiude la parte relativa alle funzioni degli organi giurisdizionali un saggio di Frédéric Dumon, il quale esamina, in modo molto analitico e particolareggiato, la problematica riguardante il rinvio pregiudiziale, per interpretazione e validità, alla Corte di giustizia delle Comunità, sia nell'ambito del Trattato Ceca, che dei Trattati di Roma.

Si può ritenere che il rinvio pregiudiziale alla Corte delle Comunità costituisca il sistema più adatto per ottenere un'uniformità di interpretazione e, in una prospettiva più ampia, per raggiungere una più stretta collaborazione tra giurisdizione comunitaria e giurisdizioni nazionali.

Le relazioni della terza parte del libro concernano i problemi derivanti dalla applicazione giurisdizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In particolare, i saggi di Michel Waelbroeck e di Karel Vasak riguardano l'estensione alle Comunità Europee della Convenzione dei diritti dell'uomo e la sua applicazione giudiziaria, sia da parte della Commissione della Convenzione, che da parte dei singoli organi giurisdizionali nazionali. Gli autori pongono in rilievo il fatto che non si sia avuta un'integrazione di questo diritto europeo nei vari ordinamenti statali, anche per effetto dell'esistenza di alcune clausole accessorie alla Convenzione non accettate da tutti gli stati firmatari.

p.a.c.

715

AA. VV., *Fiscal Harmonization in Common Markets*, Columbia University Press, New York, 1962, 2 voll., pp. 1.092, s.i.p.

Volume I.

1. Douglas Dosser: Economic Analysis of Tax Harmonization. 2. Hirofumi Shibata: The Theory of Economic Unions: A Comparative Analysis of Customs Unions, Free Trade Areas, and Tax Unions. 3. William M. McNie: The Origin Principle and Transport Costs. 4. Norbert Anel: Problems of Government Expenditure Harmonization in a Common Market. 5. Norbert Anel: Problems of Harmonization of Social Security Policies in a Common Market. 6. Richard M. Bird: Regional Policies in a Common Market.

Volume II.

1. Clara K. Sullivan: Indirect Taxation and Goals of the European Economic Community. 2. Clara K. Sullivan: Indirect Tax Systems in the European Community and the United Kingdom. 3. Clara K. Sullivan: Potential Rates of Value-Added Tax in the European Economic Community. 4. Peggy B. Musgrave: Harmonization of Direct Business Taxes: A Case Study. 5. G. K. Shaw: European Economic Integration and Stabilization Policy. 6. Hirofumi Shibata: Tax Harmonization in the European Free Trade Association. 7. Marion Hamilton Gillim: The Fiscal Aspects of the Central American Common Market. 8. Marion Hamilton Gillim: Some Fiscal Aspects of the Latin American Free Trade Association. 9. John F. Due and Peter Robson: Tax Harmonization in the East African Common Market. 10. Richard M. Bird: Problems of Harmonization in Soviet-Type Economies: The Case of Comecon.

ANDREIS MARIO, *L'Africa e la Comunità Economica Europea*, Einaudi, Torino, 1967, pp. 374, Lit. 3.000.

Parte Prima: Origini e presupposti economico-politici dell'associazione. 1. Dal piano di Strasburgo all'associazione dei paesi africani e malgascio alla Comunità economica europea. 2. La Francia e i paesi associati alla zona del franco. Parte Seconda: L'associazione e i problemi dello sviluppo economico dei paesi africani associati. 1. Scambi commerciali e regime preferenziale dell'associazione. 2. Regime di associazione e problemi relativi all'industrializzazione, al commercio estero e

alle unioni doganali-economiche degli stati associati. 3. Piani nazionali di sviluppo e partecipazione degli stati associati al processo di integrazione economica del continente. 4. La cooperazione finanziaria e tecnica: Fondo europeo di sviluppo. Parte Terza: I paesi associati e l'evoluzione politica del continente. 1. Gli stati associati e la divisione politica del continente sino alla conferenza al vertice di Addis Abeba. 2. L'Organizzazione comune africana e malgascia (Ocam). 3. Radicalizzazione dei contrasti e delle tensioni politiche, economiche e sociali all'interno degli stati associati. Parte Quarta: La Comunità economica europea e i paesi terzi dell'Africa: trattative per accordi particolari di associazione con le nazioni del Commonwealth e del Maghreb. L'evoluzione del regime di associazione nelle prospettive delle conclusioni e dei risultati della conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo. Appendici.

AA. VV., *La Germania antinazista (R.D.T.)*, La Nuova Italia, Roma, 1967, pp. 250, Lit. 3.000.

716

I. Lo sviluppo storico. 1. Stefan Doernberg: La Repubblica democratica tedesca. II. L'economia. 1. Werner Kalweit: Lo sviluppo economico. 2. Gerhard Schulz: L'industria; ieri e oggi. 3. Richard Heinrich: Lo sviluppo dell'agricoltura socialista. 4. Rosemarie Trute e Heinz Moritz: L'inserimento di imprenditori ed esercenti privati nel sistema economico socialista. 5. Rudolf Thiele: La Repubblica democratica tedesca: « un partner commerciale per il mondo ». 6. Christa Thies: Democratizzazione delle finanze. III. L'assistenza sociale. 1. Alfred Nave: Il sistema unitario di assicurazione sociale per gli operai e gli impiegati. IV. Scuola e cultura. 1. Helmuth König: Lo sviluppo dell'istruzione pubblica. 2. Fred Staufenbil: La cultura. 3. Werner Mittenzwei: Il « Berliner ensemble » e il teatro nella R.D.T. Horst Seeger: L'interpretazione dell'opera lirica come impegno nazionale. V. La politica estera. 1. Herbert Krolikowski: Una politica di pace.

ANGIOLINI ALFREDO, *Socialismo e socialisti in Italia*, Editori riuniti, Roma, 1966, pp. 416, ed. fuori comm.

1. I precursori del socialismo. 2. La Internazionale in Italia dal 1865 al 1873. 3. I moti rivoluzionari del 1874 e la reazione borghese. 4. Dalle bande di Benevento alla fine della Internazionale. 5. Il Partito operaio dal suo nascimento al 1885. 6. Le vicende del Partito operaio fino al sorgere del Partito de' lavoratori. 7. Il Partito de' lavoratori dal Congresso di Genova al 1894. 8. I moti di Sicilia del 1894 e la rappresaglia borghese. 9. Dal Congresso del 1895 al maggio del 1898. 10. I tumulti e la reazione del 1898. 11. Dalle battaglie parlamentari del 1898 al Congresso socialista del 1900. 12. Dal congresso di Roma a quello di Imola.

BAADE H. C. FRITZ, *Exportations et recettes invisibles en Turquie*, OCDE, Paris, 1961, pp. 134, s.i.p.

1. Analyse globale des exportations turques. 2. Evolution du volume des exportations turques. 3. Analyse par produits des exportations turques. 4. Recettes en devises de la Turquie au titre du tourisme.

BANCA D'ITALIA, *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti, anno 1966*, Roma, 1967, 2 voll. pp. 543, s.i.p.

I. Aspetti dell'economia internazionale. 1. I problemi economici del momento presente. 2. La cooperazione finanziaria e monetaria fra stati. 3. La riforma del

sistema monetario internazionale. 4. Il mercato dei capitali. II. L'economia italiana. a - Evoluzione congiunturale e formazione del reddito. 1. Il bilancio economico nazionale e l'andamento congiunturale. 2. L'attività produttiva e i prezzi. 3. L'occupazione e le retribuzioni. b - Rapporti con l'estero. 1. La bilancia dei pagamenti. 2. Le partite correnti. 3. I movimenti di capitale. 4. I movimenti monetari. c - Finanza pubblica. 1. La finanza statale e gli enti pubblici. d - Mercato finanziario e mercato monetario. 1. Il mercato dei valori mobiliari. 2. L'attività degli istituti speciali di credito. 3. Il mercato monetario e il governo della liquidità. 4. L'attività delle aziende di credito. 5. Le operazioni della Banca d'Italia e dell'Ufficio italiano dei cambi. 6. Le attività finanziarie complessive e il finanziamento dell'economia. III. Considerazioni finali. 1. Problemi monetari internazionali. 2. La congiuntura interna. 3. Il mercato finanziario. 3. Il credito agevolato e l'impresa. 4. L'attività delle aziende di credito. 5. La politica monetaria e fiscale. 6. Problemi e responsabilità di un'economia aperta.

CALOGERO LA MALFA LUISA, CECCARINI ENNIO (A cura di), *Contro la proliferazione internazionale*, Edizioni della Voce, Roma, 1967, pp. 297, Lit. 1.500.

717

1. La proposta italiana di moratoria nucleare (luglio-agosto 1965). 2. Il progetto occidentale e il dibattito a Ginevra (agosto-settembre 1965). 3. Le dichiarazioni del governo italiano e dei partiti alla Camera (13 ottobre 1965). 4. Il disarmo alla XX sessione dell'Onu (ottobre-dicembre 1965). 5. L'evoluzione delle posizioni americana e sovietica a Ginevra (gennaio-agosto 1966). 6. Le risoluzioni dell'XI sessione dell'Assemblea generale dell'Onu sulla non proliferazione. 7. Mutamento della posizione italiana? (ottobre 1966-marzo 1967). 8. La reazione delle forze politiche (febbraio-maggio 1967). 9. La polemica sulla stampa. 10. Il parere degli esperti. 11. Gli scienziati per il trattato. 12. Ulteriori precisazioni della posizione del governo (marzo-aprile 1967). 13. La polemica tra la Voce Repubblicana e il Corriere della Sera. 14. Ultimi sviluppi.

DEL BO DINO, *Verso un nuovo assolutismo?*, Vallecchi editore, Firenze, 1967, pp. 149, Lit. 1.800.

1. Crisi dello stato ed erosione della sovranità. 2. Il potere esecutivo. 3. Il problema della rappresentanza. 4. Il potere giudiziario. 5. Il nuovo assolutismo.

DEPARTMENT OF INFORMATION OF SOUTH AFRICA (Published by the), *Ethiopia and Liberia Versus South Africa*, Pretoria, 1966, pp. 306, s.i.p.

1. The International Court of Justice. 2. South West Africa: The Land and its Peoples. 3. History of the Mandate. 4. Jurisdiction of the Court. 5. The Preliminary Objection. 6. The Proceedings of the Merits: Introductory. 7. Accountability under the Mandate. 8. The Lapse of the Mandate as a whole. 9. Well-being and Progress: General. 10. Well-being and progress — Pleadings: The Charge of Deliberate Oppression. 11. Well-being and Progress — Pleadings: The Norm of Non-Discrimination or Non-Separation. 12. Well-being and Progress — Pleadings: The charge that South Africa's Policies in Fact Failed to Promote Well-Being and Progress. 13. Well-Being and Progress — Oral Proceedings: Applicants Case Changed. 14. Well-Being and Progress — Oral Proceedings: Applicants' Arguments. 15. Well-Being and Progress — Oral Proceedings: South Africa's Arguments. 16. Well-Being and Progress — Oral Proceedings: Testimony. 17. Well-

being and Progress — Oral Proceedings: Applicants Comment on the Evidence. 18. Well-being and Progress — Oral Proceedings: Respondent's Reply to Applicants' Comment. 19. Well-being and Progress — Oral Proceedings: Processes of the United Nations. 20. Well-being and Progress. The Effect of the 1966 Judgment. 21. Unilateral Incorporation of South West Africa. 22. Militarisation. 23. Unilateral Modification of the Terms of the Mandate. 24. The 1966 Judgment.

DI FABIO MARCELLO, *L'acquisto immobiliare dello straniero*, Edizioni Porziuncola, Assisi, 1967, pp. 253, s.i.p.

1. Importanza del fenomeno. 2. La normativa della fattispecie e il notaio. 3. I soggetti: gli stranieri. 4. L'oggetto: gli immobili in Italia. 5. I titoli d'acquisto. 6. Forma e formalità.

DINNERSTEIN HERBERT S., *Soviet Policy in Latin America*, The Rand Corporation, Santa Monica, 1966.

718

HAYEK FRIEDRICH A., *L'abuso della ragione*, Vallecchi, Firenze, 1967, pp. 255, Lit. 1.000.

Parte Prima: Scientismo e scienze sociali. 1. Influenza delle scienze naturali sulle scienze sociali. 2. Problema e metodo delle scienze naturali. 3. Carattere soggettivo dei dati delle scienze sociali. 4. Il metodo individualistico e «compositivo» delle scienze sociali. 5. L'oggettivismo scienziista. 6. Collettivismo metodologico dello scientismo. 7. Scientismo e storicismo. 8. Formazioni sociali finalistiche. 9. Direzione «cosciente» e crescita della ragione. 10. Ingegneri e pianificatori. Parte Seconda: La controrivoluzione scientifica. 1. L'Ecole Polytechnique, fonte della «hybris» scienziista. 2. La maieutica ideale di Henri de Saint-Simon. 3. La fisica sociale: Saint-Simon e Comte. 4. La religione degli ingegneri: Enfantin e i saint-simoniani. 5. L'influenza saint-simoniana. Sociologia: Comte e i suoi successori. Parte Terza: Comte e Hegel.

HAYWARD MAX. (Translated and edited by) *On Trial, The Soviet State versus « Abram Tertz » and « Nikolai Arzhak »*, Harper & Row, New York, 1966, pp. 176, \$ 4.95.

Part One: The Trial. I. Session of February 10, 1966. 1. Reading of the Indictment. 2. Examination of Yuli Daniel. 3. Examination of Andrei Sinyavsky. II. Session of February 11, 1966. 1. Examination of Andrei Sinyavsky (Continued). III. Session of February 12, 1966. 1. Final plea by Andrei Sinyavsky. IV. Session of February 14, 1966. 1. Final plea by Yuli Daniel.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, *Proceedings. Seventh Meeting of the Board of Governors*. Mexico, D.F., 1966, pp. 198, s.i.p.

IONESCU GHITA, *L'avenir politique de l'Europe orientale*, Futuribles Sedeis, Paris, 1967, pp. 372, F. 25.

Première partie: La fabrique du pouvoir. 1. L'armature. 2. Le réseau. Deuxième partie: Les contrôles pluraux. 1. Le contrôle du parti par d'autres appareils.

2. Les contrôles sociaux. 3. Les contrôles par les corps constitutionnels et culturels. Troisième partie: La manifestation du désaccord. 1. Opinion publique et désaccord. 2. Le ressemblement. 3. Les débouchés.

KINDLEBERGER CHARLES P., *Lo sviluppo economico*, Etas/Kompass, Milano, 1967, pp. 519, Lit. 8.000.

Parte prima: La teoria dello sviluppo economico. 1. Crescita e sviluppo economico. 2. Gli aspetti non economici dello sviluppo economico. 3. Le teorie della crescita economica. 4. La terra. 5. Il capitale. 6. Il lavoro. 7. L'organizzazione. 8. La tecnologia. 9. La dimensione. 10. Il processo di trasformazione. Parte seconda: Problemi di politica economica interna. 1. Dalla allocazione diretta alla allocazione tramite il sistema dei prezzi. 2. Industrializzazione o agricoltura. 3. Gli aspetti monetari e fiscali. 4. Scelta tra una tecnologia ad alto impiego di manodopera ed una tecnologia più avanzata ad alta intensità di capitale. 5. L'aspetto demografico. Parte terza: Gli aspetti internazionali dello sviluppo. 1. Commercio estero o autarchia. 2. I prestiti esteri. 3. La cooperazione regionale. 4. Le relazioni con i paesi sviluppati. 4. Alcune conclusioni.

719

KOLKOWICZ ROMAN, *Soviet Party-Military Relations: Contained Conflict*, The Rand Corporation, Santa Monica, 1966, pp. 48, s.i.p.

KOLKOWICZ ROMAN, *The Red « Hawkes » on the Rationality of Nuclear War*, The Rand Corporation, Santa Monica, pp. 64, s.i.p.

KOLKOWICZ ROMAN, *The Soviet Military and the Communist Party*, Princeton University Press, Princeton, 1967, pp. 349, \$ 9.

Part One: The nature of institutional conflicts. 1. The dynamics of party-military relations. 2. The historical perspective. 3. The party's control system in the military. Part Two: Institutional dialogues; the conflicts of interests, objectives, and values. 1. The dialogue on professional autonomy: military independence vs. political integration. 2. The dialogue on historical roles: a forum for claims, grievances, and demands. 3. The rise of the Stalingrad group: a study in intramilitary power politics. 4. The military and the ouster of Khrushchev. Part Three: Dilemma of a totalitarian elite. 1. The new technology and the rise of the technocrat: their effect on party-military relations. 2. Assessing the military's role in soviet politics.

KOPPE KARLHEINZ, *Das grüne E setzt sich durch, 20 Jahre Europa Union Deutschland 1946-1966*, Europa Union Verlag, Köln, 1967, pp. 182, s.i.p.

1. Im Zeichen des Hertensteiner Kreuzes. 2. Das grüne E setzt sich durch. 3. Das Interregnum. 4. Klärung der Positionen. 5. Hoffen, warten, warnen. 6. Das europäische Gevissen.

KUBY HEINZ, *Défi à l'Europe*, Éditions du Seuil, Collections esprit
« Frontière ouverte », Paris, 1967, pp. 346, s.i.p.

I. L'Europe entre l'Est et l'Ouest: puissance « neutralisée » ou puissance autonome? 1. Le partage de l'Europe. Ses causes et ses conséquences. 2. Le problème de l'Europe centrale et les concepts de neutralisation. 3. La politique de réunification et la physique politique de l'Europe centrale. 4. L'évolution du conflit Est-Ouest et des conceptions politiques. 5. Le retour sur la scène internationale, condition d'une politique « européenne ». II. L'Europe et l'Amérique entre la tutelle et l'association. 1. Modification des données de l'alliance. 2. Les intérêts de l'Europe occidentale et des Etats-unis. Bilan. 3. L'Alliance atlantique. Structures politiques et intérêts. III. La sécurité de l'Europe: tutelle ou autonomie? 1. Le développement de la communauté et le problème de la sécurité. 2. La sécurité et le manque d'unité des pays de l'Europe occidentale. 3. La M.L.F.: une association nucléaire entre partenaires inégaux? 4. La force atomique néo-nationale de la France: issue, biais ou impasse? 5. La politique de sécurité européenne face une alternative: assumer ses propres destinées ou s'affaiblir par d'incessantes rivalités. 6. Le désarmement atomique, ou l'intérêt de l'Europe? IV. La nouvelle Europe: union fédérale ou alliance d'hégémonies? 1. L'intégration jusqu'à maintenant. 2. Divergences dans le domaine extérieur. 3. Une crise différée. 4. Les structures à venir de la communauté: politiques ou a-politiques? 5. La formule gaulliste: l'Europe des états. 5. La seconde formule: l'union fédérale par la « mise en commun des souverainetés ». 7. Obstacles et impulsions sur la voie de l'état fédéral.

720

KUX ERNST, DALL'ONGARO GIUSEPPE, *Crisi nel Sud-est asiatico*, Ugo Bozzi Editore, Roma, 1967, pp. 273, Lit. 3.000.

Ernst Kux - I. Satelliti di Mosca. Satelliti di Pechino. 1. Il nuovo « Impero di mezzo ». II. Il Vietnam del Nord. 1. Il Vietnam diviso. 2. Ho Ci Minh. 3. Il comunismo nel Vietnam. 4. La presa di potere comunista in Hanoi. 5. La guerra indocinese contro la Francia. 6. Il terrore nelle campagne. 7. L'industrializzazione comunista. 8. Gli « aiuti fraterni » della Cina e dell'Unione Sovietica. 9. Tra Mosca e Pechino. 10. La guerra civile nel Sud Vietnam. 11. Al rimorchio di Pechino. 12. La lotta contro il revisionismo. 13. Dall'Asia sudorientale: la « Strategia offensiva ». Giuseppe dall'Ongaro - III. La falsa pace di Ginevra. 1. La Conferenza di Ginevra. 2. La posizione del Sud Vietnam. 3. L'atteggiamento degli Stati Uniti. 4. L'atteggiamento del Viet Minh. 5. Gli accordi violati: violazioni interne. 6. Gli accordi violati: violazioni esterne. 7. Le tre fasi dell'intervento americano. 8. Gli avvenimenti politici nel Sud Vietnam: da Diem al generale Ky. 9. Le trattative e le mediazioni. IV. L'Occidente e l'Asia. 1. Estate 1966: pace o guerra?. 2. Le vittime. 3. Nguyen Cao Ky e il suo nemico. 4. Avremo un « secondo fronte »?. 5. Stati Uniti e Unione Sovietica. 6. Il « crimine » dell'agosto 1954. 7. Il tempo del drago, del licorno, della tartaruga e della fenice.

LA PALOMBARA JOSEPH, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi d'interesse in Italia*, Edizioni di Comunità, Milano, 1967, pp. 391, Lit. 3.500.

1. Introduzione. 2. Il contesto sociale ed economico. 3. La cultura politica italiana. 4. Struttura governativa e ordinamento statale. 5. Un inventario dei gruppi d'interesse. 6. Modelli di comunicazione e di interazione dei gruppi. 7. Interazione nel parlamento. 8. L'intervento della burocrazia: la clientela. 9. L'intervento della burocrazia: la parentela. 10. Ambito e limiti dell'intervento in sede burocratica. 11. Percezione dei gruppi e conseguenze nel comportamento: epilogo.

MANNUCCI CESARE, *La società di massa*, Saggi di cultura contemporanea, Edizioni di Comunità, Milano, 1967, pp. 240, Lit. 2.000.

1. Gli studi sulle comunicazioni di massa e il concetto di società di massa. 2. Le origini storiche delle teorie sulla società di massa. 3. Il problema della validità scientifica delle teorie sulla società di massa. 4. Le teorie critiche della società di massa e l'America. 5. Massa ed élites.

MARK MAX, *Beyond Sovereignty*, Public Affairs Press, Washington, 1965, pp. 159.

1. Perspective. 2. Nationalism and the state. 3. Politics in the traditional state system. 4. Integral nationalism and the rise of communism. 5. The split between East and West. 6. The anti-colonial revolution. 7. The revolution of warfare. 8. The newly emerging countries. 9. The Communism world. 10. The West. 11. Contemporary international politics. 12. Toward a new Wilsonianism.

721

MCDUGALL DUNCAN M., DERNBURG THOMAS E., *Macroeconomia*, Etas/Compass, Milano, 1967, pp. 447.

Parte prima: La misurazione dell'attività economica. 1. Alcuni tratti essenziali della economia italiana. 2. La contabilità nazionale in Italia. 3. La distribuzione del reddito nella contabilità nazionale. 4. Il metodo dei flussi finanziari e le analisi sulle interdipendenze settoriali in Italia. Parte seconda: Il livello dell'attività economica. 1. Consumo, risparmio e teoria semplice della determinazione del reddito. 2. L'intervento pubblico e il livello del reddito. 3. Il livello degli investimenti. 4. Interesse e moneta. 5. Equilibrio generale dei mercati della produzione e della moneta. 6. La domanda di moneta e la politica di stabilizzazione. 7. Il livello di occupazione (1). 8. Il livello di occupazione (2). 9. Piena occupazione, livello d'impiego e teoria dell'interesse. 10. Il commercio internazionale e il livello del reddito. Parte terza: Sviluppo e fluttuazione dell'attività economica. 1. Introduzione alla macroeconomia dinamica. 2. I fondamenti dell'economia dello sviluppo. 3. Inflazione. 4. Le fluttuazioni cicliche. Parte quarta: Problemi del controllo dell'attività economica. 1. Problemi di politica fiscale. 2. Il finanziamento della spesa pubblica. 3. L'inflazione « spinta dei costi », la disoccupazione strutturale e la politica contemporanea di stabilizzazione.

MENDERSHAUSEN HORST, *Atlantica, Europa, Germania*, The Rand Corporation, Santa Monica, 1966, pp. 63, s.i.p.

MENGES CONSTANTINE C., *Military Aspects of International Relations in the Developing Areas*, The Rand Corporation, Santa Monica, 1966, pp. 89, s.i.p.

NICHOLS R. T., *The Common Market and European Unification*, The Rand Corporation, Santa Monica, 1965, pp. 106, s.i.p.

NOBÉCOURT JACQUES, *Une histoire politique de l'armée. De Pétain à Pétain, 1919-1942*, Éditions du Seuil, Paris, 1967, pp. 328, s.i.p.

1. L'amère saveur de la victoire. 2. « L'alliance de l'Atlantique » et ses mécomptes. 3. Ferveurs et fureurs. 4. Une armée, pour quoi faire?. 5. Un fantôme de guerre. 6. Mangin et les mythes du Rhin. 7. De la Ruhr au Palatinat. 8. Gouraud. Le paradis à l'ombre de l'épée. 9. Sarrail. Un général républicain. 10. Lyautey. 11. Castelnau. Un templier? 12. « Le communisme, voilà l'ennemi ». 13. « Sacs à terre! ». 14. Le temps des héritiers (1930-1939). 15. Weygand. 16. La grande muette du 6 février. 17. De l'autre côté du miroir. 18. L'an quarante. 19. L'armistice de juin. 20. « Plus est en nous ».

OCDE, *Les moyens financiers mis à disposition des pays moins développés, 1956-1963*, Paris, 1964, pp. 139, F. 10.

1. Introduction. 2. Les contributions fournies en 1963. 3. Programmes d'aide des pays membres. 4. Tableaux statistiques généraux. 5. Tableaux sur la répartition géographique des apports financiers, 1960-1963.

OHLIN GORAN, *Réévaluation des politiques d'aide à l'étranger*, OCDE, Paris, 1966, pp. 112.

1. Introduction. 2. Evolution de la doctrine de l'aide. 3. L'opinion publique et l'aide extérieure. 4. Le volume de l'aide et son évaluation. 5. Formes de l'aide financière. 6. Vers un code d'aide au développement.

PIKE DOUGLAS, *Viet Cong. The Organization and Techniques of the National Liberation Front of South Vietnam*. The M.I.T. Press, Cambridge, Massachusetts, 1966, pp. 474, \$ 8.95.

1. Heritage. 2. The Viet Minh Legacy. 3. The Diem Environment. 4. Development of the NLF. 5. The Road to Power: The struggle Movement. 6. Organization Building. 7. Communication of Ideas. 8. The Communist Role. 9. The Course of the NLF. 10. The Functional Liberation Associations. 11. Other NLF Organizations. 12. The NLF Command Structure. 13. Violence. 14. Binh Van: The Proselyting Program. 15. The Liberated Area: Program. 16. The Liberated Area: Administration. 17. Externalization: Projecting the NLF Image Abroad. 18. Foreign Relations. 19. NLF Policy and Goals. 20. Mystique.

PIRKER THEO (Herausgegeben von), *Die Moskauer Schauprozesse, 1936-1938*, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 1963, pp. 278, DM. 2,50.

I. Zu den Dokumenten: 1. Die Auszüge aus der « Geschichte der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (Bolschewiki) ». 2. Die Auszüge aus den Prozessberichten. 3. Die Auszüge aus Chruschtschows « Geheimrede » auf dem XX. Parteitag der KPdSU. II. Die politische Bedeutung der Prozesse. III. Die kulturgeschichtliche Bedeutung der Prozesse. IV. Dokumente.

PIRKER THEO (Herausgegeben von), *Utopie und Mythos der Weltrevolution zur Geschichte der Komintern, 1920-1940*, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 1964, pp. 296, s.i.p.

1. Einleitung. 2. Dokumente. 3. Verzeichnis der Dokumente und Quellen.

PLANCHAIS JEAN, *Une histoire politique de l'armée. De De Gaulle à De Gaulle, 1940-1967*, Éditions du Seuil, Paris, 1967, pp. 376, s.i.p.

1. La « légion De Gaulle ». 2. Giraud et l'armée militaire. 3. De Lattre et Leclerc, armée B 2è D.B.. 4. L'amalgame, ou le mariage manqué. 5. De l'épuration au dégagement des cadres. 6. Bataille sur les crédits. 7. A la recherche d'une « armée nationale ». 8. Un roi sans lendemain. 9. Adieu au guerrier de Koufra. 10. La saison des organigrammes. 11. Trois marins et l'Indochine: Decoux, D'Argenlieu et Henri Martin. 12. L'Otan, assurance tous risques. 13. Contre la Ced, beaucoup d'étoiles et un bâton. 14. ... Mais tout s'achève a Dien Bien Phu. 15. Algérie française. 16. Des berbères à l'atome. 17. Le malaise des généraux. 18. La torture. 19. Une vérité devenue folle. 20. L'unité de l'armée. 21. Pour un concile.

723

PRANDI ALFONSO, *Religiosità e cultura nel '700 italiano*, Il Mulino, Bologna, 1966, pp. 435, Lit. 5.000.

Parte prima: I predicatori del secolo XVIII e gli « spiriti forti ». 1. Discussione sulla predicazione agli « spiriti forti ». 2. La prima predicazione gesuitica contro gli « spiriti forti ». 3. Sviluppi della predicazione gesuitica: la miscredenza come immoralità. 4. La predicazione gesuitica di tipo apologetico. 5. I predicatori « filosofanti »: l'apologetica volgarizzata. 6. I predicatori « filosofanti »: la miscredenza come danno sociale. 7. La predicazione di corte e le omelie: Adeodato Turchi. Parte seconda: Lettura di apologeti italiani. 1. L'apologetica di Daniello Concina. 2. Lo studio della religione secondo G. S. Gerdil. 3. Antonino Valsecchi: la difesa della religione naturale. 4. Antonino Valsecchi: la difesa della religione rivelata. 5. Antonino Valsecchi: « i fonti dell'empietà ». 6. Gianmaria Ortes: la religione fondamento della società.

RASCH HAROLD, *Die Bundesrepublik und Osteuropa*, Pahl-Rugenstein Verlag, Köln, 1965, pp. 150, s.i.p.

1. Die Ausgangslage. 2. Notwendige Einsichten. 3. Grundzüge einer Deutschen Ostpolitik.

ROBINSON THOMAS W., *A National Interest Analysis of Sino-Soviet Relations*, The Rand Corporation, Santa Monica, 1966, pp. 40, s.i.p.

SALISBURY HARRISON E., *L'orbita della Cina*, Bompiani, Milano, 1967, pp. 216, Lit. 1.500.

1. La strada per Lo Wu. 2. Un pranzo cinese. 3. Arare il sacro solco. 4. Le code cinesi. 5. Alla stazione delle fate. 6. Il Cromwell dell'Asia. 7. La fine di

«Hindi Chini Bhai Bhai». 8. Sostanzialmente un paese di montagna. 9. Una statua di Stalin. 10. Niente lettere da Pechino?. 11. Per l'Oceano Pacifico. 12. Le città segrete. 13. Il diritto all'amore. 14. Guerra a duecento metri.

SCHURMANN, SCOTT, ZELNIK?, *La politica dell'escalation nel Vietnam*, Il Saggiatore, Milano, 1967, pp. 159, Lit. 1.400.

1. La caduta di Diem (alla fine del 1963). 2. Il neutralismo e colpo di stato di Khanh (gennaio 1964). 3. L'incidente del golfo del Tonchino (luglio-agosto 1964). 4. La visita di Kossygin e il bombardamento sul Vietnam del nord (gennaio-febbraio 1965). 5. «4 punti» o «trattative senza condizioni»: escalation massiccia (marzo-aprile 1965). 6. Prima pausa dei bombardamenti sul Vietnam del nord (maggio 1965). 7. Ulteriore appoggio degli Stati Uniti al regime di Ky (luglio 1965). 8. La proposta di La Pira-Fanfani (novembre-dicembre 1965). 9. La seconda sospensione dei bombardamenti sul Vietnam del nord (24 dicembre-3 gennaio 1966).

724

SPEIER HANS, *Germany in American Foreign Policy*, The Rand Corporation, Santa Monica, 1966, pp. 44, s.i.p.

SPEIER HANS, *Germany, The continuing Challenge*, The Rand Corporation, Santa Monica, 1966, pp. 36, s.i.p.

TRAGER N. FRANK, *Why Viet Nam*, Praeger, New York, 1966, pp. 216, \$ 4,95.

Part One: Viet Nam before the Geneva agreements of 1954. 1. The Viet people: who, when, and where. 2. Viet Nam fights for independence against the French. Part Two: The end of hostilities? And Geneva 1954. 1. The war against the French: to Dien Bien Phu. 2. The Geneva conference of 1954 — and its results. Part Three: The republic of Viet Nam — The Diem regime. 1. The war between the states begins. 2. The search for security, stability, and improvement in the condition of living, 1955-63. 3. The United States and the Diem regime. 4. The protracted conflict, or long war, short campaign. Part Four: What is at stake in Viet Nam?. 1. To guarantee the independence of the republic of Viet Nam. 2. Conclusion: For a free Viet Nam.

UFFICIO STAMPA DELLE ACLI (a cura dell'), *Lo scandalo delle Acli. I commenti della stampa al X Congresso Nazionale*, Roma, 1967, pp. 214, s.i.p.

I. Il filo conduttore dei commenti al Congresso. 1. Il tema della partecipazione democratica. 2. La pianificazione e le riforme. 3. I problemi della partecipazione politica: la Democrazia cristiana. 4. I problemi della partecipazione politica: l'unità dei cattolici. 5. I problemi della partecipazione politica: il socialismo unificato. 6. I problemi della partecipazione politica: il comunismo in Italia. 7. I problemi della partecipazione politica: la proposta di una nuova strategia democratica. 8. L'unità sindacale autonoma. 9. Il ruolo autonomo delle Acli.

II. La rassegna della stampa. 1. Le opinioni delle forze economiche e della stampa indipendente. 2. Le opinioni dei comunisti. 3. Le opinioni del socialismo unificato. 4. Le opinioni di altri giornali di sinistra democratica. 5. Le opinioni della stampa di ispirazione cattolica. 6. Commenti sindacali.

UNITED NATIONS, *The United Nations and Disarmament. 1945-1965*, New York, pp. 232, s.i.p.

Part One. 1. The Atomic Energy Commission. 2. The Commission for Conventional Armaments. Part two. 1. Regulation, Limitation and Balanced Reduction of All Armed Forces and All Armaments. 1951-1957. 2. General and Complete Disarmament, 1959-1965. 3. Economic and Social Consequences of Disarmament. Part three. 1. Collateral Measures of Disarmament. Part four. 1. Origins, 1954-1958. 2. The Period of the Conference on the Discontinuance of Nuclear Weapon Tests. 1958-1962. 3. The Nuclear Test Ban Treaty and the Eighteen-Nation Committee on Disarmament, 1962-1965. Part five. 1. Non Proliferation of Nuclear Weapons. 2. Nuclear Free Zones.

725

WEINSTEIN ELLEN K., *The Soviets Try, Try Again. The Soviet Economy and the « New Reforms »*, The Rand Corporation, Santa Monica, 1966, pp. 11, s.i.p.

WOLFE THOMAS W., *The Evolving Nature of the Warsaw Pact*, The Rand Corporation, Santa Monica, 1965, pp. 28, s.i.p.

WOLFE THOMAS W., *Soviet Military Power and European Security*, The Rand Corporation, Santa Monica, 1966, pp. 42, s.i.p.

WOLFE THOMAS W., *The Soviet Union and Arms Control*, The Rand Corporation, Santa Monica, 1966, pp. 40, s.i.p.

VAN B. CLEVELAND HAROLD, *The Atlantic Idea and Its European Rivals*, McGraw-Hill, New York, 1966, pp. 170, s.i.p.

1. The Atlantic Alliance in a nuclear age. 2. Control of deterrent. 3. Control of international money. 4. Trade policy. 5. The European idea: theme and variation. 6. The Atlantic XX idea.

organi direttivi

727

Il 20 giugno si è riunito il Comitato Esecutivo, presenti i signori: Fichera, Del Viscovo, Mombelli, Serafini, Spinelli e Sterpellone. Il CE ha esaminato l'attività svolta, discutendo in particolare i problemi del secondo convegno annuale e dell'incontro italo-inglese organizzato dall'Iai e dal Federal Trust di Londra.

attività dei gruppi di studio

COMUNITÀ EUROPEA. Il 29 Aprile si è svolta a Roma una tavola rotonda sulla politica commerciale comune della Cee. Del rapporto introduttivo curato dai nostri collaboratori Roberto Aliboni e Riccardo Perissich sono pubblicati su questo numero il capitolo introduttivo e quello relativo al Kennedy Round. Gli atti completi saranno pubblicati nella collana « Documentazione Iai n. 7 ».

Erano presenti i signori: M. Ambrogetti (Ministero Agricoltura); R. Arena (Iri); E. Bagliano (Fiat); M. Bonanni (Lo Spettatore Internazionale); E. Bonomi (Eni); P. Calzini (Iai); G. Casadio (Università di Bologna); A. Castaldi (Banca d'Italia); A. Cingolani (Cee); E. Dal Bosco (Banca d'Italia); L. Fulci (Ministero Affari Esteri); L. Gastaldi (Cismec); T. Giunti (Confindustria); G. La Malfa (Facoltà Agraria di Portici); G. Lauchard (Ministero Trasporti); G. Lovisetti (Relazioni Internazionali); L. Mazzeo (Mincomes); Gerardo Mombelli (Iai); N. Pignatelli (Gulf Italiana); R. Rifflet (Cee); A. Rossi (Uil-Terra); G. Speranza (Cee); A. Spinelli (Iai); G. Ugo (Cee); R. Toulemon (Cee); P. Mancinelli (Olivetti); R. De Paolis (Consulente Aziendale); A. Titta (Cismec).

Il 21 Aprile si è svolta presso la sede dell'istituto una conferenza di C. Layton, consulente economico del Political and economical Plan-

ning e del Partito Liberale britannico, sul divario tecnologico tra Europa e USA.

Di Layton l'Iai ha pubblicato un quaderno dal titolo « Investimenti oltre l'Atlantico ».

Il Gruppo di Studio sulle comunità europee sta attualmente svolgendo due ricerche sulla fusione della Comunità e sulla politica comunitaria dell'energia. Su quest'ultimo tema il 10 luglio si è tenuta una prima riunione d'impostazione. Erano presenti i signori: Bonomi (Eni); Colitti (Eni); Maggiore (Atomo e Industria); Mazza (Cnen); Perissich (Iai); Salsano (Iai); Sillitti (Ministero del Bilancio); Spantigati (Economia e Tecnica del Petrolio); Spinelli (Iai).

ATLANTICO-STRATEGICO. È in corso una ricerca sui problemi dei paesi del Mediterraneo a cura del Prof. M. Del Viscovo e di S. Silvestri.

728

POLITICA DEL DISARMO. Sono state inviate due lettere di informazione sui temi « Il trattato di proibizione delle armi nucleari nell'America Latina » e « Le ultime sedute della conferenza delle 18 potenze a Ginevra ».

Il 7 luglio si è svolta una conferenza di W. Epstein, Capo del Servizio Disarmo dell'Onu, sul tema « La non proliferazione in America Latina ». L'8 luglio si è svolta presso la sede dell'Istituto una conversazione con lo stesso Epstein sul tema « A che punto è il trattato di non proliferazione ».

È stato pubblicato nella collana « Documentazione Iai » un fascicolo dal titolo « Le armi nucleari e la politica del disarmo ». Esso contiene il testo di quattro lezioni (F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) svoltesi all'Università di Roma di cui abbiamo già dato notizia.

EUROPA ORIENTALE. Nei giorni 16 e 17 luglio si è svolto a Roma, su iniziativa dell'Istituto un convegno internazionale in tre sedute dedicate rispettivamente a: « Il problema tedesco nella sua prospettiva storica »; « Aspetti del problema tedesco dal punto di vista orientale »; « L'occidente e il problema tedesco ». Erano presenti i signori: W. Abendroth (Institut für wissenschaftliche Politik, Universität Marburg); D. Bartoli (Corriere della Sera); J. Brown (esperto di problemi est-europei); P. Calzini (Iai); E. Dal Bosco (Banca d'Italia); I. Dumitru (Ambasciata rumena di Roma); Fossati (Direttore Istituto Gramsci); G. Goriély (Università libera di Bruxelles); W. E. Griffith (MIT); A. Levi (RAI-TV); R. Löwenthal (Otto-Suhr-Institut, Università libera di Berlino); K. Mehnert (Direttore Institut für Politi-

sche Wissenschaften der Technischen Hochschule Aachen); R. Mosca (Università di Firenze); J. Nobecourt (Le Monde); L. Radovanovic (Istituto di Politica e Economia Internazionale, Belgrado); E. Schulz (Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik Bonn); G. Signorini (Paese Sera); A. Snejdarek (Direttore Istituto di Economia e Politica Internazionale, Praga); F. Soglian (Ispi); A. Spinelli (Iai).

Su questi problemi è anche in preparazione un documento di Paolo Calzini dal titolo « La Germania e i rapporti Est-Ovest ».

AFRICA SUBSAHARIANA. Sul tema « Tentativo di integrazione e cooperazione regionale tra gli stati africani associati alla Cee » si è svolta il 14 luglio una tavola rotonda su un rapporto introduttivo dei nostri collaboratori R. Aliboni e A. Triulzi.

Erano presenti i signori: A. Balboni (Iri); S. Bono (Università di Roma); P. Calzini (Iai); M. Castagnoli (Ice); Levrero (ufficio studi CGIL); P. Mancinelli (Olivetti); G. Merzagora (Banca Commerciale Italiana); G. Rocca (Università di Roma); A. Spinelli (Iai).

729

incontri, convegni e conferenze

La IV Conferenza euro-americana dell'Istituto di studi strategici di Londra si è svolta a Fregene dal 5 al 7 Maggio, con la collaborazione del nostro istituto. Questa sessione è stata dedicata all'esame dei cambiamenti che si stanno verificando nei rapporti tra Europa ed USA.

Erano presenti i signori: A. Albonetti (Cnen); Mr. L. Beaton (Editor The Round Table, London); K. Birbaum (Director, Swedish Institute of International Affairs, Stockholm); R. Bowie (Counselor State Department, Washington); J. Boyesen (Norwegian Research Establishment, Kjeller); A. Buchan (Director Institute for Strategic Studies, London); On. Caiati (Presidente Commissione Difesa, Camera Deputati); A. Cattani (Presidente Olivetti General Electric); W. Chapin (U.S. Foreign Service); P. Corsini (Capo Sezione Affari Politici e Militari, Ministero Difesa); G. Crean (Canadian Ambassador to Italy, Rome); A. Del Marmol (Commandant, Ecole de Guerre de Belgique, Bruxelles); F. Duchene (The Economist, London); Gasparini (Vice Direttore generale Affari Politici, Ministero Esteri); C. Gasteyger (Director of Programmes, Institute for Strategic Studies, London); C. Guazzaroni (Vice-Direttore Affari Economici, Ministero Esteri); L. J. Halle (Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genève); Pierre Hassner (Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris); L.G.M. Jaquet (Secretary-General Institute of International Affairs, Netherlands); A. Longanesi-Cattani (Ministero della Difesa); Sen. P. Micara (Mem-

bro del Parlamento Europeo); G. Mombelli (Segretario Iai); U. Morra (Segretario Sioi); N. Orvik (Oslo University); R. Osgood (Director Center of Foreign Policy Research, Washington); K. Ritter (Director Foundation of Science and Politics, Munich); P. N. Rogers (Direttore Relazioni Internazionali, Olivetti); H. Schmidt (Chairman, Parliamentary Social-Democratic Party, Bonn); E. Seidenfaden (Warden, Danish College, Cité Universitaire, Paris); T. Sommer (Foreign Editor, Die Zeit, Hamburg); A. Spinelli (Direttore Iai); T. Stanley (Head of NATO Force Planning Section U.S. Mission to NATO, Paris); J. Thomson (Head of Planning Staff, Foreign Office, London); J. Vernant (Directeur Centre d'Etudes de Politiques Etrangères, Paris); Sen. P. Vittorelli (Vice-Presidente Commissione Esteri Senato); W. Wagner (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn).

Il Dr. Livio Labor, presidente delle Acli, ha tenuto il 24 maggio una conferenza dal titolo: « La dimensione mondiale del problema sociale dell'enciclica *Populorum Progressio* ».

Il 12 giugno Mr. A. Vadiathatha, esperto economico della Fao, ha parlato sul tema: « Problemi dello sviluppo economico dell'India ».

Una tavola rotonda sul tema « Crisi nel Medio Oriente: problemi e prospettive » si è svolta il 19 giugno. Vi hanno partecipato i signori: D. Bartoli (Corriere della Sera); G. Calogero (Università di Roma); L. Bellotti (Agenzia Radar); A. Levi (Rai-Tv); A. Spinelli (Iai). Un sommario della discussione è pubblicato in una lettera d'informazione dell'Iai.

In collaborazione con la Sioi e la sezione di Firenze dell'Mfe si è svolta il 26 giugno una tavola rotonda sul tema « L'Università europea: problemi e prospettive ». Vi hanno partecipato i signori. A. Chiti-Batelli (Movimento Federalista Europeo); G. Archi (Rettore Magnifico dell'Università di Firenze); G. Calogero (Ordinario storia della filosofia antica); G. Vedovato (Vice-Presidente Terza Commissione Camera dei Deputati); A. Cattani (Presidente Olivetti General Electric).

Organizzato dall'Iai e dal Federal Trust si è svolto a White House nel Sussex (1 e 2 luglio) un incontro italo-inglese a cui hanno preso parte i signori: E. Gazzo (Direttore « Agence Europe »); C. Merlini (Direttore « EU 66 »); M. Dell'Omodarme (Funzionario Parlamento Europeo); B. Olivi (Portaparola Commissione Cee); R. Perissich (Iai); A. Spinelli (Direttore Iai); J. Bowyer (Labour Candidate); F. Duchene (The Economist); D. Howell, M. P. (Conservative M. P.); J. Lambert (Assistant Spokesman of the EEC Commission); R. Macfarquhar (Editor China Quarterly Review); D. McLaughlin (Director of Conferences, Federal Trust); A. Paice (Secretary Liberal Party Research Department); B. Paterson (Personal Assistant to the Director Con-

servative Political Centre); J. Pinder (Director, Political and Economic Planning); D. Prag (Head of the London Office of the European Communities Information Service); L. Reed (Author of forthcoming book on Technology); N. Salter (Executive Secretary of the International Department of the British Council of Churches); D. Thompson (Editor « Common Market Law Review » and « Journal of World Trade Law »); E. Usher (Executive Secretary, Federal Trust).

L'Iai ha partecipato con l'invio dei suoi collaboratori e rappresentanti alle seguenti iniziative: Incontro italo-inglese, Roma (28 aprile); Convegno dei direttori degli Istituti europei di politica internazionale, Marianske Lazné (17-19 maggio); Stati generali del Consiglio dei Comuni d'Europa, Berlino (5-8 giugno).

731

Direttore responsabile: Altiero Spinelli

Autorizzazione n. 3180 del Tribunale di Bologna in data 24 gennaio 1966

Finito di stampare il 19 settembre 1967

presso l'Azzoguidi società tipografica editoriale via Emilia Ponente 421 b 40132 Bologna Italy

INTERNATIONAL ORGANIZATION

The quarterly journal of the World Peace Foundation offering the most inclusive and up-to-date account of the recent activities of international organizations

Spring 1967

Volume 21, Number 2

ARTICLES

The Study of Political Influence in the General Assembly Robert O. Keohane

Comments on the United Nations Association Panel Report George Taylor

Consensus and Authority Behind United Nations Peacekeeping Operations Yashpal Tandon

The Common System of Salary Allowances and Benefits Theodor Meron

France and United Nations Peacekeeping James J. Combs

COMPREHENSIVE SUMMARIES

Recent activities of the United Nations, the UN specialized agencies, and the principal political, regional, and functional international organizations.

SELECTED BIBLIOGRAPHY

Recent books and articles, both United States and foreign.

\$6.00 a year

\$2.00 a copy

\$16.00 for

Student rate:

three years

\$4.00 a year

WORLD PEACE FOUNDATION

40 Mt. Vernon Street

Boston, Massachusetts 02108

Indian council of world affairs

MODERNISATION OF A TRADITIONAL SOCIETY by Wilfred Cantwell Smith

3 lectures delivered by Wilfred Cantwell Smith under the auspices of the Council in March 1964. Deals with its meaning and the roles of intellectuals and of religion, p. 61, Rs. 4.

KASHMIR: A STUDY IN INDIA-PAKISTAN RELATIONS by Sisir Cupta

a dispassionate account and analysis of the political and diplomatic aspects of the Kashmir Dispute and its role in India-Pakistan relations, p. 511, Rs. 48.

INDIA AND THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY by Dharma Kumar

an Indian assessment of the political and economic implications of E.E.C., p. 272, Rs. 25.

Published by ASIA PUBLISHING HOUSE
BOMBAY . LONDON . NEW YORK

DOCUMENTATION ON ASIA, Vol. II, 1961 by Girja Kumar & V. Machwe

lists countrywise and in classified order periodical articles and documents, p. 300, Rs. 24.

Published by ALLIED PUBLISHERS
BOMBAY . LONDON . NEW YORK

JOURNAL OF PEACE RESEARCH

A quarterly of scientific reports in the field of peace research
edited by Johan Galtung

Contents no. 2, 1967

Bruce M. Russett

Pearl Harbor: Deterrence Theory and Decision Theory

Hans & Shulamith Kreitler

Crucial Dimensions of the Attitudes towards National and Supra-National Ideals

Gutorm Gjessing

Ecology and Peace Research

Fredrik Hoffmann

The functions of Economic Sanctions

Johan Galtung

Two Approaches to Disarmament

R. J. Rummel

Some Attributes and Behavioral Patterns of Nations

The *Journal of Peace Research* is edited at the International Peace Research Institute, Oslo, (P.O. Box 5052, Oslo 3), and published by Universitetsforlaget.

Subscription: Vols. 1-3 (1964-66): US \$4 per year, \$1.50 per issue. Scandinavia: N. kr. 30 per year, N. kr 10 per issue. *Vols. 4-5 (1967-68):* US \$5 per year, \$2 per issue. Scandinavia: N. kr 35 per year, N. kr 12 per issue. International Peace Research Association and American Sociological Association members: \$4.

Universitetsforlaget

Publishers to the Universities of Oslo and Bergen
P.O. Box 307, Blindern, Oslo 3, Norway

The Journal of

CONFLICT RESOLUTION

A quarterly for research related to war and peace

Some articles in recent issues:

Bipolarity, multipolarity, and the future

R. N. Rosecrance

A theory of conflict processes and organizational offices

Ralph M. Goldman

Predicting the termination of war: battle casualties and population losses

Frank L. Klingberg

Majority decisions and minority responses in the UN General Assembly

Catherine Senf Manno

Each issue contains other articles, a section on experimental gaming, and book reviews. Subscriptions are for the current volume, starting with the March issue. Please make checks and money orders payable to «The University of Michigan».

\$ 7.00 per year for individuals, \$ 8.00 for institutions; \$ 3.00 per issue

Published by the Center for Research on Conflict Resolution
The University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, U.S.A. 48104

EU 67

rivista europea in quattro lingue, è recentemente uscita con un numero dedicato al problema della collaborazione internazionale nella ricerca scientifica (articoli di: Petrilli, Fayette, Giarini, Merlini, Sircana, ed altri). Nello stesso numero un articolo di Goriely sulla Nato e di Thiéry sulla Comunità Economica Europea.

I prossimi due numeri saranno rispettivamente dedicati a:

- vent'anni di federalismo dal Congresso di Montreux ad oggi (articoli di: De Rougement, Spinelli, Brugmans, Chiti-Batelli, Gouzy, ed altri);
- le zone arretrate e la politica regionale europea.

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

Journal of common market studies

Vol. 6 No. 1

September 1967

- | | |
|----------------------------|--|
| <i>Donald W. Baerresen</i> | A Method for Planning Economic Integration for Specified Industries |
| <i>Helen S. Feldstein</i> | A Study of Transaction and Political Integration: Transnational Labour Flow within the European Economic Community |
| <i>J. R. Gunn</i> | Payments Unions among the Less Developed Countries and their Economic Integration: A Comment |
| <i>Document</i> | Trade Expansion and Economic Co-operation among Developing Countries |
| <i>Document</i> | Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities |

Book Reviews

Register of Current Research,

Price 12s. 6d.

Annual Subscription 42s.

Edited by UWE KITZINGER and MIGUEL S. WIONOZEK

GOVERNMENT AND OPPOSITION

A journal of comparative politics

January 1967 THE DEAD END OF THE MONOLITHIC PARTIES

A discussion by leading sociologists and political scientists of the limitations of the 'one-party states'. Contributors include: Raymond Aron, Bernard Crick, R. Dahrendorf, Leonard Schapiro, Julius Gould, Donald MacRae, J. Djordjevic, and Annie Kriegel.

April 1967 THE POLITICS OF EUROPEAN INTEGRATION

A Study of the real political processes at the continental level: policy-making, the birth of the European opposition, action of continental pressure-groups, relations between national governments and Eurocrats, etc. Contributors include: Denis de Rougemont, J. R. Rabier, Etienne Hirsch, Richard Mayne, D. Sidjanski, Altiero Spinelli, Gerda Zellentin.

July 1967 POLITICAL CONFLICT IN AFRICAN STATES

An analysis of political processes in Tanzania, Nigeria, Uganda: the political and ideological conflict between new states and their societies and between governments and races, tribes, armies, the intelligentsia and the social groups. Contributors include: Dennis Austin, D. Cruise O'Brien, A.K. Datta, S. E. Finer, Ali Mazrui, R. Sklar and W. Tordoff.

A quarterly journal first published in October 1965 by Weidenfeld & Nicolson, 5 Winsley St London W. 1.

SURVEY

A Journal of Soviet and East European Studies

No. 62

January 1967

MARXISM — YESTERDAY AND TODAY

is the subject of a special issue of

SURVEY

Among the contributions are: Alastair MacIntyre on "Herbert Marcuse"; Neil McInnes on "Robert Havemann"; Marshall Shatz on "Machajski: The Anti-Intellectual Tradition"; Max Nomad on "Marxism and the Intellectuals"; Eugene Kamenka on "Studying Philosophy in Moscow"; James D. Young on "The New-Left in Britain"; Louis Feuer on "The New-Left Students in the United States"; Kevin Devlin on "Communists in Israel"; George Lichtheim on "Marxism"; Gino Bianco on "Marxism and Culture in Italy"; Pierre Naville on "Marxism in France"; Anthony Sylvester on "Marxism in *Praxis*"; Henry Pachter on "Marxism in America's New-Left".

Annual subscription

£ 2 or \$ 6

Free specimen copy on request

Editorial office: Summit House, 1 Langham Place, London W.1.

Subscription office: 133 Oxford Street, London W.1.

Internationale spectator

A fortnightly, published by the Netherlands Institute of International Affairs in close collaboration with the Royal Belgian Institute of International Relations. Editor in chief: Dr. L. G. M. Jaquet; Editor: Prof. dr. E. Coppieters.

Each volume includes special numbers on development aid (4), Eastern Europe (4), Asia and Middle East (3), Africa (2) and Latin America (2). The other numbers (8) of a volume deal with international relations generally, problems of European and Atlantic politics, international economic and social questions, problems of international law etc. The articles are in Dutch, but fairly regularly articles are also published in English, French and German.

During the years 1966 and 1967 among others the following articles have been published in the Internationale Spectator:

- A. Beaufre, **Aspects stratégiques du problème Vietnamien**
- J. W. Bezemer, **Russia and China after Chruscev**
- Lord Chalfont, **Peking, Moscow and the spread of nuclear arms**
- J. van den Doel, **Tibergen's convergence theory**
- P. Hassner, **Les alliances sont-elles dépassées?**
- L. G. M. Jaquet, **China and America**
- E. H. van der Beugel, **Netherlands role in Western co-operation**
- J. William Fulbright, **The Two Americas**
- L. M. Goreux, **An indicative world plan for agricultural development**
- F. Kempers, **Yugo-Slavia after the Brioni-plenum**

About 1700 pages a year. Subscription fee Dfl. 25,— yearly (plus Dfl. 2,50 for postal expenses for subscriptions out of the Benelux).

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile
Volúmen 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 |

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.

RELAZIONI INTERNAZIONALI

SETTIMANALE DI POLITICA ESTERA

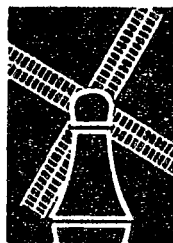
La documentazione completa della politica internazionale, nell'analisi obiettiva degli avvenimenti mondiali. Tutti i documenti della politica estera italiana

Un numero	L. 200
Abbonamento annuo	L. 10.000
Semestre	L. 6.000

Pubblicato

dall'ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Via Clerici, 5 - Milano



Collezione di testi e di studi - Scienze sociali

HERBERT A. SIMON

**Il comportamento
amministrativo**

pp. XXIV-372, L. 4.000

Come si formano le decisioni degli organi amministrativi? Uno studio sulla struttura, sulla funzionalità sulla psicologia dell'organizzazione amministrativa. Una nuova edizione completamente riveduta di un classico della teoria dell'organizzazione e della decisione.

Studi e ricerche

GORDON J. DI RENZO

**Personalità
e potere politico**

pp. 264, L. 3.000

Per la prima volta un'indagine psicosociologica su un campione di parlamentari italiani. Come giocano nell'impegno e nell'attività politica gli aspetti più strettamente personali dei nostri parlamentari, le loro caratteristiche e motivazioni.

EDWARD C. BANFIELD

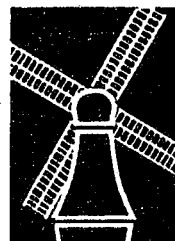
**Una comunità
del Mezzogiorno**

pp. 160, L. 1.500

Una nuova edizione di un volume che è ormai, nel suo campo, un piccolo classico. Una interpretazione della situazione sociale di una comunità dell'Italia meridionale secondo schemi inconsueti alla nostra cultura.

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, Casella Postale n. 119, 40100 Bologna.

La nuova scienza



Una collana nuova, organicamente concepita, di sintesi introduttive ai principali problemi della ricerca scientifica nei diversi campi della conoscenza.

Con questa iniziativa, il Mulino conta di contribuire ancora una volta, per la propria parte, all'aggiornamento della cultura nel nostro paese e al consolidamento della sua presenza in una società italiana dinamica. Un'utilizzazione più vasta dei risultati della ricerca scientifica più rigorosa può aiutare la ragione a liberarsi da facili certezze, ormai convertite in pregiudizi e a ritrovare le verità difficili a cui resta affidato l'equilibrio dell'uomo e del suo futuro.

Primi volumi pubblicati:

ALEX INKELES

Introduzione alla sociologia

pp. 188, L. 1.500

MICHAEL S. OLMSTED

I gruppi sociali elementari

pp. 148, L. 1.200

NEIL J. SMELSER

Sociologia della vita economica

pp. 208, L. 1.800

ROBERT DORFMAN

Il sistema dei prezzi

pp. 236, L. 2.000

CHARLES L. SCHULTZE

Il reddito nazionale

pp. 188, L. 1.800

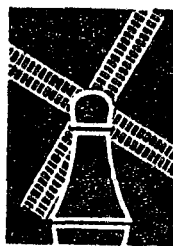
ROBERT A. DAHL

Introduzione alla scienza politica

pp. 228, L. 2.000

I volumi sono stati rivisti e adattati, riportando dati e indicazioni direttamente riferite al contesto italiano, arricchendo le note e modificando le indicazioni bibliografiche.

Società editrice il Mulino



Collezione di testi e di studi - Storiografia

JACOB L. TALMON

**Le origini
della democrazia totalitaria**

pp. 454, L. 5.000

Attraverso l'analisi delle dottrine politiche della Rivoluzione francese e degli ideali sociali del XVIII secolo, vengono studiati le origini storiche e lo sviluppo della moderna democrazia totalitaria e messianica di sinistra.

Saggi

ALFONSO PRANDI

**Religiosità e cultura
nel '700 italiano**

pp. XIV-450, L. 5.000

Predicatori e apologisti del '700 italiano, nella loro confutazione dell'ateismo e del deismo, danno la misura della crisi allora in atto nella cultura cattolica e nel costume religioso popolare.

FRANCO SERRA

**Wilhelm von Humboldt
e la Rivoluzione tedesca**

pp. 192, L. 2.000

Come si è formato il concetto di Rivoluzione tedesca tra Humboldt e Hegel dinanzi a Rousseau e a Kant: dall'alienazione alla libertà.

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, Casella Postale n. 119, 40100 Bologna.

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

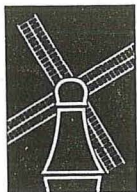
Abbonamento annuo allo Spettatore Internazionale e a tutte le pubblicazioni dell'Istituto Affari Internazionali:

L. 25.000

Abbonamento sostenitore allo Spettatore Internazionale:

L. 50.000

Per l'abbonamento si consigliano le seguenti formule: **1** - Inviare l'importo con assegno barrato (circolare o di conto corrente) a « Lo Spettatore Internazionale », viale Mazzini 88, Roma; **2** - Chiedere alla direzione o all'amministrazione (anche per via telefonica) l'invio contro assegno; **3** - Effettuare il versamento su c.c.p. usando l'accluso modulo e indicando nella clausola di versamento « Lo Spettatore Internazionale »; **4** - Versare l'importo all'Istituto Affari Internazionali, c.c. bancario 14486, Istituto Bancario San Paolo, Via del Tritone, Roma.



Società editrice il Mulino
Bologna

Prezzo Lire 1000
