

lo spettatore internazionale

4-5

anno IV

numero 4-5

luglio-ottobre 1969

l'utilizzazione del fondo marino

g. arangio-ruiz / riflessioni sul regime giuridico

l. j. bouchez / la regolamentazione internazionale della ricerca

g. muscarella / lo sfruttamento petrolifero

f. t. christy jr. / le prospettive minerarie

j. evensen / gli usi militari

e. bustin / le possibilità della politica estera africana

t. mboya / integrazione nell'africa orientale

a. m. o'connor / africa orientale: l'ampliamento della comunità

a. sterpellone / la conferenza intercomunista di mosca

*** * * / polonia: divergenze al vertice**

k. hartmann / polonia: la libertà intellettuale

r. perissich / premesse ed obiettivi di un rilancio europeo

w. c. foster / lo stato attuale degli armamenti

lo spettatore internazionale

Direttore responsabile: Altiero Spinelli
Comitato di direzione: Francesco Compagna, Nicola Matteucci, Umberto Serafini
Redattore-capo: Massimo Bonanni
Segretario di redazione: Bruno Musti de Gennaro
Direzione e redazione: Viale Mazzini, 88
00195 Roma - tel. 354.456 - 315.892

« Lo Spettatore Internazionale » è pubblicato in edizione italiana (bimestrale) ed inglese a cura dell'Istituto Affari Internazionali (Iai) di Roma. Ambedue le edizioni pubblicano articoli di autori italiani e studi e documenti dell'Iai. Oltre a ciò l'edizione inglese pubblica una rubrica sulla politica estera italiana mentre l'edizione italiana — in collaborazione con le maggiori riviste estere di politica internazionale — pubblica articoli di autori stranieri. Per l'edizione inglese è prevista nel 1969 la pubblicazione di due numeri doppi in giugno e dicembre.

La pubblicazione di articoli sullo Spettatore Internazionale non implica necessariamente una adesione della rivista alle opinioni espresse la cui responsabilità resta agli autori. Se alcune opinioni risultano in disaccordo tra loro ciò è dovuto alla volontà della rivista 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

Prezzo di un numero: L. 500. Arretrati il doppio.

Spedizione in abbonamento postale, gruppo IV.

Per iniziativa dell'Istituto Affari Internazionali si è svolto alla fine di giugno un convegno sul regime internazionale del fondo marino. Già da qualche tempo i problemi relativi al presente ed al futuro regime dei fondali oceanici sono stati argomento di disputa internazionale. Le Nazioni Unite hanno posto nella loro agenda tale problema fin dal 1967 e già alcune importanti soluzioni in materia sono state approvate dalla Assemblea. Oggi l'argomento è anche all'esame di diversi altri organismi internazionali quali la Commissione per il disarmo di Ginevra e la International Law Association.

Al convegno, che si è svolto nella sede dell'Accademia Nazionale dei Lincei, hanno partecipato 55 delegati provenienti da 22 paesi dell'Europa occidentale ed orientale, dal Nord America, dall'Asia, dall'Africa e dall'Australia. Gli aspetti economici, politici, giuridici e militari del problema dei fondi marini sono stati affrontati da diversi punti di vista nelle 25 relazioni che gli esperti hanno svolto durante il convegno. I relatori hanno affrontato i vari argomenti alla luce del prodigioso progresso scientifico degli ultimi anni che ha reso possibili diversi usi del cosiddetto zoccolo continentale degli oceani a profondità sempre maggiori, ed infine hanno illustrato le prospettive che sono state aperte dalle più recenti conquiste tecnologiche per lo sfruttamento dei fondali oceanici.

In attesa della pubblicazione degli atti, prevista entro l'anno, pubblichiamo cinque articoli relativi ai problemi del regime giuridico, dello sfruttamento minerario, di quello petrolifero, degli usi militari e della regolamentazione della ricerca scientifica.

Su questo argomento lo Spettatore Internazionale ha già pubblicato lo studio di A. Pardo, rappresentante di Malta alle Nazioni Unite, dal titolo «Lo sfruttamento e il controllo degli oceani» (n. 1, 1969) e le due schede «Tecnologia sottomarina e uso degli oceani» e «La competizione per lo sfruttamento dei mari» (n. 4/5, 1968).

Ai problemi africani dedichiamo in questo numero due articoli che illustrano alcuni aspetti e problemi dell'integrazione regionale in Africa orientale. In questa parte del continente dopo varie vicissitudini si è formata nel 1967 una Comunità Economica fra Kenya, Uganda e Tanzania sulla base dei legami integrativi ereditati dall'epoca coloniale. Altri paesi della regione hanno già chiesto di negoziare la loro adesione, a queste possibilità di allargamento si riferisce in particolare l'articolo di O'Connor, dell'Università di Londra.

Ai problemi politici ed economici suscitati dalla nascita di questa Comunità si riferisce l'articolo di Mboya, uno degli autori di questa impresa d'integrazione. Al distacco scientifico di O'Connor corrisponde la partecipazione volitiva di Tom Mboya, il leader keniota da poco tragicamente scomparso. Uomo politico di alto livello — si parlava di lui come del delfino di Kenyatta — più volte ministro e, senza dubbio, uno dei personaggi più rappresentativi e vivaci del continente, Tom Mboya è stato anche un oratore ed uno scrittore affascinante. È noto il suo volume « Freedom and After ». L'articolo che pubblichiamo, proprio per l'ottimismo che rivela di fronte alle debolezze indubbie di questa nuova Comunità dell'Africa Orientale, testimonia dell'impegno con cui l'autore partecipava alla difficile ricostruzione civile e politica del suo continente.

Un tema più generale è quello affrontato da Edouard Bustin sulla possibilità di una politica estera degli stati africani. Secondo l'autore « ci si trova davanti ad un miscuglio abbastanza unico di impotenza e di abilità, di astuzia, di dogmatismo e di semplice buonsenso, ma le regole fondamentali alle quali obbedisce la dinamica delle relazioni internazionali rimangono valide ».

Su quest'ultimo argomento si veda anche « La politica estera della Tanzania » (n. 1, 1969), mentre sui problemi dell'integrazione rinviamo a « L'integrazione regionale in Africa ed in America » di A. Segal (n. 4/5, 1967). Dei problemi generali dell'Africa ci siamo già occupati « Asia e Africa: panorama militare 1966 » (documento Iss, n. 3, 1967); « Militari e rivoluzionari in Africa » di C. Legum (n. 2, 1966); « Il rinnovo dell'associazione euro-africana » di Ives Mathé (n. 3, 1968).

urss ed europa orientale

Sui problemi del mondo socialista pubblichiamo un lungo studio di Alfonso Sterpellone sulla Conferenza di Mosca, e due articoli sulla situazione polacca. Nel primo di essi un membro del Comitato Centrale esamina i punti di disaccordo tra le correnti di vertice del partito comunista polacco. L'autore, appassionatamente critico, ha mantenuto ovviamente l'incognito. Nel secondo articolo viene invece esaminata la situazione della libertà intellettuale dall'avvento di Gomulka fino alle dimostrazioni studentesche della prima metà del 1968.

Sull'Europa orientale fra i numerosi articoli pubblicati ricordiamo: « Jugoslavia e Europa occidentale » di D. Rusinow (n. 2, 1966); « La Ddr dopo il muro » di W. Hangen (n. 2, 1967); « Nuovi aspetti della politica orientale vaticana » di H. Stbele (n. 1, 1968); « Europa orientale: balcanizzazione o integrazione? » di

J. Lukaszewski (n. 3, 1968); «La Germania e i rapporti Est-Ovest» (n. 6, 1967); «Il commercio estero dell'Europa orientale» (n. 6, 1968); «Il patto di Varsavia: note e considerazioni» (n. 1, 1969) di P. Calzini; «La Romania e le riforme» di L. Schultz (n. 3, 1969).

l'integrazione europea

Riccardo Perissich esamina nel suo articolo le prospettive, i limiti e i problemi di un rilancio europeo nei prossimi mesi. Secondo l'autore la gravità di alcune scelte economiche, i problemi posti dall'allargamento della Comunità e della situazione internazionale pongono l'integrazione europea di fronte ad una scelta decisiva che non sarà possibile affrontare senza scosse. Esiste la possibilità di un salto qualitativo che realizzi l'unione economica ed estenda l'integrazione sovranazionale alla politica estera ed alla difesa, ma esiste anche il grave pericolo che accordi inter-governativi, basati su un direttivo di fatto della politica europea degradino l'integrazione entro schemi tradizionali.

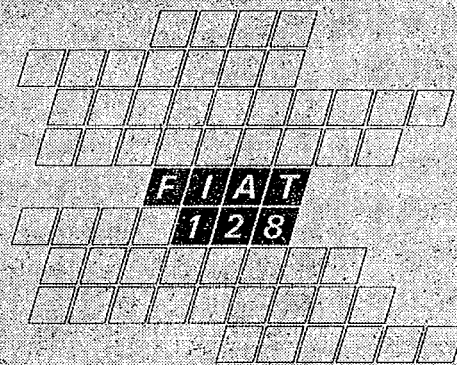
Su questi argomenti rinviando agli articoli: «Attori e scenari nel dramma europeo» di A. Spinelli (n. 6, 1968); «Dall'integrazione negativa all'integrazione positiva» di J. Pinder (n. 3, 1969); «È possibile un'integrazione monetaria europea?» di L. Gleske (n. 4/5, 1968) e ai nostri studi «La Gran Bretagna e la Cee: verso l'adesione» di R. Perissich (n. 4/5, 1966); «Problemi finanziari delle Comunità europee» di R. Aliboni (n. 1, 1968); «La politica commerciale della Cee» di R. Aliboni e R. Perissich (n. 4/5, 1967); «La fusione della Cee» di J. Di Cocco (n. 4/5, 1968).

armamenti e loro controllo

William Foster, già direttore dell'Agenzia per il controllo degli armamenti, fa il punto sulla situazione e sulle prospettive degli armamenti missilistici prendendo posizione a favore di una limitazione controllata della «escalation» — ritenendo che l'attuale congiuntura internazionale sia la più favorevole ad un accordo con l'Urss.

Ai problemi degli armamenti è dedicato in questo numero anche l'articolo «Gli usi militari del fondo marino». Sui problemi degli armamenti missilistici e del loro controllo si vedano «I problemi dell'antimissile» di C. Herzfeld (n. 3, 1966); «Missili e antimissili» di D. Zelé (n. 6, 1966); «Antimissili e paesi terzi» di AA. VV. (n. 1, 1968); «Pro e contro l'antimissile» di M. Geneste (scheda n. 3, 1967); «La nevrosi dell'antimissile» di J. J. Stone (n. 4/5, 1968); «Aspetti tecnico-militari dei sistemi ABM» di F. Celletti (n. 2, 1969).

un sistema che cambia, cambia anche l'automobile: la Fiat 128



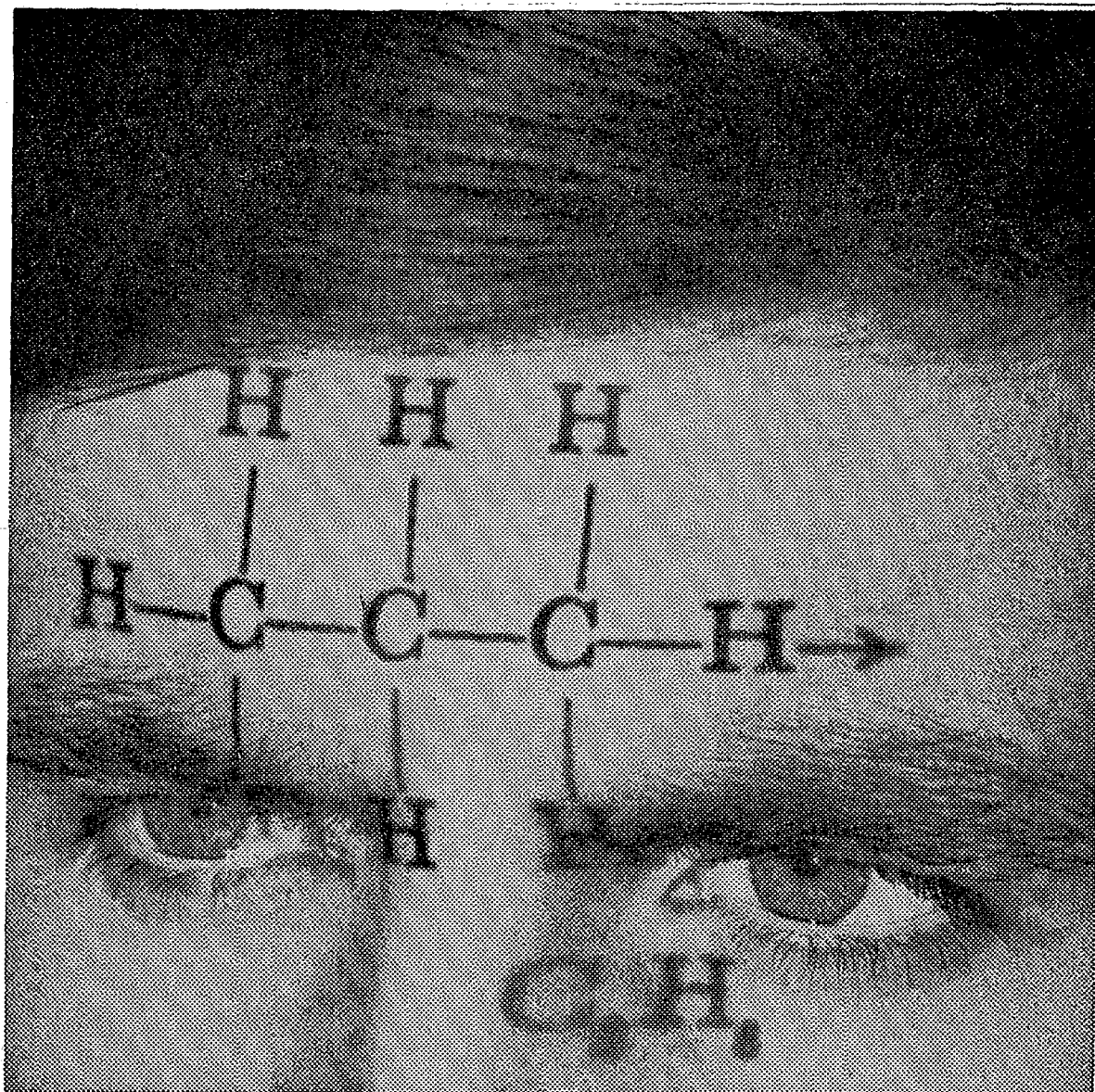
***Trazione anteriore, motore trasversale,
1116 cm³, 55 CV (DIN), oltre 135 km/h.***

***Sospensioni a ruote indipendenti,
sistema frenante a doppio circuito e
regolatore di frenata posteriore.***

Due versioni: 2 e 4 porte.

FIAT





Vedrà per formule

Chi può dire come cambiano in questo nostro tempo i ritmi del pensiero?

Chi può sapere quanto più rapido, preciso, limpido sarà il linguaggio?

I nostri figli vivranno in un mondo mentalmente diverso, quello di una tecnologia avanzata. Abbiamo bisogno, per questo, di una mentalità nuova; abbiamo bisogno di più scienziati.

La Esso offre alla scuola aiuti per andare più avanti nell'insegnamento delle materie scientifiche.

Dopo i film della fisica ecco ora la serie dei film della chimica.

Basta richiederli e un'ora di chimica può diventare per giovani menti un'ora di chiara visione, di vocazione, di scelta.

I professori e le scuole possono ricevere la serie "film della chimica" scrivendo a:
Esso Standard Italiana Ufficio Pubbliche Relazioni, Piazzale dell'Industria, 46 - 00144 Roma

Sarà inviato l'elenco degli argomenti trattati, a semplice richiesta.

I film, a passo 16, durano dai 24 ai 40 minuti e sono accompagnati da note illustrative.

E' possibile acquistarli, al puro prezzo di stampa della pellicola.

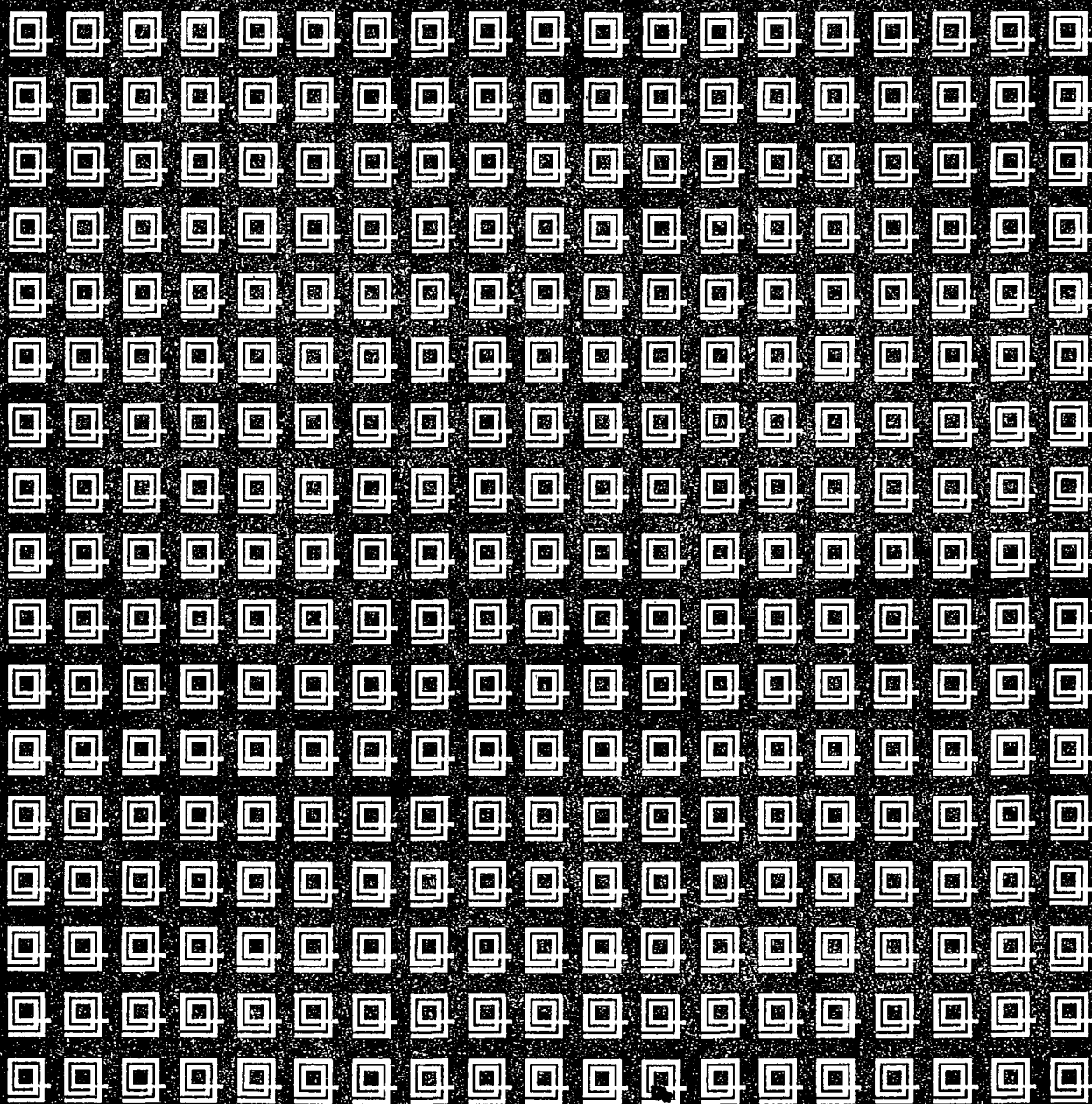


LA ESSO LAVORA PER IL PAESE

olivetti



Olivetti nel mondo è il nome dell'industria che fabbrica e distribuisce il più alto numero e la più completa serie di macchine e apparecchiature per ufficio, per la scrittura e il calcolo, per la contabilità, per la raccolta e la trasmissione dei dati, per la riproduzione e l'archiviazione dei documenti. Olivetti è la moderna tecnologia che accelera, automatizza, garantisce il cammino dell'informazione, ad ogni livello della gestione aziendale o dell'attività professionale e privata. Olivetti è il potenziale produttivo di diciassette stabilimenti in quattro continenti diversi, la presenza commerciale di ventinove società alleate e di centinaia di agenti, la tempestività e l'efficienza di una rete di assistenza tecnica che una semplice telefonata mobilita ovunque al servizio del cliente.



Il Bilancio dell' ENI al 31 dicembre 1968

Il sedicesimo bilancio dell'Eni documenta la continua espansione del Gruppo: nel 1968 le vendite di beni e di servizi hanno raggiunto un valore complessivo di 1.243,6 miliardi di lire, con un aumento dell'11,8 % rispetto all'anno precedente; l'81 % del fatturato è dovuto alla attività del Gruppo nel settore degli idrocarburi, l'11,1 % al settore chimico, il 4,7 % al settore tessile, il 2,4 % al settore meccanico, mentre le altre attività hanno contribuito al fatturato complessivo con lo 0,8 %.

Gli investimenti sono ammontati, nel 1968, a 257,4 miliardi, il 29,7 % in più rispetto all'anno precedente; gli ammortamenti effettuati nell'anno — 153,3 miliardi — sono aumentati del 17,7 % rispetto al 1967; le immobilizzazioni tecniche hanno raggiunto un livello di 2.122,9 miliardi con un aumento del 13,5 %. L'utile netto di competenza dell'Eni è passato da 3,6 a 3,9 miliardi.

Alla prospezione delle aree marine, affidata all'Eni con la legge del 1967 sulla ricerca degli idrocarburi in mare, sono stati destinati 2,5 miliardi di lire. Nel 1968 l'esposizione finanziaria del gruppo è diminuita di 26,1 miliardi, scendendo a 1.058 miliardi, coperti da obbligazioni per il 55,9 %. Durante il corso dell'anno il fondo di dotazione dell'Eni è stato portato a 778,9 miliardi: alla fine dell'anno ne erano stati versati, complessivamente, 347,4 miliardi.

L'attività del Gruppo nel 1968 si è svolta lungo linee di sviluppo a lungo termine.

I risultati immediatamente valutabili sono la scoperta di nuove riserve di idrocarburi e l'aumento delle produzioni e delle vendite.

In Adriatico sono stati scoperti 56 miliardi di metri cubi di gas naturale. La produzione di metano è stata di 9,7 miliardi di mc, con un aumento del 6,8 % rispetto al 1967.

In Tunisia è stata accertata un'ulteriore estensione del giacimento di El Borma, che ha consentito di portare la produzione del 1968 a 3 milioni di tonnellate di petrolio. In Iran, alla fine dell'anno, erano in corso di valutazione tre nuove scoperte e sono state accertate maggiori riserve nei due giacimenti precedentemente scoperti. In Libia, i lavori effettuati finora per accertare le dimensioni del giacimento scoperto nella concessione A/100 hanno confermato la previsione di un forte potenziale produttivo. In Nigeria, i quattro pozzi perforati nella regione centro occidentale hanno dato tutti risultati positivi; nella zona norvegese del Mare del Nord il consorzio di cui fa parte l'Agip ha rinvenuto un giacimento di idrocarburi.

La produzione complessiva di petrolio greggio è stata di 6.991.532 t., la produzione di greggio all'estero è stata di 5.393.504 t. con un aumento del 4,5 % rispetto al 1967.

Il forte progresso nella costruzione della rete nazionale dei metanodotti, che ha raggiunto, nel 1968, 6.840 chilometri, ha permesso l'espansione dei consumi di gas naturale in Italia che hanno superato per la prima volta i 10 miliardi di mc.

La rete dei metanodotti sarà completata rapidamente con le due condotte dorsali lungo l'Adriatico ed il Tirreno che dovranno essere collegate alle reti della Toscana, del Lazio, dell'Umbria e della Calabria; nuove province dell'Italia settentrionale saranno collegate alla rete.

La flotta cisterniera dell'Eni si è arricchita di due nuove unità da 85.000 tonnellate: l'Agip Milano è entrata in esercizio a settembre, l'Agip Roma, varata nell'aprile, è entrata in servizio all'inizio del 1969.

La rete di distribuzione dell'AGIP, in Italia è aumentata di 543 impianti: quella delle consociate dell'Agip all'estero di 196 impianti.

Nel Congo è entrata in funzione la raffineria di Moanda; le dodici raffinerie che fanno capo al gruppo Eni (sei in Italia e sei all'estero) hanno lavorato complessivamente 23,7 milioni di tonnellate di petrolio.

Un sensibile sviluppo è stato registrato anche nel settore chimico del gruppo che fa capo all'Anic: numerosi impianti sono stati ampliati e sono state create nuove linee di produzione. Gli incrementi di produzione più rilevanti riguardano le materie plastiche, le resine sintetiche ed il cemento. Anche le vendite hanno registrato incrementi soddisfacenti.

Oltre un quarto di tutte le commesse per oleodotti e gasdotti messe in appalto e aggiudicate nel corso del 1968 nei paesi ad economia di mercato, escluso il Nord America, sono state acquisite dalla Snam Progetti, che ha costruito durante l'anno oltre 3.000 chilometri di condotte. La Snam Progetti ha completato nel 1968 numerosi impianti di raffinazione e chimici in Italia, in Brasile, in Irak, in Jugoslavia, in Siria, in Cecoslovacchia e nella Germania Federale ed ha ottenuto nuove commesse in diverse parti del mondo.

Nel settore meccanico è proseguito il rinnovo degli impianti e dei macchinari: il Nuovo Pignone si è affermato ulteriormente nel campo dei compressori e delle turbine a vapore; in quello tessile, la produzione della Lanerossi è stata nel complesso superiore del 5% a quella del 1967.

Anche nel 1968 il gruppo Eni ha lavorato per il futuro e non soltanto per i risultati immediati. Le aree di ricerca dell'Eni in Italia sono pari a 28.000 kmq; quelle all'estero sono pari a oltre 500.000 kmq, più di una volta e mezzo la superficie dell'Italia. Le ricerche in queste aree sono avviate e procedono intensamente.

Il fabbisogno di energia del Paese richiede scelte di investimento capaci di influenzare l'economia italiana per tutto il futuro ragionevolmente prevedibile. Nel settore dell'approvvigionamento del petrolio greggio, l'obiettivo dell'Eni rimane quello della massima autonomia. Per il trasporto del petrolio via mare, la capacità della flotta dell'Eni dovrà aumentare fino a permettere di trasportare il 50-60% del fabbisogno di greggio del Gruppo. La capacità di raffinazione dovrà consentire di lavorare il 60-70% del fabbisogno del Gruppo nel mercato italiano.

Il rafforzamento della presenza delle imprese a partecipazione statale nella maggiore impresa chimica italiana, la Montecatini Edison, è garanzia per lo svi-

luppo programmato dell'industria chimica italiana e per la tutela dei consumatori.

Il 1968 ha segnato per l'Italia, praticamente, il ritorno sulla scena nucleare: l'Eni, da parte sua, ha dato il via alle ricerche di uranio in Africa, negli Stati Uniti ed ha iniziato la costruzione di una fabbrica che produrrà il combustibile per le centrali nucleari italiane.

Al futuro è destinato anche il lavoro svolto nei corsi di qualificazione e di addestramento curati dall'Eni, ai quali hanno partecipato 4.000 persone ed il risultato delle ricerche scientifiche nelle quali l'Eni ha speso nel 1968, oltre 7 miliardi di lire.

Alla fine del 1968 erano direttamente occupate nel gruppo Eni 59.960 persone, delle quali 49.373 assunte in Italia e 10.587 all'estero. Altre 23.000 persone in Italia e 7.150 all'estero erano occupate presso la rete di distribuzione dell'Agip ed i servizi ausiliari gestiti da terzi.

Investimenti del Gruppo Eni in immobilizzazioni tecniche 1967-1968 (miliardi di lire)

SETTORI	1967			1968		
	Italia	Estero	Totale	Italia	Estero	Totale
Idrocarburi	115,4	61,3	176,7	153,0	83,7	236,7
di cui:						
Ricerca e produzione mineraria	38,6	42,5	81,1	36,2	64,9	101,1
Trasporto e distribuzione del metano	31,6	—	31,6	51,2	—	51,2
Flotta	4,5	—	4,5	3,1	—	3,1
Oleodotti	0,6	1,5	2,1	0,9	0,3	1,2
Raffinazione	13,7	8,3	22,0	21,0	6,6	27,6
Distribuzione di prodotti petroliferi	17,7	8,5	26,2	26,0	10,4	36,4
Attività ausiliarie degli idrocarburi	8,7	0,5	9,2	14,6	1,5	16,1
Chimica	11,3	—	11,3	12,2	—	12,2
Nucleare	—	—	—	0,5	0,1	0,6
Meccanica	1,7	—	1,7	2,1	—	2,1
Tessile	7,4	—	7,4	3,7	—	3,7
Varie	1,4	—	1,4	2,1	—	2,1
TOTALE	137,2	61,3	198,5	173,6	83,8	257,4

L'Italia nella politica internazionale

(Bollettino trimestrale)

Con questa pubblicazione trimestrale l'Istituto Affari Internazionali vuole fornire agli operatori politici ed economici uno strumento di lavoro che renda conto del modo con cui le varie componenti del nostro paese si inseriscono nella realtà internazionale.

Il bollettino, che è frutto di un lavoro di gruppo sotto la direzione di Massimo Bonanni, è stato già sperimentato per un anno nell'edizione inglese dello Spettatore Internazionale su cui continuerà ad apparire regolarmente, sia pure in forma meno estesa. Esso prevede per ora sette schede fisse (di cui tre seguono l'attività di organi, mentre quattro sono dedicate a settori di attività) e una rubrica di « Note e documentazioni ».

Le schede sono le seguenti: 1 - *La politica internazionale al Parlamento*: gli argomenti trattati in Parlamento (aula e commissioni; discussioni, interpellanze, interrogazioni) aventi qualche connessione con la politica internazionale (e quindi non solo la politica estera in senso stretto). 2 - *L'Italia e l'integrazione europea*: le posizioni assunte dall'Italia esaminate non solo a livello di dichiarazioni ufficiali ma anche a livello di amministrazione e di gruppi di interesse. 3 - *L'Italia alle Nazioni Unite*: anche in questa scheda l'interesse maggiore sarà concentrato non sui discorsi in assemblea, ma sui lavori delle commissioni. 4 - *Il commercio estero: politica e affari*: la bilancia dei pagamenti e quella commerciale; la politica e l'espansione dei settori produttivi e delle aziende. 5 - *I rapporti economici, commerciali e industriali*: gli accordi pubblici e privati, l'import-export, gli affari superiori ai 500 milioni conclusi tra l'Italia e i vari paesi. 6 - *L'Italia e la cooperazione economica multilaterale*: il sistema monetario internazionale, la cooperazione con i paesi in via di sviluppo; i problemi della cooperazione scientifica internazionale. 7 - *La politica culturale con l'estero*: gli accordi bilaterali e la cooperazione culturale multilaterale.

Il primo numero pubblicato rende conto del periodo gennaio-marzo, il secondo del periodo maggio-giugno 1969. Oltre alle schede fisse, nelle « Note e documentazioni » vengono esaminate le misure paratariffarie dell'Italia (secondo un rapporto Gatt) e le strutture della ricerca scientifica italiana (mettendo a confronto le due edizioni successive del rapporto Ocse).

Prezzo di un fascicolo: L. 2500 - Abbonamento annuo (4 numeri) L. 9500. Gli abbonamenti sottoscritti in fase di lancio danno diritto a ricevere il bollettino, oltre che per l'anno in corso, anche per tutto il 1970. Il bollettino, a circolazione limitata, verrà diffuso solo in abbonamento. A richiesta degli abbonati la redazione potrà fornire, ove disponibili, maggiori ragguagli sulle varie notizie.

anno IV

numero 4/5

luglio-ottobre 1969

indice

l'utilizzazione del fondo marino

- pag. 405** **riflessioni sul regime giuridico**
di gaetano arangio-ruiz
- 423** **la regolamentazione internazionale della ricerca**
di leo j. bouchez
- 445** **lo sfruttamento petrolifero**
di giuseppe muscarella
- 458** **le prospettive minerarie**
di francis t. christy jr.
- 475** **gli usi militari**
di jens evensen

le prospettive dell'africa

- 492** **le possibilità della politica estera africana**
di edouard bustin
- 503** **integrazione nell'africa orientale**
di tom mboya
- 513** **africa orientale: l'ampliamento della comunità**
di a. m. o'connor
-

urss ed europa orientale

pag. 521 la conferenza intercomunista di mosca
di alfonso sterpellone

555 polonia: divergenze al vertice
di * * *

566 polonia: la libertà intellettuale
di karl hartmann

ed inoltre

584 premesse ed obiettivi di un rilancio europeo
di riccardo perissich

605 lo stato attuale degli armamenti
di william c. foster

fondo marino: riflessioni sul regime giuridico

di gaetano arangio-ruiz

405

I problemi affrontati dal Simposio sono stati sollevati — seguendo in linea generale la nota proposta di Malta e la risoluzione 2340 (XXII) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, e in accordo con le idee espresse in via ufficiale e privata da molteplici partiti — nell'intento di riservare il fondo e il sottosuolo degli oceani esclusivamente a scopi pacifici, procedendo alla utilizzazione delle risorse nell'interesse dell'umanità.

La presente relazione è dedicata a tre temi:

- 1 - « controllo » internazionale o nazionale del fondo marino;
- 2 - lineamenti di un regime internazionale del fondo marino;
- 3 - problema della « smilitarizzazione », e regime del fondo marino nel contesto della regolamentazione generale degli oceani.

Lo scopo che mi sono prefisso non è di esaminare tali questioni in profondità, ma semplicemente di esporre alcune riflessioni sull'argomento.

Ho posto l'accento sullo sfruttamento e lo sviluppo economico del fondo marino e soprattutto sull'equa distribuzione delle risorse del letto degli oceani fra i vari paesi. Se si eccettuano poche osservazioni contenute nella sezione III, ho sorvolato sulla destinazione del fondo a « scopi pacifici », prima di tutto per la mia assoluta incompetenza in questo specifico campo, e in secondo luogo perché le difficoltà molto gravi insite in qualunque grado di « smilitarizzazione » del letto oceanico pregiudicherebbero, a mio avviso, l'adozione di un sistema veramente efficace di controllo internazionale su impieghi pacifici del fondo stesso nell'interesse generale.

Gaetano Arangio-Ruiz è professore di diritto internazionale all'Università di Bologna e al Johns Hopkins University Center. Questa relazione è stata presentata con il titolo « Reflections on the present and future regime of the sea-bed of the oceans ». La traduzione è di Silvia Adilardi. © Copyright by Lo Spettatore Internazionale.

I - « controllo internazionale o nazionale del fondo e del sottosuolo marino »

1 - *Necessità di determinare, almeno approssimativamente, l'attuale stato giuridico del fondo marino.*

L'interesse principale di questo Simposio, come di altri convegni internazionali sollecitati dalla proposta di Malta e dalla citata risoluzione 2340, è quello di verificare se l'attuale regime del fondo marino sia il più adeguato al raggiungimento di determinati fini. Il punto di partenza dovrebbe essere, quindi, la determinazione del regime attuale del letto e/o delle risorse degli oceani.

Una questione tanto controversa rischia di farci sconfinare in altri campi. Tuttavia, ai fini di un Simposio che non è dedicato alla condizione giuridica del fondo marino in sé e per sé, non si richiede una verifica altrettanto « definitiva » quanto quella che dovrebbe essere fornita a una corte internazionale chiamata a giudicare un caso specifico.

2 - *Tendenza della dottrina al riguardo.*

A - Secondo una dottrina la Convenzione di Ginevra « avrebbe sulla piattaforma continentale ormai fatto una scelta riguardo al fondo degli oceani », nel senso che le risorse del letto oceanico sarebbero già state poste dalla Convenzione sotto il controllo di alcuni stati. « Lo sfruttamento di qualsiasi parte del fondo marino — scriveva Oda un anno fa — deve essere sempre riservato allo stato costiero, che acquista un potere sulla regione sin dove la profondità delle acque sovrastanti ne consente lo sfruttamento. Si ritiene che, nell'ambito della Convenzione, tutte le regioni sottomarine del mondo siano ormai virtualmente ripartite tra gli stati costieri sino alle fosse più profonde. È questa la conclusione logica che dobbiamo trarre dalla disposizione approvata alla Conferenza di Ginevra »¹. Secondo questa dottrina — se la mia interpretazione è corretta — l'acquisto di diritti esclusivi sul fondo (e il sottosuolo) degli oceani sarebbe quindi già previsto da norme in vigore e soggetto unicamente alla condizione della « sfruttabilità » (« exploitability »). Per evitare l'appropriazione di qualsiasi parte del fondo marino sarebbe necessario un emendamento della Convenzione di Ginevra del 1968, che enunciasse una regola di contenuto negativo².

¹ Oda, *Comments on Professor William T. Burke's Report*, in *Towards a better Use of the Oceans. A Study and Prognosis*, Sipri, Stockholm, 1969 pp. 295-296.

² Non mi è del tutto chiaro se, e in quale misura, secondo l'avviso del Professor Oda, le disposizioni della Convenzione del 1968 sulla piattaforma continentale coincidano con il diritto internazionale consuetudinario, e, di conseguenza, se il regime sopra descritto sia operante *erga omnes*. Per il momento possiamo lasciare in sospeso la questione, anche se la Corte internazionale di giu-

B - Secondo altre teorie il regime della parte di fondo marino della quale ci stiamo occupando è ancora quello che vigeva anteriormente all'evoluzione piuttosto recente delle norme relative alla piattaforma continentale, perciò l'acquisizione di « diritti esclusivi » da parte degli stati — in senso « territoriale » o « spaziale » sarebbe più problematica³.

Per quanto riguarda il sottosuolo, si ammette generalmente la possibilità teorica dell'acquisto di « diritti esclusivi » (gallerie minerarie e tunnels scavati orizzontalmente dalla terraferma o verticalmente dalla superficie delle acque).

In merito al fondo marino si delineano varie tendenze, che sarebbe inutile esaminare dettagliatamente. Alcuni ritengono che l'acquisto di « diritti esclusivi » non sia compatibile con la libertà dell'alto mare, e quindi lo rifiutano, o in base a principi e regole negative, o semplicemente perché manca una regola che attribuisca « diritti esclusivi » in determinate condizioni.

407

In entrambi i casi le regioni sottomarine interessate sarebbero sottoposte ai principi e alle norme generali che regolano l'utilizzazione dell'alto mare (navigazione in superficie e sottomarina, pesca, cavi, condotti, ricerca scientifica, ecc.), tra cui, naturalmente, sono comprese le specifiche situazioni giuridiche e la disciplina relative alle cosiddette « utilizzazioni permanenti » (pescherie sedentarie). Le attività sul fondo marino resterebbero libere, salvo il rispetto del diritto altrui di svolgere attività simili o alternative.

Una discussione esauriente delle complesse questioni chiamate in causa dalle due dottrine, A e B, non solo occuperebbe una parte eccessiva dello spazio che abbiamo a disposizione, ma finirebbe per rivelarsi inessenziale ai fini che ci siamo proposti. Certamente non è possibile compiere passi concreti verso la « riforma » del diritto internazionale e/o nazionale del fondo marino — e a maggior ragione verso l'adozione di un regime provvisorio in questo campo — senza averne prima definito con estrema precisione lo stato giuridico attuale. Tuttavia, nella misura in cui il Simposio è diretto a individuare le vie e i modi migliori per garantire l'utilizzazione del fondo degli oceani nell'inte-

stizia sembra ritenere che la Convenzione rispecchi il diritto consuetudinario (*North Sea Continental Shelf Cases*, International Court of Justice, *Reports*, 1969, p. 22). Si può assumere, tuttavia, che nella misura in cui la dottrina considerata ha interpretato correttamente la Convenzione, — nel senso che i « diritti esclusivi » degli stati costieri seguirebbero automaticamente lo sfruttamento anche nella parte del mondo marino situata al di là di qualsiasi linea determinata in base alla nozione geografica di piattaforma, adiacenza, continuità, ecc. — il diritto consuetudinario non tarderebbe a conformarsi alla Convenzione.

³ È superfluo aggiungere che i « diritti esclusivi » sulle aree del fondo marino sono quelli « territorialmente » o « spazialmente » determinati, o aventi come obiettivo primario la « regione » o il « territorio ». Non mi riferisco, invece, ai diritti di cui uno stato può godere su impianti fissi, macchine, veicoli o persone situati sul fondo del mare, per quanto esclusivi essi possano essere.

resse dell'umanità, una determinazione approssimativa del diritto vigente può bastare allo scopo. E ciò a maggior ragione in quanto non è escluso che le dottrine sommariamente esposte nel paragrafo precedente risultino, in ultima analisi, meno lontane di quanto sembrano dalla prospettiva in cui il Simposio si pone.

3 - Inaccettabilità dell'estensione automatica e illimitata del regime della piattaforma continentale.

408 Siamo contrari alla teoria che fa discendere automaticamente dalla « sfruttabilità » i « diritti esclusivi » degli stati su regioni spazialmente determinate del fondo degli oceani, analogamente a quanto avviene per i « diritti » sulla piattaforma continentale. La Convenzione del 1968 (e le norme consuetudinarie che essa rispecchia) pur rispondendo all'urgenza di soddisfare i particolari interessi degli stati costieri (e, insieme, alla necessità di porre un freno all'anarchia) offre, specialmente negli articoli 1 e 2', una base sufficiente per sostenere che l'acquisto del « diritto esclusivo » da parte dello stato costiero — coincidente, in definitiva, con un limitato diritto « economico » concepibile nel quadro della libertà dell'alto mare — è soggetto anche a condizioni diverse dalla « sfruttabilità ». Né la formulazione letterale né la « ratio » degli articoli, né i lavori preparatori, né infine il tenore dei proclami, dei provvedimenti legislativi o amministrativi e degli accordi concernenti la piattaforma, giustificano l'accantonamento dei requisiti che derivano da espressioni quali « continental shelf », « adjacent to the coast », « coastal state », « said areas » e altre ancora, tra cui quella usata nelle sentenze della Corte internazionale di giustizia, « natural prolongation of land territory ». Per quanto elastica possa essere resa la formula contenuta nella Convenzione dell'aggiunta del concetto di « exploitability » all'originaria indicazione « depth of 200 metres », un limite, anche se difficilmente determinabile, deve pur esistere. Nella definizione, l'elemento « elastico » fornito dalla nozione di « exploitability », è collegato al concetto di terra emersa, e come ogni « materiale elastico » non può essere teso indefinitamente. È inevitabile che ad un certo punto, l'elasticità si esaurisca, prima di raggiungere la profondità di 10, 5, 3 o addirittura 2 mila metri.

4 - Rilevanza delle principali tendenze dottrinali circa l'« appropriabilità » del fondo degli oceani.

Non mi sembra che sia il caso di soffermarci ulteriormente su queste tesi. Molto più importante, per il momento, è vedere a quali risultati si perverrebbe nel quadro dell'altra dottrina.

Certamente, l'acquisto di « diritti esclusivi » sarebbe giuridicamente « aperto » se si accettasse la dottrina del professor Oda e giu-

ridicamente « chiuso » o « non aperto » secondo l'altra dottrina. Ma che cosa si profila in pratica?

Secondo la dottrina A, l'acquisto di « diritti esclusivi » si verificherebbe non appena fosse soddisfatta la condizione della « sfruttabilità ». Dato che tale condizione non si può realizzare dall'oggi al domani, se non in una minima parte del fondo oceanico, trascorrerebbe quasi un intero ventennio o forse più, prima che alla sua piena realizzazione facesse seguito l'acquisto dei diritti.

Secondo la dottrina B, l'acquisto dei diritti sarebbe impedito (« chiuso ») dal principio della libertà dell'alto mare (o da una norma derivante da quel principio) oppure — con minore probabilità — risulterebbe « non aperto » da alcuna norma positiva. I continui progressi scientifici e tecnici faranno sì che le attività sul fondo marino (comprese le ricerche necessarie al progresso stesso) siano condotte a profondità sempre maggiori. Supponendo la continuità di tali progressi si può prevedere che per un certo periodo di tempo i singoli imprenditori e gli stati direttamente impegnati in queste attività si accontenteranno della protezione giuridica loro accordata dal diritto internazionale in quanto utenti non « esclusivi ». Finché le persone e i paesi impegnati non saranno numerosi, una situazione del genere potrà essere considerata soddisfacente. Ma se, ad uno stadio successivo, dovessero svolgersi sul fondo operazioni più complesse, tali da richiedere l'installazione di impianti permanenti e più estesi, assisteremmo certamente alla comparsa di diritti « limitati » o « qualificati » (non « spazialmente » definiti). Ed è molto probabile che nel frattempo l'ostacolo rappresentato dalle norme consuetudinarie negative (e forse anche dall'assenza di una norma positiva) diventi oggetto di pressioni sufficienti a provocare una evoluzione del diritto.

Bisognerebbe fare uno sforzo per credere che uno sviluppo del genere, pur con tutte le differenze che indubbiamente comporta, possa rivelarsi più difficile del processo che, in meno di due decenni, si è compiuto per la piattaforma continentale prima della Convenzione di Ginevra.

5 - Possibilità che il diritto internazionale si sviluppi nel senso dell'« appropriabilità ».

Se consideriamo che nel caso del fondo marino non opererebbero fattori del tipo « appurtenance », « prolongation of the land »; « adjacency » o « rayonnement of territorial sovereignty », è naturalmente possibile ipotizzare un più lungo processo evolutivo. Inoltre è probabile che, per lo stesso motivo, l'acquisto di « diritti esclusivi » sulle regioni di nuova utilizzazione sia soggetto a condizioni più complesse quali, ad esempio, un'occupazione di incidenza relativamente maggiore, o un effettivo sfruttamento al posto della generica « sfruttabili-

tà » che gli articoli 1 e 2 della Convenzione sulla piattaforma continentale si limitano a richiedere. Ma certo non occorre essere profeti per prevedere un'evoluzione del diritto consuetudinario che porterà all'acquisto di « diritti esclusivi » in senso decisamente « spaziale », anche se non aventi carattere « territoriale » a causa della limitazione costante allo sfruttamento economico (come nel caso della piattaforma continentale) e soggetti in ogni caso al rispetto della libertà dei mari.

Oltre al crescente interesse con cui gli stati costieri più progrediti, impegnati direttamente o indirettamente in attività sul fondo degli oceani, guardano all'acquisizione del controllo esclusivo su estese regioni, altri due fattori appaiono suscettibili di influire sull'evoluzione del diritto nel senso indicato:

1 - Dato e non concesso che le risorse del letto degli oceani giungano realmente a rivestire un interesse economico, l'assenza di diritti « spaziali » esclusivi spettanti agli stati in determinate zone potrebbe generare incertezze. La protezione delle attività che si svolgono sul fondo marino sarebbe, allora, relativamente meno efficace di quella accordata alle normali attività d'alto mare. L'assenza di criteri « spaziali » utilizzabili per delimitare la sfera d'azione di ciascun paese « protettore » potrebbe portare a confusione, conflitti, e addirittura all'anarchia. Prima che da questa situazione risultasse scoraggiato ogni investimento, il principale protagonista della « corsa al fondo dei mari » spingerebbe nel senso della delimitazione spaziale.

2 - Un secondo fattore è dato dagli interessi concorrenziali che sorgerebbero tra i paesi costieri più progrediti e quelli meno progrediti nell'ottenimento delle delimitazioni « spaziali ». I paesi in via di sviluppo, non essendo in grado di sfruttare direttamente il fondo marino, sarebbero costretti a ricorrere alle concessioni e alle licenze a società straniere, ma per sottoporre le attività alla propria legislazione dovrebbero avere indicata come propria una determinata superficie.

Se, a questo stadio, l'adattamento del diritto internazionale consuetudinario dovesse rivelarsi troppo lento, l'acquisto di diritti « spaziali » esclusivi da parte degli stati finirebbe per essere imposto indirettamente per via di trattato. La maggior parte dei paesi che possiedono una fascia costiera sentirebbe il bisogno di assicurarsi una fetta di mare, e si riterrebbe autorizzata a farlo non solo nel proprio interesse egoistico, ma anche nell'interesse dell'ordine minacciato dall'anarchia.

Sono queste le cognizioni e le previsioni giuridiche di cui il Simposio ha bisogno. Le tendenze del diritto internazionale sono rivolte o all'appropriazione del fondo dell'oceano da parte dei singoli stati, realizzata in un modo o nell'altro con un'evoluzione graduale, e/o verso un'anarchia il cui unico rimedio sembra essere, ancora una volta, un sistema di appropriazioni nazionali velocemente messe in atto per troncare il disordine.

Se ciò si stesse verificando, il Simposio farebbe meglio ad accan-

tonare le definizioni giuridiche per chiedersi se non sia possibile ideare e adottare in tempo un regime diverso. Dato che dovrebbe trattarsi di una forma di « controllo » internazionale, il problema che ci sta di fronte è quello del « controllo nazionale o internazionale del fondo marino ».

6 - *Inconvenienti di un regime che conduca all'appropriazione del fondo degli oceani da parte degli stati.*

Come scrive il Neild⁴, gli argomenti contro le appropriazioni nazionali e a favore di un regime internazionale sono molteplici, e imperniati su concetti di « order and harmony » oppure di « economics and equity ». A queste distinzioni vorrei aggiungerne una terza, fra le argomentazioni concernenti il fondo marino in sé e per sé e quelle che si riferiscono alle ripercussioni del regime del fondo in altri campi. Le più importanti tra le argomentazioni del secondo tipo sono quelle relative alla migliore utilizzazione delle risorse degli oceani in generale e alla migliore armonizzazione di tutti gli usi del mare⁵. Inoltre non va sottovalutata l'esistenza di altre concezioni che si richiamano alle conseguenze del regime del fondo — e degli oceani in generale — per l'armonia e la cooperazione in ogni campo entro la comunità degli stati.

Tra le probabili conseguenze dell'appropriazione del letto degli oceani da parte degli stati si possono facilmente individuare un « damnum emergens » e un « lucrum cessans » in tutti i campi. I principali argomenti che vorrei richiamare sono così riassumibili:

a) In un contesto di appropriazioni nazionali, l'utilizzazione del fondo comporterebbe un ulteriore elemento di tensione e di conflitto fra gli stati:

1 - nella fase della rivendicazione e della delimitazione delle rispettive regioni in cui vigono i « diritti esclusivi » e

2 - nel corso dell'esplorazione e dello sfruttamento delle regioni stesse.

b) I conflitti di giurisdizione positivi e negativi non condurrebbero alla « amministrazione » razionale del fondo marino nell'interesse ultimo dell'utilizzazione ottimale dell'ambiente.

c) La molteplicità delle giurisdizioni pregiudicherebbe la libertà delle acque sovrastanti il fondo e rischierebbe di far naufragare lo sviluppo delle diverse attività in cui attualmente tutti i paesi sono impegnati nel quadro di tale libertà.

d) La molteplicità delle giurisdizioni accrescerebbe inoltre gli ostacoli che già si profilano nell'instaurazione di un adeguato coordinamento (legislativo e amministrativo) sempre più necessario per la pro-

⁴ In *Towards a better Use of the Oceans. A Study and Prognosis*, cit.

⁵ *Infra*, III sezione.

tezione e lo sviluppo delle risorse marine e per la promozione di ogni altra utilizzazione dei mari in generale (conservazione del patrimonio ittico, « acquaculture », navigazione sottomarina e di superficie, impianto e manutenzione di cavi e condotti sottomarini, prevenzione dell'inquinamento da idrocarburi o scorie radioattive, ecc.)⁶.

e) Un sistema di appropriazioni avrebbe il risultato di comprimere gli interessi economici di numerosi stati, in particolare di quelli che non possiedono tratti di costa, e gli interessi delle rispettive popolazioni, favorendo soprattutto i paesi costieri più sviluppati e potenti.

f) Un regime di appropriazioni nazionali è il più idoneo a favorire il consolidarsi e l'evolversi degli usi militari del fondo oceanico. Se ciò dovesse verificarsi, il disarmo e il controllo degli armamenti sarebbero ancora più difficili da realizzare, non solo sul fondo ma anche in altri ambienti marini e, in definitiva, ovunque.

II - lineamenti di un regime internazionale del fondo degli oceani

7 - Insufficienza di una mera regolamentazione internazionale. Necessità di un'organizzazione idonea.

Una volta che ci si fosse decisi nel senso della internazionalizzazione del fondo marino, è ovvio che il regime da attuare non dovrebbe limitarsi al puro livello normativo. L'internazionalizzazione non dovrebbe consistere, cioè, semplicemente nell'adozione di norme che lascino inalterato il sistema di « controllo nazionale », con l'introduzione per via di trattato di una più estesa ed intensa disciplina delle attività sul fondo degli oceani.

Una soluzione di questo tipo non è certamente da escludere, ma non si presterebbe facilmente alla realizzazione di due obiettivi fondamentali, la « equa distribuzione » delle risorse del fondo oceanico e la « riserva » a scopi pacifici. Prima di tutto, non si avrebbe una vera e propria internazionalizzazione finché le autorità nazionali autonome non fossero sostituite da organi o enti internazionali operanti nell'ambito di una ripartizione del fondo marino su base « spaziale ». Anche ammettendo che le norme dettagliate contenute nel trattato fossero sufficienti a coordinare i vari « controlli nazionali » nella misura necessaria a ridurre significativamente gli inconvenienti di un sistema « libero » di appropriazioni da parte degli stati, l'adozione di un trattato che regolasse in modo minuzioso e penetrante le attività sul fondo degli oceani non sarebbe né fattibile né auspicabile. In primo luogo, è ben difficile che gli stati vogliano, allo stadio attuale dello sfruttamento, assumere impegni oltrepassanti l'accettazione di norme generali,

⁶ *Infra*, paragrafo 15.

« programmatiche » che lascino un largo margine di discrezionalità alla loro futura attività legislativa ed amministrativa. In secondo luogo, sarebbe difficile, se non impossibile, elaborare oggi una disciplina adeguata contenente « tutte le risposte » ai problemi normativi che sorgono via via dal progresso tecnologico e scientifico. Il tentativo di forzare una simile soluzione rappresenterebbe una pessima « linea d'azione normativa ».

La creazione di organi internazionali dotati di un minimo di poteri normativi, amministrativi e giurisdizionali, capaci di formulare e di attuare tutte le norme che in futuro potranno rendersi necessarie per il « buon governo » delle attività umane sul letto e il sottosuolo degli oceani, sembra essere un aspetto essenziale di qualsiasi regime che non consista unicamente nel controllo più o meno coordinato da parte degli stati.

Tenendo presente, innanzitutto, l'obiettivo dello sviluppo della « equa distribuzione » delle risorse — e lasciando da parte, per il momento, quello della « smilitarizzazione »⁷ — un sistema organizzato di « controllo » internazionale del fondo marino non dovrebbe mancare, a mio avviso, delle seguenti caratteristiche.

413

8 - Compiti principali di un ente internazionale per il fondo marino.

Le funzioni dell'ente dovrebbero essere legislative, amministrative e giurisdizionali. È da escludere che esso possa compiere operazioni industriali e commerciali, tanto più se a titolo esclusivo⁸. Non ritengo che un ente direttamente impegnato in attività industriali possa avere uno scopo utile, soprattutto allo stadio attuale, che richiede mezzi quantitativi e qualitativi accessibili solo agli stati più avanzati. A parte le difficoltà che incontrerebbe nel procurarsi i capitali e il personale necessari, l'ente godrebbe di un assurdo monopolio nell'utilizzazione del fondo oceanico, escluderebbe da ogni attività gli enti privati e pubblici ai quali, invece, dovrebbero essere lasciate le più ampie possibilità da svolgere un ruolo nello sviluppo delle risorse, e porrebbe termine alla libera concorrenza in un campo nel quale essa è ancor più necessaria che nell'industria tradizionale.

Il ruolo esercitato dall'ente all'interno di un « sistema internazionale di controlli » dovrebbe essere, in senso lato, quello che i governi dei diversi paesi svolgerebbero in un sistema di « controlli nazionali ».

L'impegno diretto si verificherebbe normalmente nel campo delle ricerche e dello sviluppo tecnologico, e rientrerebbe nelle funzioni « governative » dell'ente.

⁷ *Infra*, paragrafo 15.

⁸ Per le attività di ricerca e tecnologiche in cui l'ente fosse direttamente impegnato, si veda infine lo stesso paragrafo.

9 - *Condizione giuridica del fondo marino nel quadro di un sistema internazionale di « controllo ».*

L'ente internazionale di controllo dovrebbe poter acquistare ad un certo punto un « diritto » sul fondo degli oceani analogo, per quanto è possibile, a quello che, in sua assenza, spetta o spetterebbe agli stati. Solo se investito di questo diritto l'ente sarebbe in grado di esercitare le proprie funzioni di governo.

Dato che l'ente internazionale non dovrebbe, di regola, essere direttamente impegnato nell'esplorazione e nello sfruttamento del fondo oceanico, non sembra che l'istituto della proprietà sia adatto al caso. A parte il fatto che la « proprietà » ha senso unicamente nell'ambito del diritto privato di un sistema giuridico nazionale, all'ente dovrebbe spettare il « dominio eminente » anziché il « semplice dominio ».

Non credo però che sia necessario qualificare il « diritto » dell'ente facendo espressamente uso (nel trattato) di un termine pomposo e controverso come quello di « sovranità territoriale ». Il trattato dovrebbe escludere semplicemente la possibilità di acquisto del dominio eminente, della sovranità, e di ogni altro diritto internazionale esclusivo da parte di stati o governi, e affidare il controllo eminente esclusivamente all'ente internazionale. Spetterebbe poi ai giuristi (e al diritto internazionale consuetudinario che essi hanno il compito di interpretare) decidere quali sarebbero le conseguenze, per quanto riguarda il titolo giuridico, del divieto di acquisto da parte degli stati, abbinato all'esercizio effettivo da parte dell'ente dei poteri e delle funzioni previste nel « trattato per il fondo degli oceani »⁹.

10 - *« Operatori », concessionari e licenze.*

Sarebbe preferibile, a mio avviso, che l'ente concedesse direttamente le licenze a operatori pubblici o privati, non esclusi gli stati, nella misura in cui sono e restano impegnati direttamente in attività finanziarie, industriali, commerciali, scientifiche e tecniche. Qualche forma di « sub-licensing » da parte degli operatori potrebbe riuscire utile, purché fosse adeguatamente controllata dall'ente, ma non mi sembrerebbe raccomandabile, per il momento, adottare un sistema che consentisse agli stati procurarsi diritti su larghe estensioni di fondo ma-

⁹ Nei confronti della terminologia mi limiterei — sperando sempre che il trattato proposto non contenga alcuna espressa definizione al di fuori dei termini strettamente tecnici (oceanografici, geologici, fisichi, chimici, biologici) in contrapposizione a quelli giuridici — ad auspicare che il « legislatore internazionale », se proprio non è capace di resistere alla tentazione di definire la precisa natura del diritto eminente riconosciuto all'ente internazionale, eviti almeno di riferirsi alla « giurisdizione ». È più che sufficiente, mi pare, l'abuso che viene fatto di questo termine nella dottrina giuridica internazionale e nella pratica dei paesi di lingua inglese, con tutte le difficoltà che questo comporta per gli studiosi di estrazione romanistica o civilistica.

rino, nell'ambito delle quali i rispettivi governi fossero liberi di agire come autorità concedenti. Un sistema di questo tipo porterebbe ai seguenti risultati:

1 - ridurrebbe l'efficacia del controllo esercitato dall'ente sui concessionari, e in ultima istanza, relegherebbe l'ente al ruolo di comune organizzazione intergovernativa, priva di poteri effettivi (cioè diretti);

2 - farebbe rientrare dalla finestra l'idea dell'appropriazione da parte degli stati;

3 - sostituirebbe una distribuzione di licenze su base « nazionale » o « geografica » (come avviene per l'assunzione del personale nelle organizzazioni internazionali) all'idea (che è poi l'unica ragionevole) di distribuire le licenze con il criterio esclusivo delle valutazioni economiche o tecniche compiute dall'ente nell'interesse della migliore utilizzazione delle risorse del fondo marino e a beneficio di tutti.

11 - « *Royalties* » e destinazione degli utili.

Le « royalties » (o altre forme di oneri) dovrebbero essere raccolte dall'ente. Una volta dedotto il costo di esercizio dell'organizzazione, gli utili dovrebbero essere distribuiti fra gli stati membri in base a criteri generali stabiliti nel trattato e applicati dall'amministratore secondo le direttive dell'organo più rappresentativo.

a) Nel definire i criteri di ripartizione, si dovrebbe tener conto delle particolari esigenze dei paesi in via di sviluppo, ma non esclusivamente di quelle. Un certo ruolo dovrebbe essere attribuito, tra l'altro, alla misura in cui ciascun « paese membro » avesse contribuito, in proporzione al reddito nazionale, a sostenere le spese dell'ente durante gli anni in cui gli utili fossero scarsi o del tutto assenti.

b) Non mi sembrerebbe opportuno, almeno nelle circostanze attuali, favorire la destinazione degli utili dell'ente alle Nazioni unite, al finanziamento di certe loro attività (mantenimento della pace, cooperazione economica e sociale), oppure ad istituti specializzati. L'ostacolo che si oppone a una decisione in questo senso è dato, a mio avviso, dal fatto che negli organi delle Nazioni unite e in molti istituti specializzati mancano soddisfacenti criteri di ponderazione della capacità di voto ai fini delle deliberazioni sull'uso del fondo marino; e/o all'assenza, negli stessi organi, del potere di adottare decisioni vincolanti nei settori ai quali i fondi dell'ente internazionale potrebbero essere riservati.

Sono d'accordo con Neild¹⁰ nel ritenere che la distribuzione degli utili dell'ente tra i paesi membri in base alla popolazione — in alternativa alla destinazione alle Nazioni unite o a determinati scopi « comunitari » — non sia una soluzione particolarmente fantasiosa. Per

¹⁰ *Op. cit.*

questo preferirei, anziché dare alla popolazione un peso decisivo, abbinare questo criterio alle esigenze dei paesi in via di sviluppo e alla misura in cui ciascun paese abbia partecipato, proporzionalmente alle sue possibilità, al finanziamento delle operazioni dell'ente. È da notare che il secondo dei due elementi avrebbe un'importanza tutt'altro che trascurabile durante il periodo (verosimilmente non breve) nel quale lo sviluppo della scienza e della tecnologia del fondo oceanico — che è tra i compiti principali dell'ente — restasse, nell'ambito di qualsiasi regime, una operazione finanziariamente passiva.

Mi rendo conto che l'offrire alle Nazioni unite una « fonte autonoma di reddito » è di per sé un fine molto nobile, ma non ritengo che la sua realizzazione sia ostacolata dalla difficoltà di reperire le fonti di reddito. Il vero ostacolo consiste nel rifiuto o nella riluttanza di gran parte dei membri delle Nazioni unite a ridurre la dipendenza finanziaria dell'organizzazione.

416

c) Ciò si verifica, a mio avviso, tanto per i programmi di sviluppo che per quelli diretti al mantenimento della pace. Certo, la maggioranza dell'Assemblea generale delle Nazioni unite sarebbe più disposta ad appoggiare una risoluzione tendente a ridurre la dipendenza finanziaria dell'organizzazione dai programmi di sviluppo, che una risoluzione riguardante una fonte autonoma di reddito utilizzabile per finanziare il mantenimento della pace. Ma resterebbe sempre la difficoltà rappresentata dalla limitazione dei poteri dell'Assemblea generale all'adozione (nell'uno e nell'altro campo) di raccomandazioni non vincolanti. È superfluo aggiungere che in tanto l'Assemblea generale avrebbe il potere di decidere con effetto vincolante (nell'uno e nell'altro campo) in quanto la distribuzione della capacità di voto tra i membri fosse radicalmente modificata.

d) Per questo motivo ho suggerito più sopra che gli utili dell'ente per il fondo marino siano semplicemente ripartiti tra gli stati membri dell'organizzazione. Una destinazione del genere sembra costituire, se non vado errato, l'unica possibilità (per quanto riguarda gli scopi economici del trattato sul fondo degli oceani) di indurre gli stati sovrani ad accettare la creazione di un organo realmente efficiente e ad ammettere, a questo fine, una distribuzione della capacità di voto che segni il rovesciamento del deleterio sistema di assegnare « un voto ad ogni stato ».

Cheché si pensi di quanto detto sinora — e mi rendo conto del carattere teorico delle proposte — sarebbe ridicolo e ipocrita cercare di promuovere la causa del governo mondiale con un espediente così tortuoso come l'iniezione di un po' di autonomia, da praticare alle Nazioni unite sotto forma di fondi che dovrebbero essere tratti dalle risorse, a malapena raggiungibili, racchiuse nel fondo degli oceani. A maggior ragione se l'ente dovesse ricalcare il modello dell'organizzazione stessa delle Nazioni unite.

12 - *Natura, organizzazione e poteri dell'ente internazionale per il fondo marino.*

In considerazione dei compiti che propongo di attribuirgli, l'ente dovrebbe essere paragonabile ad una struttura governativa capace di adempiere:

1 - all'emanazione diretta di provvedimenti normativi e amministrativi circa il fondo degli oceani e al regolamento delle controversie relative;

2 - alla funzione collaterale, ma importantissima, dell'impegno diretto nel campo delle attività scientifiche e tecnologiche da esercitarsi sul fondo degli oceani.

a) L'ente sarebbe dotato, quindi, di caratteristiche che lo renderebbero « unico » fra le organizzazioni intergovernative a livello universale. In realtà, sarebbe investito di funzioni il cui effettivo esercizio richiede un'organizzazione capace di gestione diretta delle attività, nel senso in cui questo carattere è riconosciuto non tanto alle iniziative delle Nazioni unite per il mantenimento della pace, o alle funzioni normative dell'Organizzazione internazionale per l'aviazione civile, o all'azione diretta svolta « sul campo » dall'Organizzazione mondiale per la sanità o dall'Organizzazione internazionale per i rifugiati, quanto alle commissioni e alla corte di giustizia delle Comunità europee (soprattutto alla Ceca e all'Euratom). La caratteristica che l'ente per il fondo marino avrebbe in comune con queste istituzioni dovrebbe consistere — se volessimo un sistema di controllo internazionale veramente efficace — nella possibilità di un'azione normativa e amministrativa « diretta » nell'ambito del mandato conferitogli, almeno per quanto riguarda le persone fisiche o giuridiche impegnate o intenzionate ad impegnarsi in determinate attività, indipendentemente dalla nazionalità, dal domicilio e da altri « legami » con gli stati, e, in via di principio, senza la necessità che gli stati diano esecuzione specifica nei loro sistemi giuridici agli atti emanati dall'ente. In altri termini, l'azione normativa e amministrativa dell'ente internazionale non sarebbe vincolante soltanto per gli stati membri, ma dovrebbe raggiungere direttamente le persone fisiche e giuridiche.

b) Considerazioni analoghe dovrebbero essere applicate alla funzione giurisdizionale nel quadro di un trattato per il « controllo del fondo marino ». Non mi sembrerebbe opportuno deferire alla Corte internazionale di giustizia le controversie pertinenti al trattato. Si dovrebbe creare, invece, uno speciale organo giurisdizionale — aperto alle persone fisiche e giuridiche legate ai singoli stati — secondo le indicazioni contenute nell'art. XIII del progetto di trattato elaborato dal professor Danzig.

I compiti precedentemente delineati non sarebbero demandabili alle Nazioni unite per svariati motivi.

a) Le Nazioni unite non possiedono i mezzi e i poteri necessari per una « amministrazione » internazionale del fondo marino nel senso ampio attribuibile al termine. Nessuno stato firmatario di un trattato dotato di una certa consistenza, che fosse deciso ad osservarne le disposizioni e si attendesse di trarne un vantaggio, potrebbe contare sulle Nazioni unite per un'azione governativa efficace.

Gli istituti specializzati esistenti, e tutti quelli che fossero appositamente creati seguendone il modello, presenterebbero lo stesso inconveniente.

b) Mentre la cooperazione con le Nazioni unite e con altre istituzioni universali o regionali (intergovernative o private), liberamente scelta da ogni controparte oltre che dall'ente, potrebbe dare senz'altro ottimi risultati, non sarebbe prudente istituire l'organizzazione con il metodo generalmente seguito nella creazione di enti specializzati delle Nazioni unite. Mi riferisco al sistema di includere l'« adozione » dello statuto da parte dell'Assemblea generale tra i passi da compiere per mettere in piedi un'organizzazione. Naturalmente ogni atto compiuto dalle Nazioni unite in accordo con la risoluzione 2340 per promuovere l'internazionalizzazione del fondo degli oceani sarebbe bene accolto. Ma ho l'impressione che, nella misura in cui il controllo internazionale del letto oceanico costituisce la miglior soluzione del problema, sia preferibile ricorrere per la creazione dell'ente a un trattato negoziato e adottato — naturalmente sotto gli auspici delle Nazioni unite — da una conferenza internazionale appositamente convocata. Tale procedimento avrebbe il vantaggio:

1 - di sottolineare fin dall'inizio l'intenzione dei governi di compiere un passo concreto verso una certa misura di « governo internazionale » del fondo marino (mentre è noto che negli ambienti delle Nazioni unite il termine stesso di « governo » è considerato fuori luogo);

2 - di evitare — dopo il progetto di trattato sullo spazio esterno e quello di non proliferazione — che le grandi potenze, fin troppo zelanti, colgano un'ulteriore occasione per « offrire » al resto del mondo un progetto da ... prendere o lasciare. Con tutto il rispetto che un giurista internazionale deve alle massime potenze, questo non è certo un buon « metodo legislativo internazionale » (e, in definitiva, non è neppure salutare).

Per quanto riguarda la natura dell'ente e la procedura istitutiva, ritengo che si possa dar libero corso all'immaginazione.

In considerazione di quanto è stato detto finora, la struttura dell'ente internazionale dovrebbe discostarsi notevolmente dal comune modello delle organizzazioni intergovernative.

a) Data la partecipazione « universale » degli stati e la necessità di includere nell'ente un organo rappresentativo di tutti i membri, è di rigore una Conferenza generale. Tuttavia la capacità di voto dovrà rispecchiare, mediante il ricorso a idonei strumenti, le dimensioni, i bisogni, il grado di sviluppo, la misura del contributo versato da ciascun paese sotto forma di capitali e di conoscenze. Questi criteri dovrebbero « combinarsi » nel modo che fosse più rispondente allo scopo essenziale del trattato, cioè all'« equa distribuzione » delle risorse del fondo oceanico. Poiché quest'ultima si tradurrebbe in una ripartizione del reddito netto tra i paesi membri, i partecipanti al trattato non dovrebbero essere alieni dall'accettare che il « voting power » in seno agli organi dell'ente fosse distribuito nel modo più idoneo ad assicurare una perfetta efficienza nell'amministrazione e nello sviluppo del fondo degli oceani. Questo stesso elemento dovrebbe servire — una volta che il principio dell'internazionalizzazione fosse accolto e sancito dal trattato — a ridurre il fattore « politico » nelle deliberazioni degli organi.

Naturalmente resterebbe sempre l'ostacolo rappresentato dalla « smilitarizzazione » (e su questo mi soffermerò nel prossimo paragrafo).

In ogni caso, considerata l'attività governativa che l'ente dovrebbe svolgere e la necessità che imprenditori e imprese — non esclusi i governi — fossero direttamente raggiungibili, sarebbe ingenuo attendersi che tutti i membri rappresentati nell'organo principale dell'ente accettassero di avere « un voto per ogni stato ».

b) La Conferenza generale dovrebbe eleggere un organo più ristretto — un consiglio — nel quale la distribuzione della capacità di voto tra i membri fosse basata ancora una volta su criteri di rappresentanza proporzionale anziché ugualitaria. Il consiglio — preferibilmente formato da tecnici — dovrebbe svolgere le attività dell'ente sotto la guida delle norme contenute nel trattato e secondo le direttive permanenti od occasionali emanate dalla Conferenza generale. Risponderebbe alla Conferenza stessa del buon andamento delle attività.

c) A sua volta, il consiglio dovrebbe nominare un amministratore avente la funzione di dirigere, sotto il suo controllo, l'apparato amministrativo dell'ente.

III - il problema della « smilitarizzazione ». regime del fondo marino e regime degli oceani in generale

15 - *La « smilitarizzazione ».*

Ho detto fin dall'inizio che trovo piuttosto arduo esprimere un'opinione, sia pure in via di ipotesi, in merito al problema della « smilitarizzazione ». Non che io ritenga, come sembra fare l'Assemblea generale delle Nazioni unite, che la questione rientri nelle competenze della Conferenza per il disarmo, con tutti i meriti che questa può avere. Ciò non toglie che io nutra alcune perplessità.

a) In primo luogo mi chiedo come si possano superare gli ostacoli politici che ci troviamo di fronte e la « vanità » che inevitabilmente si scorge in tutte le discussioni sul disarmo e/o sul controllo degli armamenti in determinate regioni, e soprattutto in ambienti nei quali l'impianto di armamenti difensivi o offensivi

1 - non è meno preoccupante che l'installazione di apparecchiature militari in qualunque altro luogo;

2 - ha probabilità assai minori di quelle presenti nel caso dello spazio esterno di essere abbandonato, in misura parziale o totale, dalle diverse potenze.

b) In secondo luogo temo che l'introduzione nel dibattito sul fondo marino dell'idea di una « smilitarizzazione » parziale o totale, o di un divieto parziale o totale degli usi militari (impianti militari offensivi) o ancora del divieto dell'uso di determinate armi, possa

1 - pregiudicare l'intero progetto di « internazionalizzazione » delle attività economiche e scientifiche sul fondo marino; oppure

2 - ridurre qualunque realizzazione alla conclusione di un trattato molto blando, integrato da un ente internazionale del tutto innocuo agli effetti degli usi militari ed economici, oltre che scarsamente rilevante sul piano ideale e pratico.

c) Inoltre — e qui pecco forse di ingenuità — ho una certa fiducia nella possibilità di risolvere in modo efficace gli aspetti scientifici, tecnologici ed economici del problema, accantonando almeno per un certo tempo la destinazione del fondo esclusivamente a « scopi pacifici ».

16 - *Importanza dell'inquadramento del regime del fondo degli oceani nel problema più ampio dello sviluppo delle risorse oceaniche in generale.*

Ritengo invece — a rischio di apparire ingenuo anche in questo caso — che sia sconsigliabile limitare il dibattito al regime internazionale del fondo degli oceani. Mi rendo pienamente conto della validità dei motivi che hanno indotto numerose persone di buona vo-

lontà, tra cui i maltesi, a scegliere di sottoporre all'attenzione dell'opinione pubblica e dei governi la sorte del fondo marino come problema più urgente. È chiaro — a parte l'opportunità di mettere in cantiere una cosa alla volta — che il regime del fondo marino è un problema di attualità tutta particolare per due ragioni:

Primo: L'umanità sta avvicinandosi, sia nelle esplorazioni che nello sfruttamento, al limite geografico della piattaforma continentale. Perciò il regime del « controllo nazionale » compie ora, oltre quel limite geografico, i primi passi che potrebbero condurre col tempo alla « appropriazione » di vaste regioni del fondo degli oceani e successivamente alla ripartizione di tutto il fondo (che occupa cinque settimi della superficie del globo) tra i paesi naturalmente o tecnicamente più « favoriti ».

Secondo: Se vi è qualche possibilità di porre e risolvere positivamente il dilemma del « controllo » internazionale o nazionale del fondo marino, il momento per farlo è ora o mai più. Una volta che si fossero risvegliati gli appetiti nazionali e che esistessero interessi già costituiti nell'ambito di un « controllo nazionale », sarebbe ben difficile far accettare alle società e ai governi — soprattutto se appartenenti ai paesi che hanno raggiunto lo stadio più avanzato nell'utilizzazione del fondo — l'idea dell'internazionalizzazione. A quell'epoca, « les jeux seraient faits ... ».

Tuttavia non credo che si debba restare talmente ancorati a quelle assunzioni, per quanto realistiche siano, da trascurare — con assoluta mancanza di realismo — il fatto che sarebbe opportuno discutere ed eventualmente risolvere il problema del fondo marino solo nel più ampio contesto del futuro regime degli usi degli oceani, generalmente o parzialmente considerati.

All'epoca attuale il problema del fondo degli oceani non è che un aspetto secondario di un ben più importante problema, che investe l'utilizzazione degli oceani in generale.

Benché siano promettenti, le risorse del fondo e del sottosuolo marino non sono state ancora attendibilmente valutate. Più lontana ancora è la distanza che le separa dalla portata tecnica e commerciale degli stati, non esclusi i più progrediti.

Secondo gli esperti, le risorse del fondo e del sottosuolo degli oceani non potrebbero acquistare un valore significativo sul mercato mondiale prima del 1985-1990. Né è sicuro che, anche allora, le risorse oceaniche saranno di tale entità da rappresentare — al confronto con quelle della terra emersa e della piattaforma continentale — effetti rivoluzionari per l'economia mondiale. A maggior ragione se la linea di delimitazione della parte inappropriabile del fondo marino fosse stabilita in modo tale da estendere, anziché da ridurre, le regioni sottoposte al regime della piattaforma continentale, o spostando il limite

di profondità da 200 a 500 metri, oppure adottando una zona intermedia fino alla profondità di due o tre mila metri.

Perciò, pur essendo d'accordo nel riconoscere che la « riforma » dell'attuale condizione giuridica del fondo marino non dovrebbe essere rimandata al momento in cui gli appetiti e gli interessi abbiano raggiunto un grado di irreversibilità tale da ostacolare ogni tentativo di modifica, sono propenso a ritenere che l'equa distribuzione delle risorse del fondo sia l'ultimo e il meno importante tra gli argomenti di un certo peso che militano a sfavore delle « libere appropriazioni nazionali » dell'ambiente e a favore della creazione di un regime internazionale.

422 Molto maggiore, e decisiva, dovrebbe essere a mio avviso la preoccupazione di tutti i paesi, indipendentemente dal grado di sviluppo e dalla consistenza delle loro « chances », per i danni incalcolabili provocati e per le occasioni sprecate nel passato, oltre che per i danni incalcolabili che saranno provocati in futuro e per le immense opportunità che andranno sprecate a causa della insufficienza generale del regime dei mari (nel quale rientra, « inter alia », la libertà più o meno completa di compiere appropriazioni del fondo). I danni più gravi e il maggior spreco di opportunità sembrano verificarsi — se ho ben compreso le valutazioni degli esperti — nel campo della conservazione, del pieno sviluppo e del razionale sfruttamento della fauna e della flora oceanica in generale. Vorrei ricordare, in particolare, gli impressionanti benefici che l'umanità potrebbe trarre dagli oceani grazie alla « aquaculture » ed ai programmi del tipo « Fish Protein Concentrate » ¹¹.

¹¹ L'inconveniente implicito nell'idea di una zona intermedia consisterebbe nel fatto che il regime internazionale del fondo marino sarebbe privo di rilevanza economica almeno per un certo periodo di tempo.

fondo marino: la regolamentazione internazionale della ricerca

di leo j. bouchez

423

Occorre distinguere tra due diversi tipi di ricerca scientifica: 1 - la ricerca fondamentale che è soggetta a libera pubblicazione; 2 - la ricerca scientifica condotta principalmente per fini pratici specifici, quali l'esplorazione e lo sfruttamento delle risorse naturali del suolo e sottosuolo marino¹. I risultati del secondo tipo di ricerca non vengono in genere divulgati al pubblico, ma sono stati spesso oggetto di scambio tra esploratori del fondo marino. Nel presente studio il termine « ricerca scientifica » sta ad indicare sia la ricerca fondamentale che la ricerca scientifica aventi fini pratici specifici, mentre il termine « ricerca fondamentale » si riferisce alla ricerca soggetta a libera pubblicazione.

Per quanto riguarda la ricerca scientifica relativa al suolo e sottosuolo marino o la ricerca sul fondale marino, occorre fare le seguenti distinzioni: 1 - ricerca scientifica relativa al suolo e sottosuolo marino tendente all'esplorazione e allo sfruttamento delle risorse naturali; 2 - ricerca fondamentale relativa al suolo e sottosuolo marino; 3 - ricerca scientifica condotta per fini pratici specifici, senza riferimento, almeno diretto, alla ricerca relativa al suolo e sottosuolo marino, materialmente condotta sul fondo oceanico; 4 - ricerca fondamentale materialmente condotta sul fondo oceanico senza però alcun riferimento alla ricerca relativa al suolo e sottosuolo marino. Per quanto riguarda i summenzionati tipi 3 e 4 di ricerca, bisogna fare attenzione alle prove di collaudo di equipaggiamenti sottomarini, materialmente condotte sul fondo oceanico.

Il principale genere di ricerca scientifica condotta sul fondo oceanico per scopi esclusivamente pratici è la ricerca direttamente connessa all'esplorazione di risorse minerarie. Tale tipo di ricerca deve essere

sottoposto ad una regolamentazione che governi l'esplorazione e lo sfruttamento dei minerali. Non c'è quindi da sorprendersi se nella legislazione mineraria di molti paesi tale ricerca può essere condotta esclusivamente sulla piattaforma continentale, dopo che lo stato costiero abbia concesso licenze di ricognizione e/o di esplorazione. La ricerca fondamentale, tuttavia, essendo di interesse di tutta l'umanità, dovrebbe essere amministrata da una regolamentazione più liberale.

Infine è necessario fare alcune osservazioni sulla zona del fondale marino su cui la ricerca scientifica sarà condotta. A tale scopo bisogna distinguere tra: 1 - il fondale delle acque interne; 2 - il fondale delle acque territoriali; 3 - la piattaforma continentale; 4 - quelle zone del fondale delle acque alte, che chiameremo qui zone di mare profondo o fondale oceanico. Per acque interne si intende quella parte costiera delle acque situate all'interno della linea da cui si misurano le acque territoriali. È il caso di ricordare l'applicazione di linee di demarcazione dirette in caso di baie e di zone costiere dove esista una particolare configurazione geografica, come ad esempio per gli arcipelaghi costieri. Una speciale regolamentazione per l'applicazione di linee di demarcazione diritte è stata stabilita con gli articoli 4 e 7 della Convenzione di Ginevra sulle acque territoriali e zone adiacenti (1958). Il suolo e il sottosuolo marino delle acque interne e delle acque territoriali sono soggetti alla sovranità assoluta dello stato costiero. Di conseguenza, l'autorizzazione dello stato costiero è sempre necessaria per la ricerca scientifica sul fondale di tali acque costiere.

Secondo l'art. 2 della Convenzione di Ginevra sulla piattaforma continentale, uno stato costiero ha diritti sovrani sulla piattaforma continentale per scopi di esplorazione e di sfruttamento delle sue risorse naturali. Per quanto riguarda la ricerca scientifica sulla piattaforma continentale, una speciale norma, contenuta nell'art. 5, par. 8, di tale convenzione, afferma che per qualsiasi tipo di ricerca è necessario ottenere il consenso dello stato costiero.

Nessuna disposizione fu invece emanata nel 1958 per quanto riguarda la ricerca scientifica sul fondale oceanico. La definizione legale di piattaforma continentale non chiarisce nemmeno dove questa termina e dove cominciano le acque alte. Questa incertezza deriva dal criterio di possibilità di sfruttamento contenuto nella definizione giuridica. Nondimeno, da quanto risulta dall'opinione della maggioranza dei paesi, espressa nel 1967 nel corso dei dibattiti alle Nazioni Unite sul regime giuridico del fondale oceanico, il concetto legale di piattaforma continentale non deve intendersi esteso alle vaste zone di fondale oceanico².

¹ W. T. Burke, *International Legal Problems of Scientific Research in the Oceans*, Ohio, 1967, pp. 1-2; e *Report of the Ad Hoc Committee to Study the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction*, A/7230, New York, 1968, p. 47.

² United Nations General Assembly, 1967, A/C1/PV, 1515-16, 1524-30, 1542-44.

Questo fu anche il parere espresso dalla Corte internazionale di giustizia il 20 febbraio 1969 sulla vertenza per la piattaforma continentale del Mare del Nord tra Repubblica federale tedesca, da una parte, e Danimarca e Olanda, dall'altra; in quella occasione essa raccomandò una limitazione naturale là dove la piattaforma continentale comincia a confondersi con le profondità oceaniche³.

Sulla base di queste osservazioni preliminari, esamineremo nei tre seguenti paragrafi il regime giuridico della ricerca scientifica, sulla piattaforma continentale e sul fondale oceanico.

la ricerca scientifica sulla piattaforma continentale

Come primo fatto, è da notare che in conformità all'art. 2, par. 1, della Convenzione di Ginevra sulla piattaforma continentale, la ricerca scientifica essenzialmente tendente all'esplorazione del fondale marino e allo sfruttamento delle sue risorse naturali è soggetta ai diritti sovrani dello stato costiero, e necessita, quindi, dell'autorizzazione dello stato costiero stesso. La stessa norma è contemplata dalla legislazione mineraria marittima degli stati costieri.

Per quanto riguarda la ricerca fondamentale sulla piattaforma continentale, degno di nota è l'atteggiamento dell'International Council of Scientific Unions (Icsu), un'organizzazione non governativa per consultazioni ad hoc con l'Ecosoc, che svolge un ruolo consultivo con l'Unesco. Nell'aprile 1954 il Consiglio dell'Icsu adottò una risoluzione sul progetto di regolamentazione della piattaforma continentale, presentato dalla Commissione sul diritto internazionale nel corso della sua quinta sessione⁴. Tale risoluzione affermava che la ricerca fondamentale, svolta sulla piattaforma continentale da qualsiasi paese, con lo scopo di divulgarne i risultati al pubblico, è di interesse generale. Si esprimeva inoltre la speranza che l'Assemblea generale avrebbe emendato il progetto di regolamentazione prima che esso divenisse legge, in modo da assicurare che la ricerca fondamentale marina potesse continuare senza vessatori impedimenti. La risoluzione fu trasmessa dall'Unesco alle Nazioni Unite con lettera datata 21 maggio 1954. Essa fu anche appoggiata dalla risoluzione adottata a tale scopo dall'International Union of Biological Sciences nell'aprile 1955⁵.

Nel rapporto conclusivo sul diritto marino del 1956 della Com-

³ International Court of Justice, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders* 1969, p. 31.

⁴ *Report of the International Law Commission Covering the Work of Its Fifth Session, 1 June - 14 August 1953*, General Assembly Official Records: Eighth Session, Supplement No. 9 (A/2456), New York, 1953, pp. 12-17. In questo progetto di regolamentazione non veniva specificata alcuna norma riguardante la ricerca fondamentale sulla piattaforma continentale.

⁵ United Nations General Assembly, A/CONF.13/28, 13 gennaio 1958, pp. 4-5.

missione sul diritto internazionale, non veniva specificata alcuna norma relativa alla ricerca fondamentale sulla piattaforma continentale. Tuttavia, nel commentare l'art. 68 del suo progetto relativo alla natura e allo scopo dei diritti dello stato costiero sulla piattaforma continentale, la Commissione accennò all'ansietà provocata negli ambienti scientifici dalla sua precedente proposta del 1953. Essa affermò che tale ansietà era ingiustificata per quanto riguardava la ricerca condotta nelle acque superficiali, poiché la libertà di svolgere ricerche in tali acque, essendo queste parte delle acque alte, non veniva in alcun modo limitata. Secondo il parere della Commissione, lo stato costiero non ha diritto di proibire ricerche scientifiche nelle acque alte; il consenso dello stato costiero sarà necessario solo per ricerche concernenti l'esplorazione e lo sfruttamento del suolo e sottosuolo marino. Inoltre, la stato costiero rifiuterà tale consenso solo in casi eccezionali, quando tema di veder ostacolato il suo diritto esclusivo allo sfruttamento del suolo e sottosuolo marino ⁶.

Dal commento della Commissione sul diritto internazionale appare chiaro che l'autorizzazione dello stato costiero è necessaria per condurre ricerche scientifiche sul fondale della piattaforma continentale, mentre non è richiesto per ricerche scientifiche nelle acque superficiali. La posizione presa dalla Commissione, secondo cui tale permesso sarà negato solo « in casi eccezionali », riflette un'opinione alquanto ottimistica, dato che non esiste alcuna norma che fissi i limiti a cui si riferisce il termine « eccezionale ».

Prima di passare ad esaminare le disposizioni contenute nell'art. 5 par. 8 della Convenzione di Ginevra per la piattaforma continentale, le proposte avanzate da diversi stati durante la conferenza di Ginevra del 1958 meritano una citazione. Per quanto riguarda la natura e lo scopo di tali proposte, è necessario fare le seguenti distinzioni: 1 - come principio la ricerca fondamentale sulla piattaforma continentale è libera; 2 - la ricerca fondamentale è libera, se date condizioni sono rispettate; 3 - la ricerca fondamentale dipende dal consenso dello stato costiero, senza specificare entro quali limiti tale stato deve accordare o può rifiutare il proprio consenso; 4 - la ricerca fondamentale dipende dal consenso dello stato costiero, restando inteso che tale consenso non può essere negato se certe condizioni sono state rispettate da chi intende svolgere le ricerche.

Per quanto riguarda il punto 1, degne di nota sono le proposte avanzate dal Panama, il 10 marzo 1958, e dalla Danimarca, il 1° aprile 1958, tendenti ad emendare l'art. 71, par. 1, del progetto della Commissione di diritto internazionale del 1956, che diceva: « L'esplorazione della piattaforma continentale e lo sfruttamento delle sue risorse naturali

⁶ *Report of the International Law Commission Covering the Work of Its Eighth Session, 23 April - 4 July 1956*, General Assembly Official Records: Eleventh Session, Supplement No. 9 (A/3159), New York, 1956, pp. 42-43.

non deve in alcun modo interferire ingiustificatamente con la navigazione, la pesca o la conservazione delle risorse vitali del mare » ⁷.

La proposta panamense suggeriva di aggiungere a questo paragrafo la frase seguente: « o il libero svolgimento di ricerche scientifiche disinteressate da parte di qualsiasi paese o istituzione scientifica qualificata, purché nell'ultimo caso tale paese o istituzione si impegni a rendere pubblici i risultati delle sue ricerche » ⁸. Né questa esposizione né il dibattito alla conferenza di Ginevra chiarirono se la ricerca scientifica citata dovesse comprendere la ricerca fondamentale sulla piattaforma continentale, o dovesse invece intendersi limitata alla ricerca fondamentale nelle acque superficiali. Nel caso fosse esatta la seconda interpretazione, la proposta panamense corrisponderebbe interamente all'opinione della Commissione sul diritto internazionale ⁹, mentre la prima interpretazione implicherebbe un sostanziale emendamento di tale opinione.

La proposta danese suggeriva invece di aggiungere all'art. 71, par. 1, la frase seguente: « o interferire con ricerche fondamentali oceanografiche o altre ricerche condotte con l'intenzione di pubblicarne i risultati » ¹⁰. Dai chiarimenti forniti dal delegato danese, risulta chiaro che la ricerca fondamentale menzionata deve essere intesa come comprendente anche il fondale marino, ma non il suo sottosuolo. La proposta danese ebbe maggior successo di quella panamense, poiché venne approvata dal quarto comitato con 25 voti favorevoli contro 20 contrari e 10 astensioni, mentre l'altra fu respinta con 28 voti contrari 3 favorevoli e 24 astensioni. Perciò l'art. 5, par. 1, della Convenzione di Ginevra per la piattaforma continentale recita: « L'esplorazione della piattaforma continentale e lo sfruttamento delle sue risorse naturali non deve in alcun modo interferire ingiustificatamente con la navigazione, la pesca o la conservazione delle risorse vitali del mare, né deve interferire con ricerche fondamentali oceanografiche o altre ricerche scientifiche, svolte con l'intenzione di pubblicarne i risultati ».

Il punto 2, citato sopra, era contenuto nella proposta originale danese del 17 marzo 1958 ¹¹. In essa si proponeva che lo stato costiero non potesse interferire nella ricerca fondamentale sulle caratteristiche fisiche, la geologia o la biologia del suolo e sottosuolo marino della piattaforma continentale al di fuori delle sue acque territoriali sempreché: 1 - tale ricerca fosse condotta con l'intenzione di dare la dovuta pubblicità ai risultati ottenuti e 2 - lo stato costiero fosse messo in grado di seguirne lo svolgimento attraverso osservatori qualificati. Questa proposta, però, fu ritirata alla 23^a riunione tenuta dal quarto comitato il 28 marzo 1958, e fu sostituita dall'altra già illustrata.

⁷ Vedi nota 6.

⁸ Documento A/CONF.13/C.4/L.4.

⁹ Vedi nota 6.

¹⁰ Documento A/CONF.13/C.4/L.49 e *United Nations Conference on the Law of the Sea*, Official records, vol. VI Fourth Committee 1958, p. 82, § 14 e 19.

¹¹ Documento A/CONF.13/C.4/L.10.

Il punto 3 era stato formulato sulla proposta avanzata dall'Indonesia. Essa suggeriva di aggiungere un secondo paragrafo all'art. 68 del progetto della Commissione sul diritto internazionale, che dicesse: « Priorità assoluta deve essere accordata alla ricerca scientifica sulla piattaforma continentale, da condursi con il consenso dello stato costiero ».

Benché questa proposta riconosca l'interesse della ricerca scientifica sulla piattaforma continentale, il richiedente viene lasciato completamente alla mercé dello stato costiero, poiché quest'ultimo ha potere discrezionale di accordare o negare l'autorizzazione. In questo è implicito che anche per ricerche fondamentali sulla piattaforma continentale da svolgersi nelle acque superficiali è necessario il consenso dello stato costiero. D'altra parte la proposta non considera le ricerche svolte materialmente sul fondale marino per scopi diversi dall'esplorazione scientifica della piattaforma continentale.

428

Il punto 4 era sollevato dalle proposte presentate il 1° aprile 1958 rispettivamente dall'Iran e dalla Francia. Punto di partenza di tali proposte è il principio che, per le ricerche scientifiche sulla piattaforma continentale, è necessario il consenso dello stato costiero. La proposta iraniana inoltre afferma che lo stato costiero deve accordare l'autorizzazione per lo svolgimento sulla piattaforma continentale di qualsiasi tipo di ricerca fondamentale avente scopi puramente scientifici, sempre che: 1 - l'autorizzazione per ricerche scientifiche sia stata richiesta da un'istituzione competente e qualificata; 2 - il richiedente abbia fornito una descrizione dettagliata della natura e dello scopo del lavoro di ricerca previsto; 3 - lo stato costiero abbia la possibilità di partecipare al progetto di ricerca o di nominare osservatori che seguano tale lavoro; 4 - le osservazioni fatte, i dati ottenuti e tutte le conclusioni tratte dalla ricerca scientifica siano pubblicati¹². In altre parole, la proposta iraniana può essere sintetizzata nella seguente posizione: l'autorizzazione dello stato costiero è sempre necessaria per la ricerca fondamentale sulla piattaforma continentale, ma deve essere accordata se il richiedente si attiene a determinate condizioni esplicitamente esposte.

La proposta francese dice: « Il consenso dello stato costiero deve essere ottenuto per qualsiasi ricerca da effettuarsi sul suolo o nel sottosuolo della piattaforma continentale, cionondimeno, lo stato costiero non dovrà, in condizioni normali, rifiutare il suo consenso se la richiesta è presentata da un'istituzione qualificata, con l'intenzione di svolgere ri-

¹² Documento A/CONF.13/C.4/L.50. La proposta iraniana dice testualmente: « Nonostante le disposizioni dell'art. 68, e nell'interesse del progresso scientifico, lo stato costiero dovrà, dietro richiesta di istituzioni competenti e qualificate, permettere loro di condurre sulla piattaforma continentale qualsiasi tipo di ricerca fondamentale avente scopi puramente scientifici, sempre che: a - l'istituzione in questione fornisca nella sua richiesta allo stato costiero una piena descrizione della natura e dello scopo del lavoro di ricerca previsto; b - lo stato costiero possa scegliere se partecipare a tale lavoro di ricerca, o nominare osservatori che seguano tale lavoro; c - le osservazioni effettuate, i dati ottenuti e tutte le conclusioni tratte da tale attività siano pubblicate ».

cerche puramente scientifiche sulle caratteristiche fisiche o biologiche della piattaforma continentale, condizionate dalla clausola che lo stato costiero deve avere il diritto, se lo desidera, di partecipare alla ricerca o di essere rappresentato, e che in ogni caso i risultati debbano essere pubblicati ¹³.

La proposta francese in parte contiene alcuni elementi di quella iraniana e in parte riflette la posizione assunta dalla Commissione sul diritto internazionale nel suo commento all'art. 68 del progetto del 1956. I punti in comune con la proposta iraniana sono i seguenti: 1 - la richiesta per ricerca fondamentale deve essere presentata da un'istituzione qualificata; 2 - lo stato costiero deve avere l'opportunità di partecipare al programma di ricerca; 3 - i risultati delle ricerche debbono essere pubblicati. La proposta francese coincide invece con la posizione assunta dalla Commissione sul diritto internazionale per quanto riguarda l'affermazione secondo cui il consenso dello stato costiero non dovrebbe, in condizioni normali, essere rifiutato. La differenza sostanziale tra la proposta francese e quella iraniana sta nel fatto che la seconda subordina il consenso dello stato costiero al rispetto di determinate condizioni, mentre in pratica la prima lascia interamente al potere discrezionale dello stato costiero di decidere se esistono circostanze eccezionali che giustifichino un rifiuto. Per quanto riguarda il consenso dello stato costiero, la proposta iraniana è da preferirsi, poiché il rispetto di determinate condizioni da parte del richiedente si tradurrebbe automaticamente nell'obbligo per lo stato costiero di accordare la sua autorizzazione. Forse questa è una delle ragioni per cui molti stati si espressero contro la proposta iraniana, che alla fine fu respinta con 26 voti contrari, contro 4 favorevoli e 24 astensioni. A questo riguardo vale la pena di citare la dichiarazione fatta dal delegato jugoslavo alla 29^a riunione del quarto comitato, secondo la quale egli preferiva la proposta francese, ma sarebbe stato pronto ad appoggiare quella iraniana, purché il termine « deve » della prima frase fosse sostituito da « può » ¹⁴. La proposta francese, più favorevole per gli stati costieri, fu approvata dal quarto comitato con 30 voti favorevoli, contro 17 contrari e 6 astensioni. Infine, la sessione plenaria adottò la proposta francese, anche se con qualche cambiamento nell'enunciazione della prima frase. L'edizione finale, come è espressa nell'art. 5, par. 8, della Convenzione di Ginevra per la piattaforma continentale, dice: « Il consenso dello stato costiero dovrà essere ottenuto per qualsiasi tipo di ricerca relativa alla piattaforma continentale ed ivi svolta ».

La seconda frase non subì variazioni.

¹³ Documento A/CONF.13/C.4/L.56.

¹⁴ *Summary Records of the Fourth Committee*, p. 84, § 6.

Secondo l'art. 5, par. 8, il consenso dello stato costiero è una *conditio sine qua non* per qualsiasi tipo di ricerca fondamentale relativa alla piattaforma continentale ed ivi svolta. Sorge qui il problema di stabilire cosa si deve intendere per « ricerca fondamentale relativa alla piattaforma continentale ed ivi svolta ». Per quanto riguarda l'interpretazione di tale frase è possibile formulare due alternative: o le parole « ed ivi svolta » debbono essere considerate come un'ulteriore specificazione di « qualsiasi tipo di ricerca relativa alla piattaforma continentale », oppure l'espressione si riferisce a due tipi di ricerca completamente diversi, e cioè: ricerca relativa alla piattaforma continentale, e ricerca materialmente condotta sulla piattaforma continentale senza essere un'esplorazione della piattaforma stessa. Secondo la prima interpretazione, la ricerca relativa alla piattaforma continentale senza contatto materiale con la piattaforma stessa non verrebbe regolata dall'art. 5, par. 8. Di conseguenza alcuni tipi di ricerca relativi alla piattaforma continentale, come la misurazione dei campi magnetici di gravità nelle acque superficiali, non necessitano dell'autorizzazione dello stato costiero. Secondo l'altra interpretazione, invece, il consenso dello stato costiero è necessario per qualsiasi tipo di ricerca relativo alla piattaforma continentale, dovunque essa sia condotta, e per ogni tipo di ricerca materialmente svolta sulla piattaforma continentale per altri scopi.

Per quanto riguarda la prima interpretazione, il punto da chiarire è perché il consenso dello stato costiero non dovrebbe essere richiesto per la ricerca fondamentale condotta sulla piattaforma continentale per scopi diversi dall'esplorazione della piattaforma continentale stessa. Partendo dal punto di vista secondo cui la salvaguardia degli interessi dello stato costiero nell'esplorazione e nello sfruttamento della piattaforma continentale è il principio fondamentale per la richiesta del suo consenso alle ricerche scientifiche, si stenta a capire perché questo interesse dovrebbe limitarsi alla ricerca scientifica svolta sulla piattaforma continentale e ad essa relativa ed escludere la ricerca scientifica svolta sulla piattaforma per altri scopi. Ammettendo che il concetto del consenso dello stato costiero sia da applicarsi, è preferibile sostituire nella prima frase dell'art. 5, par. 8, l'espressione « relativa alla piattaforma continentale ed ivi svolta », con l'espressione: « relativa alla piattaforma continentale e materialmente svolta su di essa ».

Anche la seconda frase dell'art. 5, par. 8, merita qualche altra considerazione. Come era già stato sottolineato riguardo alla proposta francese, allo stato costiero viene in pratica lasciato potere discrezionale di permettere o proibire la ricerca fondamentale sulla piattaforma continentale. È vero che si afferma che tale consenso non dovrà in condizioni normali essere negato; ma questa clausola è poco rilevante nel contesto dato che manca un qualsiasi chiarimento circa quali circostanze siano

necessarie per poter negare il permesso. La considerazione contenuta nella summenzionata proposta iraniana avrebbe colmato questa lacuna, poiché precisava le condizioni secondo le quali lo stato costiero deve dare il suo consenso. Un'altra considerazione contraria alla richiesta del consenso dello stato costiero è data dal fatto che lo stato in questione viene così messo in grado di ritardare qualsiasi tipo di ricerca fondamentale rimandando la sua decisione¹⁵.

Allo scopo di ottenere una qualche interpretazione della clausola sulla ricerca fondamentale contenuta nell'art. 5, par. 8, è necessario sottolineare il recente aumento delle rivendicazioni da parte di stati costieri sulle zone di alto mare. Dopo la seconda guerra mondiale, si manifestò una chiara tendenza ad estendere le rivendicazioni di varia natura e scopo alle zone contigue di mare, suolo e sottosuolo marino. Al riguardo è bene ricordare: 1 - La misurazione delle acque territoriali a partire da linee di demarcazione diritte, in caso di particolare configurazione geografica della costa. Questo diritto fu esplicitamente riconosciuto, entro determinate circostanze e condizioni, dalla Corte internazionale di giustizia nel 1951 per la vertenza anglo-norvegese sulle zone di pesca, ed in seguito codificato come regola di diritto internazionale nell'art. 4 della Convenzione di Ginevra sulle acque territoriali e zone contigue. 2 - La mancanza di accordo tra gli stati per quanto riguarda l'estensione delle acque territoriali e la tendenza ad accrescere le zone esclusive di pesca. Al momento attuale gran parte degli stati rivendica diritti di pesca esclusiva fino a 12 miglia dalla linea da cui si misurano le acque territoriali. 3 - Il riconoscimento di « particolari interessi » da parte dello stato costiero nel mantenimento della produzione di risorse vitali in ogni zona delle acque alte contigue alle sue acque territoriali. Al riguardo ci si può ricollegare agli artt. 6 e 7 della Convenzione di Ginevra sulla pesca e la conservazione delle risorse vitali nelle acque alte. 4 - I diritti sovrani dello stato costiero sulla piattaforma continentale per la esplorazione e lo sfruttamento delle sue risorse naturali. Alla luce di questi sviluppi, non c'è da sorprendersi della richiesta del consenso dello stato costiero per intraprendere ricerche fondamentali sulla piattaforma continentale.

Nondimeno si può mettere in dubbio che la richiesta del consenso dello stato costiero per la ricerca fondamentale sia ragionevolmente giu-

¹⁵ Questo punto è stato sollevato anche da H. B. Schaeffer, le cui obiezioni all'art. 5, par. 8, sono: « 1 - incertezza sull'estensione geografica della giurisdizione dello stato costiero per quanto riguarda la piattaforma continentale; 2 - incertezza su quale genere di ricerca sia soggetto al controllo dello stato costiero; 3 - lunghezza ed incertezza del tempo necessario per ottenere dagli stati costieri l'autorizzazione per svolgere ricerche sulle parti di oceani soggette alla loro giurisdizione; 4 - impossibilità di accesso a date parti dell'oceano, nel caso in cui lo stato costiero neghi il suo permesso ». Vedi *The Changing Law of the Sea. Effects on Freedom of Scientific Investigation*, in *The Future of the Sea's Resources*, Proceedings of the second annual conference of the Law of Sea Institute, June 26-29, 1967, The University of Rhode Island, Kingston, 1968, pp. 114-116.

stificabile. È un dato di fatto che potrebbe far sorgere un conflitto tra i diritti dello stato costiero sulla sua piattaforma continentale e le necessità derivanti dalla ricerca fondamentale svolta su tale piattaforma continentale. A questo riguardo l'interesse dello stato costiero nella ricerca scientifica non è certo di poco conto. Altri argomenti sollevati in favore del consenso dello stato costiero, quali considerazioni di sicurezza e di spionaggio industriale¹⁶, sono tutt'altro che vaghi e imprecisi, ma non sono nemmeno conformi ai diritti, chiaramente ristretti, dello stato costiero sulla piattaforma continentale. D'altra parte la ricerca fondamentale nelle acque alte, comprendente anche il suolo e sottosuolo marino, è d'importanza capitale per l'umanità. Di conseguenza, il problema cruciale è trovare un punto d'incontro tra questi due tipi d'interesse, tra cui potrebbe sorgere un conflitto.

Nella considerazione fatta nell'art. 5, par. 8, però, si è data eccessiva importanza all'interesse dello stato costiero, dato che il consenso di tale stato per la ricerca fondamentale viene presentato sempre come una *conditio sine qua non*. In pratica l'art. 5, par. 8, non è conforme ai diritti dello stato costiero sulla piattaforma continentale, quali stabiliti dall'art. 2 della Convenzione di Ginevra per la piattaforma continentale, dato che esso si traduce in un controllo diretto e reale da parte dello stato costiero sulla ricerca fondamentale svolta sulla piattaforma continentale. Inoltre sorge il problema di stabilire quanto siano valide, dal punto di vista logico, le disposizioni dei par. 1 e 8 dell'art. 5. Da una parte infatti, si afferma che l'esplorazione e lo sfruttamento della piattaforma continentale non deve interferire in alcun modo con la ricerca fondamentale; dall'altra si stabilisce che il consenso dello stato costiero è necessario per eseguire la ricerca fondamentale sulla piattaforma continentale. Queste due disposizioni sono in contrasto fra loro, a meno che la ricerca scientifica citata nel par. 1 non sia limitata alla ricerca relativa alle acque superficiali. Tuttavia, la clausola del par. 1, a cui si fa riferimento, essendo il risultato della proposta danese, da noi già esaminata, era stata studiata con l'intenzione di comprendere anche la ricerca fondamentale sul fondale marino. Di conseguenza, se sarà rispettata l'intenzione della proposta danese, i due paragrafi non saranno giuridicamente validi. Ciò risulta evidente dal discorso fatto dal delegato francese alla 29^a riunione del quarto comitato, nel quale egli disse che non poteva accettare le proposte danese e panamense, le quali non contenevano alcuna disposizione relativa al consenso dello stato costiero¹⁷. È perciò comprensibile che sia stato suggerito di eliminare la disposizione contenuta dall'art. 5, par. 8¹⁸.

¹⁶ O. De Ferron, *Le droit international de la mer*, vol. II, Geneve-Paris, 1960, p. 219.

¹⁷ Dichiarazione rilasciata dal sig. Patey, *Summary Records of the Fourth Committee*, p. 84, § 2.

¹⁸ M. S. McDougal e W. T. Burke, *The Public Order of the Oceans*, New Haven-London, 1962, pp. 714-22.

Su questo argomento è possibile, in teoria, formulare le seguenti alternative: 1 - abolizione dell'art. 5, par. 8, senza stabilire alcuna altra norma per la ricerca fondamentale sulla piattaforma continentale; 2 - libertà per la ricerca fondamentale sulla piattaforma continentale, purché la istituzione che ha intenzione di svolgere tale ricerca avverta in anticipo lo stato costiero interessato; 3 - libertà per la ricerca fondamentale, ma a condizione che sia necessario svolgere preventivamente consultazioni reciproche tra la istituzione che ha intenzione di svolgere la ricerca e lo stato costiero; 4 - libertà per la ricerca fondamentale, purché determinate condizioni, esplicitamente indicate, siano state rispettate dall'istituzione che ha intenzione di svolgere la ricerca; 5 - il consenso dello stato costiero è necessario, ma non può essere negato se determinate condizioni particolari sono state rispettate da parte dell'istituzione che intende svolgere la ricerca; 6 - il consenso dello stato costiero è incondizionatamente necessario, e, di conseguenza, viene lasciata completamente a discrezione dello stato stesso la decisione di accordare o rifiutare il permesso di intraprendere ricerche fondamentali sulla piattaforma continentale.

L'applicazione dell'alternativa n. 1 si tradurrebbe in libertà completa di ricerca fondamentale, come infatti previsto dall'art. 5, par. 1. Tuttavia questo non implicherebbe una libertà del tutto illimitata, poiché la libertà di ricerca fondamentale, essendo una delle libertà dell'alto mare, deve essere esercitata da tutti gli stati con un ragionevole rispetto degli interessi degli altri stati nell'esercizio delle stesse libertà d'alto mare¹⁹. Se, nell'esercizio delle libertà d'alto mare, gli interessi degli altri stati nell'esercizio delle stesse libertà debbono essere rispettati, è fuor di dubbio che è impossibile qualsiasi interferenza con i diritti dello stato costiero sulla piattaforma continentale. Dall'alternativa n. 2 deriverebbe che, dopo la notificazione del progetto di ricerca, lo stato costiero avrebbe l'opportunità di sollevare obiezioni²⁰. Un primo passo verso la soluzione di una possibile controversia sarebbe rappresentato da negoziati diretti tra i due stati. In tal caso dovrebbero essere fissati precedentemente dei ristretti limiti di tempo entro i quali sollevare le eventuali obiezioni e condurre i negoziati, in modo da evitare che la controversia si trascini per un lungo periodo di tempo. Inoltre un'istituzione imparziale dovrebbe essere incaricata della composizione della vertenza nel caso che le due parti non giungano ad un accordo tramite i negoziati. Un esempio per la composizione di tali vertenze si trova nell'art. 9 della Convenzione di Ginevra sulla pesca e la conservazione delle risorse vitali nelle acque alte. La terza alternativa è quasi identica alla seconda, anche se consultazioni immediate potrebbero in essa accelerare il raggiungimento di un accordo sulla possibilità o meno

¹⁹ Vedi l'Art. 2 della Convenzione di Ginevra sulle acque alte (1958).

²⁰ Questa soluzione era stata prospettata anche da M. S. McDougal e W. T. Burke, *op. cit.*, p. 722.

di condurre ricerche fondamentali. Nelle alternative n. 2 e 3 lo stato costiero dovrebbe avere la possibilità di partecipare alla ricerca fondamentale progettata. Nella quarta alternativa la libertà di ricerca fondamentale viene limitata perché l'inizio di tale ricerca è soggetto a priori a determinate condizioni. Per determinate condizioni si intende qui che, in ogni caso, l'istituzione che intende svolgere la ricerca fondamentale è disposta: a - a garantire la libera pubblicazione dei risultati delle ricerche; b - ad offrire allo stato costiero l'opportunità di partecipare alla ricerca o di nominare osservatori; c - a proporre un'istituzione imparziale per la composizione di qualsiasi eventuale disputa. Lo stato costiero può sollevare obiezioni entro un certo periodo di tempo, stabilito in precedenza, dalla comunicazione del progetto di ricerca. Entro lo stesso periodo — che dovrebbe essere alquanto limitato — lo stato costiero deve provare che le summenzionate condizioni non sono state rispettate. Se nessuna obiezione viene sollevata entro il periodo stabilito, la ricerca fondamentale può iniziare, secondo le condizioni di cui sopra. La differenza tra la quinta e la quarta alternativa consiste nel fatto che nel quinto caso l'istituzione che intende svolgere la ricerca fondamentale deve provare che lo stato costiero ha ingiustamente rifiutato il proprio consenso. La sesta alternativa infine non ha bisogno di ulteriore esame, poiché questo caso, contenuto nell'art. 5, par. 8, è stato già criticato altrove.

Al fine di incoraggiare la ricerca fondamentale sulla piattaforma continentale e la ricerca fondamentale da effettuare materialmente sul fondale marino, avente però scopi diversi dall'esplorazione scientifica della piattaforma continentale, sono da preferirsi la seconda e terza alternativa. Per quanto riguarda qualsiasi altro tipo di ricerca da effettuare materialmente sul fondale marino, senza però alcun rapporto con l'esplorazione scientifica della piattaforma continentale, il consenso dello stato costiero dovrebbe essere necessario.

Sfortunatamente non c'è da aspettarsi che a tempo debito la Convenzione di Ginevra sulla piattaforma continentale venga modificata per quanto riguarda l'art. 5, par. 8. Di conseguenza questa norma, per quanto deprecabile essa sia, verrà applicata in vaste zone del mondo. Tale situazione è la più indesiderabile dato che non esiste ancora un accordo in senso giuridico sul limite esterno della piattaforma continentale. Una delle principali conclusioni da trarre dalle precedenti considerazioni è che, nell'elaborazione di un regime giuridico per l'uso pacifico dei fondali marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali, la libertà della ricerca fondamentale deve essere rispettata e non limitata da disposizioni particolari come quelle contenute dalla convenzione per la piattaforma continentale.

il fondale marino oltre il limite di giurisdizione nazionale

Supponendo che nel prossimo futuro venga elaborata una regolamentazione speciale per l'uso di questa parte del fondo marino, due problemi devono essere presi in considerazione: quale è la regolamentazione attuale per la ricerca scientifica?, e quale dovrebbe essere il regime giuridico per la ricerca scientifica « de lege ferenda »?

A questo riguardo occorre comprendere bene il concetto di libertà delle acque alte. Secondo l'art. 2 della Convenzione di Ginevra sulle acque alte, la libertà delle acque alte comprende inter alia, per tutti gli stati: libertà di navigazione, libertà di pesca, libertà di porre cavi sottomarini e oleodotti e libertà di volare sopra le acque alte. Inoltre l'art. 2 prevede che queste libertà e altre riconosciute dai principi generali di diritto internazionale debbono essere esercitate da tutti gli stati con ragionevole rispetto per gli interessi degli altri stati nell'esercizio delle stesse libertà delle acque alte.

Nel suo commento all'art. 27 del suo progetto del 1956, la Commissione sul diritto internazionale affermò che la lista di libertà delle acque alte elencate in questo articolo non è certo restrittiva. La Commissione aveva semplicemente inteso specificare quattro delle principali libertà ma era consapevole dell'esistenza di altre libertà, quali la libertà di intraprendere ricerche scientifiche nelle acque alte²¹.

Alla Conferenza di Ginevra sul diritto del mare del 1958, il Portogallo propose di aggiungere alle quattro libertà delle acque alte esplicitamente citate la libertà di intraprendere ricerche, esperimenti ed esplorazioni²². Questa proposta tuttavia è più vasta della richiesta di libertà per la ricerca scientifica fondamentale, come appare chiaro dalle parole « esperimenti ed esplorazione ». Il termine « esperimenti » comprende in particolare aspetti politici e militari, a causa dei passati esperimenti nucleari condotti nelle acque alte, argomento che fu oggetto di discussioni alla conferenza del 1958. La proposta portoghese avrebbe avuto indubbiamente maggior successo se fosse stata limitata al riconoscimento esplicito della ricerca fondamentale soggetta a libera pubblicazione. Nella forma in cui venne presentata, essa fu respinta con 29 voti contrari, 13 favorevoli ed 8 astensioni. Benché la libertà di ricerca scientifica non sia stata espressamente citata dall'art. 2 della Convenzione di Ginevra sulle acque alte, essa deve essere considerata come una delle libertà del mare. Come appare dall'atteggiamento preso dalla Commis-

²¹ *Report of the International Law Commission Covering the Work of Its Eighth Session*, p. 24. L'art. 27 del progetto del 1956 dice: « Essendo le acque alte aperte a tutti i paesi, nessuno stato può validamente pretendere di assoggettarne una qualsiasi parte alla propria sovranità. La libertà d'alto mare comprende fra l'altro: 1 - libertà di navigazione; 2 - libertà di pesca; 3 - libertà di installare cavi sottomarini e oleodotti; 4 - libertà di volo sopra le acque alte ».

²² Documento A/CONF.13/C.2/L.7.

sione di diritto internazionale, questa libertà, come le altre libertà delle acque alte, è limitata solo dal principio generale secondo il quale gli stati sono tenuti ad astenersi da qualsiasi atto che possa influenzare negativamente l'uso delle acque alte da parte di cittadini di altri stati.

Dalle libertà delle acque alte esplicitamente formulate appare chiaro che il concetto di libertà delle acque alte si riferisce allo spazio sopra tali acque, alle acque stesse ed al loro fondale. Sorge però il problema di stabilire se il suolo e sottosuolo marino delle acque alte al di là della piattaforma continentale siano soggetti ad occupazione. In caso di risposta affermativa, questa comporterebbe che a quelle parti del suolo e/o sottosuolo marino che sono state occupate non è applicabile il principio delle libertà del mare, mentre nel caso di risposta negativa l'applicazione di questo principio sarebbe illimitata.

436

Per quanto riguarda il fondale marino, è da ricordare che alcuni stati hanno esercitato i loro diritti sovrani per lunghi periodi, allo scopo di sfruttare zone di pesca fisse. In virtù del riconoscimento di questi diritti in diritto internazionale, si è sostenuto il punto che il fondale marino è soggetto ad occupazione²³. In realtà, questi diritti sono di natura particolare, sono basati su un titolo storico e non provano che il fondale marino in genere sia soggetto ad occupazione. Per quanto riguarda il sottosuolo, il problema di cui abbiamo parlato ha in genere ottenuto una risposta affermativa²⁴. A questo riguardo bisogna ricordare i lavori di scavi di depositi minerari che si estendono dal territorio dello stato costiero dentro il sottosuolo delle acque alte, la costruzione di gallerie tra due parti di terraferma separate da acque alte. Lo sfruttamento del sottosuolo per mezzo dello scavo di gallerie è stato riconosciuto dall'art. 7 della Convenzione di Ginevra per la piattaforma continentale, senza limitazioni rispetto alla profondità dell'acqua soprastante il sottosuolo. Di conseguenza, è teoricamente possibile che i diritti degli stati costieri sul sottosuolo possano estendersi oltre la piattaforma continentale in virtù della fattiva occupazione. Lo sfruttamento del sottosuolo per mezzo di gallerie si è diffuso in molte parti del mondo.

Finora gallerie da utilizzare per trasporti non sono ancora state costruite nel sottosuolo delle acque alte. L'occupazione del suolo e sottosuolo marino nei casi citati si è verificata solo in zone relativamente vicine alla costa. Dato che i diritti sulla piattaforma continentale sono stati riconosciuti dal diritto internazionale, gli stati costieri hanno in genere la possibilità di esercitare tali diritti sulla base di questo concetto. Altrimenti è chiaro che la ricerca fondamentale in queste zone particolari non è completamente libera, dato che grossi interessi dello stato

²³ Vedi Oppenheim/Lauterpacht, *International Law*, vol. I, 8th edition, London, 1961, pp. 628-29.

²⁴ Oppenheim/Lauterpacht, *op. cit.*, pp. 629-31; C. J. Colombos, *International Law of the Sea*, 6th edition, London, 1967, pp. 67-70.

costiero sono chiamati in gioco. In questo caso sarebbero consigliabili consultazioni tra l'istituzione richiedente e lo stato costiero²⁵.

Il diritto internazionale esistente non stabilisce se uno stato costiero sia autorizzato o no ad occupare una parte del fondale e/o del sottosuolo marino, ad esempio nel mezzo di un oceano, dove manca qualsiasi rapporto geografico tra lo stato in questione ed il mare stesso. In mancanza di tale regola ed in mancanza di una qualche occupazione del genere, si può presumere che il principio della libertà delle acque alte, comprendente anche la libertà di condurre ricerche scientifiche, regoli l'uso del suolo e sottosuolo marino che si trovi al di fuori delle giurisdizioni nazionali. Infine bisogna ricordare che la ricerca scientifica sul fondo o nel sottosuolo marino di zone d'alto mare non costituisce in sé un titolo per l'acquisizione di alcun diritto sovrano.

Per quanto concerne una soluzione « de lege ferenda » per la ricerca scientifica svolta sui fondali di zone d'alto mare, è importante ricordare che, sia nel corso dei dibattiti alle Nazioni Unite del 1967, che nell'ambito del gruppo di lavoro giuridico del comitato ad hoc incaricato di studiare l'uso pacifico del fondale marino e del fondale oceanico al di fuori dei limiti delle giurisdizioni nazionali, gran parte dei membri espressero il parere che la zona in discussione non fosse suscettibile di appropriazione e che gli stati non potessero esercitare sovranità nazionale su tale zona²⁶. Se il regime giuridico futuro delle zone di alto mare verrà elaborato secondo il concetto della non appropriazione, la ricerca fondamentale non cadrà sotto la giurisdizione esclusiva di alcun paese.

Parlando del regime giuridico della ricerca fondamentale relativa al fondo marino delle zone di alto mare, o su di esso materialmente condotta, è importante chiarire una questione preliminare: Quale regime giuridico verrà applicato per lo sfruttamento di queste zone? Qualunque sia la regolamentazione che verrà da ultimo applicata per l'esplorazione e lo sfruttamento delle risorse naturali del suolo e sottosuolo delle zone d'alto mare, uno dei suoi elementi essenziali dovrebbe essere che gli stati che esplorino e sfruttino, direttamente o indirettamente, queste risorse, debbano acquisire diritti esclusivi²⁷. Per l'esplorazione e sfruttamento indirettamente svolti da uno stato si debbono intendere qui l'esplorazione e lo sfruttamento svolti da società alle quali lo stato abbia concesso licenze, dopo aver esso stesso acquisito un contratto per una parte di suolo e sottosuolo marino. L'esclusività dei diritti è una necessità assoluta a causa dei forti rischi in cui incorre la parte che condurrà in pratica le operazioni di esplorazione e sfruttamento. Inoltre bisogna tener presente che, se non si garantiscono preventivamente

²⁵ *Ibidem*, vedi pp. 11-12.

²⁶ United Nations General Assembly, A/AC.135/12, 7 giugno 1968, *Summary of Views of Member States*, pp. 26-28; Report of the Ad Hoc Committee, A/7230, New York, 1968, p. 44.

²⁷ Dal punto di vista pratico non si prevede che tali esplorazioni e sfruttamento saranno intrapresi da qualche tipo di organizzazione internazionale.

diritti esclusivi, è molto difficile che un paese o una società possano avere intenzione di intraprendere le operazioni in questione. Di conseguenza, non esisterà teoricamente alcuna differenza tra i diritti esclusivi sulla piattaforma continentale e quelli sulle zone d'alto mare; l'unica differenza sostanziale sta nel fatto che nessuno stato gode « ipso facto » di diritti esclusivi su parti di suolo e sottosuolo di zone d'alto mare, come invece succede per lo stato costiero nei confronti della piattaforma continentale.

438 Nel progettare una regolamentazione per operazioni di scavo in alto mare sarà tuttavia necessario tener presenti gli altri interessi che il diritto internazionale protegge o dovrà proteggere, quali la libertà di navigazione, le zone di pesca, la installazione di cavi sottomarini e di oleodotti, la libertà di ricerca scientifica, la prevenzione degli inquinamenti, ecc.²⁸. Per quanto riguarda la libertà di svolgere ricerca fondamentale, ci troviamo di nuovo di fronte a due differenti interessi, come nel caso della piattaforma continentale, e cioè: i diritti esclusivi di esplorazione e sfruttamento, da una parte, e l'interesse di svolgere ricerca fondamentale sui fondali marini, dall'altra. In questo caso l'importanza della ricerca fondamentale è ancora maggiore a causa degli enormi sforzi che debbono essere compiuti nel campo scientifico per conoscere più a fondo le vastissime e, sotto molti aspetti, sconosciute zone d'alto mare. È quasi superfluo sottolineare che il voler legare la ricerca fondamentale al consenso dello stato costiero, che abbia acquisito diritti esclusivi di esplorazione e sfruttamento per particolari zone del suolo e sottosuolo oceanico, sarebbe un grave errore. Ciò equivarrebbe a scoraggiare qualsiasi progetto da condurre sul fondale marino. A questo proposito è bene richiamarsi alle numerose alternative suggerite nel precedente paragrafo 3²⁹. La prossima convenzione sull'utilizzazione dei fondali marini situati al di fuori della giurisdizione nazionale dovrebbe contemplare una disposizione particolare che regoli la libertà di svolgere ricerca fondamentale sul fondo marino, in modo tale da evitare ogni malinteso.

Ecco il testo suggerito: « L'esplorazione dei fondali marini e lo sfruttamento delle sue risorse naturali non deve in alcun modo interferire ingiustificatamente con la navigazione, la pesca, la conservazione delle risorse vitali, la ricerca scientifica nelle acque alte e la ricerca fondamentale relativa al suolo e sottosuolo marino o materialmente svolta sul fondo marino con l'intenzione di pubblicarne i risultati »³⁰.

Lo stato, sotto la cui supervisione si svolgono l'esplorazione e lo

²⁸ L. J. Bouchez (relatore), *Report of the Deep-Sea Mining Committee on the Exploration and Exploitation of Minerals on the Ocean-Bed and its Subsoil*, presentato alla Conferenza dell'International Law Association, tenuta a Buenos Aires nel 1968, p. 3.

²⁹ Vedi nota 25.

³⁰ Vedere a questo riguardo l'Art. 5, § 1, della Convenzione di Ginevra sulla piattaforma continentale, citato a pag. 5 della relazione *Report of the Deep-Sea Mining Committee, etc.*

sfruttamento del fondale marino, dovrebbe avere la possibilità di sollevare obiezioni sulla ricerca fondamentale che si intende svolgere sul fondale marino. Per risolvere anche quest'altro conflitto di interessi, occorre tener presente le proposte avanzate precedentemente, nell'esame della ricerca fondamentale sulla piattaforma continentale³¹. Il consenso dello stato interessato dovrebbe essere sempre necessario per: 1 - la ricerca scientifica del suolo e sottosuolo marino, relativa all'esplorazione e allo sfruttamento delle risorse naturali; 2 - la ricerca scientifica a scopo scientifico, che non abbia alcun rapporto con l'esplorazione scientifica delle zone d'alto mare, ma che sia materialmente condotta sul fondale marino, senza intenzione di pubblicazione.

Nelle precedenti considerazioni si era espresso il principio che solo gli stati potessero avere la possibilità di acquisire diritti esclusivi a scopo di esplorazione e sfruttamento del fondale delle zone d'alto mare. Gli stati però avranno la possibilità di concedere licenze ad imprese private. D'altra parte si reclama il principio che anche le imprese siano messe in grado di acquisire direttamente diritti esclusivi; se, infatti, gli stati acquisiscono diritti esclusivi, l'esplorazione e lo sfruttamento dei fondali marini saranno in teoria regolati dalla legislazione mineraria e dalle regole di sicurezza dello stato interessato. Supponendo tuttavia che diritti esclusivi possano essere ottenuti direttamente dalle imprese, sorge il problema di stabilire se sia necessario creare una legislazione mineraria internazionale, o se sia applicabile la legislazione dello stato con il quale l'impresa ha legami naturali.

A prescindere dalla scelta tra le due alternative, sarebbe auspicabile raccogliere in una convenzione almeno le norme generali per l'utilizzazione del fondale delle acque alte. Anche nel caso si decidesse di applicare la legislazione nazionale degli stati interessati, sarebbe necessario emanare delle disposizioni relative a queste norme generali, dato che le rispettive legislazioni nazionali debbono essere adattate a tali norme. A questo proposito è necessario concentrare l'attenzione sui regolamenti di sicurezza che amministrano l'esplorazione, lo sfruttamento e la ricerca scientifica relativi ai fondali marini. Non sarebbe poi tanto difficile abbozzare queste norme generali, dato che i principi fondamentali sono già contenuti nei regolamenti di sicurezza per le operazioni d'alto mare di molti stati costieri³². Le norme generali dovrebbero concernere tra l'altro: l'esplorazione, la perforazione, l'abbandono dei pozzi, l'uso delle installazioni elettriche, l'utilizzazione dei sistemi di acquisizione di dati oceanici, l'uso di equipaggiamenti radioattivi, la conservazione e l'uso

³¹ *Ibidem*, vedere pp. 11-12, in particolare le alternative 2, 3 e 4.

³² Vedi tra l'altro: *The Norwegian Regulations Relating to Safe Practice etc. in Exploration for and Exploitation of the Sea-Bed and Its Subsoil*, Royal Decree of 25 August 1967, riportato in United Nations General Assembly, A/AC.135/1/Add.1 of 12 March 1968; e *The Netherlands Mining Regulations for the Continental Shelf* del 13 Marzo 1967.

degli esplosivi, le comunicazioni sul fondo marino, la prevenzione di inquinamenti o contaminazioni radioattive. Oltre a questi regolamenti di sicurezza, è necessario stabilire norme generali concernenti i danni causati dall'uso, per scopi differenti, del suolo e sottosuolo marino di quelle zone d'alto mare riconosciute dal diritto internazionale.

Come appare evidente dai dibattiti alle Nazioni Unite del 1967 e dal rapporto del comitato ad hoc incaricato di studiare l'uso pacifico del sottosuolo al di fuori dei limiti della giurisdizione nazionale, la maggioranza dei paesi si sono espressi in favore del principio secondo cui le zone d'alto mare debbano essere riservate a scopi pacifici³³. Tuttavia se l'uso di queste zone per scopi militari non verrà definitivamente proibito, la ricerca scientifica potrebbe essere ostacolata in diverse zone di fondale marino. Questo conflitto non è di facile soluzione, poiché uno stato che abbia ad esempio un qualche genere di basi navali sul fondale marino, o che utilizzi parte del suolo e sottosuolo marino per collaudare equipaggiamenti militari, non vedrebbe troppo di buon occhio ricerche scientifiche da svolgere in queste zone o nelle immediate vicinanze. Tale atteggiamento è d'altronde comprensibile perché in questo modo potrebbe verificarsi dello spionaggio sotto le spoglie di ricerca fondamentale. Di conseguenza è vivamente consigliabile riservare le zone d'alto mare ad usi pacifici, poiché sarebbe estremamente difficile risolvere eventuali conflitti tra interessi pacifici e interessi militari. A sostegno di questa tesi possiamo citare due importanti precedenti: il Trattato antartico del dicembre 1959 e il Trattato sui principi regolanti l'attività dei vari paesi nell'esplorazione e l'uso di spazi esterni, compresi la luna e altri corpi celesti, del 27 gennaio 1967.

la cooperazione scientifica

Lo sfruttamento delle zone d'alto mare è oggi uno dei più grandi impegni dell'umanità. Per poter ottenere i maggiori benefici per tutti gli stati, è indispensabile che si elabori un vasto programma di attività scientifiche marine, da realizzare in stretta cooperazione tra tutti i paesi. Tale programma dovrebbe concernere la ricerca scientifica sul fondo oceanico e lo sviluppo di tecnologie da usare nella ricerca scientifica. La nuova frontiera di conoscenze non dovrebbe essere privilegio di un ristretto gruppo di paesi tecnologicamente ed economicamente avanzati: perciò non è sufficiente affermare che il fondale marino al di là dei limiti delle giurisdizioni nazionali è eredità comune dell'umanità, ma è assolutamente indispensabile organizzare la cooperazione e il coordinamento dei programmi di ricerca tra gli stati. Inoltre, tenendo presente i notevoli investimenti necessari alla ricerca marina, la cooperazione nella ricerca e il suo coordinamento sono necessari per evitare i numerosi

³³ *Report of the Ad Hoc Committee etc.*, A/7230, New York, 1968, p. 45.

punti deboli inerenti a tentativi condotti individualmente dai vari stati.

La cooperazione nella ricerca scientifica ed il suo coordinamento sono importanti sia a livello nazionale che a livello internazionale. A livello nazionale, gli enti statali, le università e l'industria dovrebbero unire i loro sforzi; lo stato stesso è in grado di stimolare tale azione e dovrebbe agire da coordinatore. In alcuni paesi è stata recentemente istituita un'organizzazione nazionale che si occupa dell'attività scientifica marina; negli Stati Uniti è stato approvato, il 17 giugno 1966, il Marine Resources and Engineering Development Act ³⁴. La Section 2(a) di questo Act contiene la seguente dichiarazione programmatica: « Si dichiara che è intenzione degli Stati Uniti sviluppare, incoraggiare e mantenere un programma nazionale, coordinato, vasto e a lunga scadenza, per la scienza marina, a beneficio di tutta l'umanità, per la protezione della salute e della proprietà, per il miglioramento del commercio, i trasporti e la sicurezza nazionale, per la ricostituzione delle nostre zone commerciali di pesca, e per la migliore utilizzazione di queste ed altre risorse ».

441

Più avanti, nella Section 2(b), si afferma che l'attività scientifica marina dovrà essere svolta in modo da contribuire ai seguenti scopi: 1 - lo sviluppo accelerato delle risorse dell'ambiente marino; 2 - la espansione delle conoscenze umane sull'ambiente marino; 3 - l'incoraggiamento all'industria privata, per l'esplorazione, lo sviluppo tecnologico, il commercio marino, e l'utilizzazione economica dell'ambiente marino; 4 - il mantenimento da parte degli Stati Uniti del ruolo di leader nella scienza marina e nello sviluppo delle risorse marine; 5 - lo sviluppo dell'insegnamento e dell'addestramento nella scienza marina; 6 - lo sviluppo ed il perfezionamento delle capacità, prestazioni, uso ed efficienza dei veicoli, equipaggiamenti e strumenti da usare nell'esplorazione, la ricerca, i sondaggi, l'estrazione delle risorse, e la trasmissione di energia nell'ambiente marino; 7 - la efficace utilizzazione delle risorse della scienza e dell'ingegneria del paese, in stretta collaborazione tra tutti gli enti interessati, pubblici e privati, al fine di evitare inutili doppij o sprechi nelle iniziative, le attrezzature e l'equipaggiamento; 8 - la cooperazione degli Stati Uniti con altri paesi o gruppi di paesi ed organizzazioni internazionali nell'attività scientifica marina, quando tale cooperazione è nell'interesse di quel paese. In seguito fu istituito il National Council on Marine Resources and Engineering Development, che ha l'incarico di consigliare il presidente in materia di attività scientifica marina, e tra l'altro sull'elaborazione di programmi di ricerca marina e sulla cooperazione in tali programmi e il loro coordinamento.

Con legge francese del 3 gennaio 1967 ³⁵ fu istituito il Centre Na-

³⁴ *Interim Report on the United Nations and the Issue of Deep Ocean Resources together with Hearings by the Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives*, Washington, 1967, p. 224.

³⁵ « Journal Officiel de la République Française », 1967, p. 131.

tional pour l'Exploitation des Océans (Cnexo), i cui compiti principali sono lo sviluppo delle conoscenze sugli oceani e lo studio e la ricerca sullo sfruttamento delle risorse naturali delle acque, del suolo e del sottosuolo oceanici. Nell'esercizio delle sue funzioni il Cnexo manterrà stretti contatti con gli organi governativi e l'industria. Inoltre il Cnexo ha l'incarico di sottoporre proposte al governo per quanto riguarda i programmi di sviluppo e di ricerca. Da quanto sopra appare chiaro che negli Stati Uniti ed in Francia è stato dato un importante contributo all'organizzazione e al coordinamento delle attività scientifiche marine a livello nazionale; il loro esempio merita di essere imitato da altri paesi economicamente e tecnologicamente avanzati.

Per l'organizzazione ed il coordinamento delle attività scientifiche marine a livello internazionale è invece necessaria una qualche organizzazione internazionale. L'istituzione più qualificata a svolgere queste funzioni è l'Unesco, ed in particolare la Commissione oceanografica intergovernativa (Ioc).

Come stabilisce l'art. 1, par. 2, dello statuto dell'Ioc, lo scopo della commissione è quello di incoraggiare le ricerche scientifiche allo scopo di allargare le conoscenze sulla natura e le risorse degli oceani, attraverso l'azione comune dei suoi membri. Inoltre la commissione ha l'incarico di studiare e proporre programmi internazionali di ricerca oceanografica, oltre a compiere i passi necessari per la loro realizzazione, che necessita dell'azione comune dei suoi membri. La commissione esamina i risultati delle ricerche scientifiche e inquadra i problemi fondamentali che hanno bisogno della cooperazione internazionale. La segreteria dell'Ioc assicura il coordinamento giornaliero delle ricerche oceaniche proposte dalla commissione. Non stupisce perciò che i meriti dell'Ioc nel campo dell'attività scientifica marina siano stati pubblicamente riconosciuti dalle risoluzioni delle Nazioni Unite del 6 dicembre 1967 e del 27 dicembre 1968³⁶. Il ruolo chiave da assegnare all'Ioc nel coordinamento delle ricerche scientifiche oceaniche internazionali fu chiaramente riconosciuto dal progetto statunitense di risoluzione del 26 agosto 1968 sul decennio internazionale dell'esplorazione oceanica, e dalla risoluzione delle Nazioni Unite del 14 gennaio 1969³⁷. Quest'ultima proponeva tra l'altro che l'Ioc intensificasse la sua attività in campo scientifico, con particolare riguardo al coordinamento degli aspetti scientifici di un vasto programma a lunga scadenza di esplorazione mondiale degli oceani e delle loro risorse, che comprendesse programmi di enti internazionali, un vasto scambio di dati tra i vari programmi nazionali e degli sforzi internazionali per rafforzare le capacità di ricerca di tutti i paesi interes-

³⁶ United Nations General Assembly, A/Res/2172(XXI), A/Res/2340(XXII), A/Res/2414(XXIII).

³⁷ United Nations General Assembly, A/AC.135/33 e United Nations General Assembly, A/Res/2467D(XXIII).

sati, con particolare considerazione alle necessità dei paesi in via di sviluppo.

Infine occorre citare le Risoluzioni n. 2342, 2343 e 2344, adottate dalla 15^a sessione della conferenza generale dell'Unesco, tenuta dal 15 ottobre al 20 novembre 1968. Nella prima risoluzione il Direttore generale dell'Unesco veniva autorizzato, tra l'altro a: 1 - facilitare i programmi a breve e lunga scadenza ed il coordinamento da parte dell'Ioc per spedizioni internazionali ed altre attività di ricerca, in collaborazione con il Scientific Committee on Oceanic Research e la International Association for the Physical Sciences of the Ocean, e continuare ad assicurare la pubblicazione di dati, atlanti e rapporti, tratti da tali attività; 2 - assistere l'Ioc nella ricerca di una soluzione al problema della salvaguardia della libertà di ricerca scientifica al di fuori delle acque territoriali. Con la seconda risoluzione il Direttore generale veniva autorizzato a prendere ulteriori misure, in modo da assicurare la partecipazione adeguata delle organizzazioni delle Nazioni Unite interessate, nella cooperazione con l'attività dell'Ioc. La terza risoluzione autorizzava il Direttore generale a continuare, in collaborazione con le Nazioni Unite ed altre organizzazioni internazionali, ad incoraggiare ed assistere lo studio, la ricerca e l'addestramento del personale per la scienza marina, come contributo al progresso generale dell'oceanografia. Nel frattempo si è istituito uno speciale gruppo di lavoro dell'Ioc per il vasto programma di oceanografia a lunga scadenza. Con lettera circolare ai membri del 16 aprile 1969, veniva fissata una riunione di questo gruppo di lavoro, da tenersi a Parigi dal 16 al 21 giugno 1969, con lo scopo di « preparare un rapporto che presenti delle proposte per un vasto programma a lunga scadenza di esplorazione mondiale degli oceani e delle loro risorse, parte importante del quale è l'International Decade of Oceanographic Exploration ».

È evidente da tutto ciò che l'Ioc viene considerata come la più qualificata istituzione per il coordinamento delle attività scientifiche marine a livello internazionale. Per incoraggiare questo coordinamento ed essere certi che le istituzioni che intendono intraprendere ricerca fondamentale siano sufficientemente qualificate, sarebbe opportuno inquadrare tali istituzioni nell'ambito dell'Unesco. Inoltre dovrebbe essere istituita una speciale istituzione, sempre nell'ambito dell'Unesco, per lo sviluppo ed il coordinamento della tecnologia direttamente connessa con l'attività scientifica marina.

conclusioni

1 - La libertà per la ricerca fondamentale è essenziale per approfondire le conoscenze sui fondali marini, ed è di conseguenza di interesse di tutta l'umanità. 2 - La ricerca scientifica da condursi sul fondale marino delle acque interne, delle acque territoriali e della piattaforma

continentale necessita dell'autorizzazione dello stato costiero interessato. 3 - Il consenso dello stato costiero per quanto riguarda la ricerca fondamentale sulla piattaforma continentale è in pratica contrario agli scopi per cui lo stato costiero esercita dei diritti sulla piattaforma continentale stessa. 4 - Si suggerisce che, invece di richiedere il consenso dello stato costiero, vengano tenute consultazioni tra lo stato stesso e la istituzione che intende svolgere ricerca fondamentale sulla piattaforma continentale. 5 - La ricerca fondamentale sui fondali marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali dovrebbe essere libera, sempre che, tuttavia, le consultazioni citate al punto 4 siano tenute, nel caso che lo stato costiero abbia ottenuto dei contratti per l'esplorazione e lo sfruttamento del fondo marino in quella zona. 6 - I punti 4 e 5 dovrebbero essere applicabili anche alla ricerca fondamentale materialmente condotta sul fondo marino, senza però avere alcuna relazione con la ricerca del suolo e sottosuolo marino. 7 - Per quanto riguarda le zone del suolo e sottosuolo marino sulle quali lo stato esercita diritti esclusivi di esplorazione e sfruttamento, deve essere richiesto il consenso dello stato stesso per: a - ricerche scientifiche relative all'esplorazione e allo sfruttamento delle risorse naturali di tali zone, b - qualsiasi ricerca materialmente condotta sul fondo marino senza l'intenzione di pubblicarne i risultati. 8 - Per quanto riguarda le modalità secondo le quali la ricerca scientifica, l'esplorazione e lo sfruttamento delle zone d'alto mare debbono essere condotte, e per quanto riguarda la responsabilità derivante da tali attività, occorre redarre delle norme generali da inserire nei regolamenti internazionali sulla sicurezza e sulla responsabilità. 9 - Le attività scientifiche marine dovrebbero essere coordinate sul piano nazionale come su quello internazionale. A livello nazionale lo stato stesso, ed a livello internazionale la Commissione internazionale oceanografica, dovrebbero agire da coordinatori.

fondo marino: lo sfruttamento petrolifero

di giuseppe muscarella

445

Fino a qualche anno fa, la ricerca di idrocarburi nelle acque marine era limitata a poche zone del globo (Golfo del Messico, Lago di Maracaibo e Mar Caspio), ma attualmente essa si va estendendo ovunque poiché l'industria petrolifera, a causa del costante aumento della domanda di combustibili, oltre al capillare sfruttamento delle zone petrolifere in terraferma, si è diretta verso lo sfruttamento delle riserve future sia nella piattaforma continentale sia nelle acque di maggiori profondità.

Il petrolio viene prodotto in tutto il mondo in bacini sedimentari. Il termine « bacino » è usato in modi diversi dai geologi ma possiamo definire come bacini sedimentari quei depositi sedimentari soggetti, nel tempo, ad assestamenti intermittenti, in modo che tali sedimenti, depositati in periodi « di depressione », aumentino di spessore dalla periferia verso il centro. Tipi particolari di « bacini » sono quelli trovati lungo i margini continentali, dove in passato gli oceani hanno superato i limiti continentali e le aree inondate hanno subito una spinta verso il basso con il risultato di un aumento dello spessore dei sedimenti sui fondali marini.

Secondo la teoria che vasti giacimenti petroliferi vengono scoperti in sedimenti depositati in bacini marini a grande profondità, e che il petrolio sembra abbia avuto origine da sostanze organiche di natura marina e che, inoltre, i serbatoi naturali che contengono il greggio sono formati da rocce porose, diviene chiaro il concetto che bacini sottomarini presentano più favorevoli condizioni ambientali per la formazione e l'accumulo del petrolio.

Le ricerche geologiche sottomarine devono essere « indirette » in quanto le caratteristiche geologiche del sottofondo possono emergere soltanto dalle osservazioni effettuate sulla terraferma più vicina.

Giuseppe Muscarella è Capo del Servizio tecnico dell'Agip - Direzione mineraria.

Pertanto tutto il lavoro di esplorazione sottomarina è limitato alle ricerche geofisiche basate sulle diverse proprietà fisiche, come il campo magnetico, il campo gravimetrico e le proprietà di riflessione acustica del suolo. Queste ultime sono misurate con sistemi diversi e permettono al tecnico di dedurre la presenza di quei fenomeni geologici che hanno favorito l'accumulazione degli idrocarburi, come lo spessore dei sedimenti ed i meccanismi di accumulazione.

Dopo i grandi progressi registrati negli ultimi dieci anni nel campo della ricerca, e particolarmente nelle tecniche geofisiche, la valutazione di « potenziali » aree è ora effettuata non solo dalle compagnie petrolifere che sono impegnate nelle zone di ricerca già acquisite, ma anche da enti governativi (molto spesso operanti su basi esclusivamente scientifiche) e da compagnie geofisiche private che cedono i risultati di tali ricerche alle compagnie petrolifere.

446

Recentemente molte indagini magnetiche, gravimetriche e sismiche sono state condotte su larghe aree off-shore. L'esempio più significativo è la ricerca sismica effettuata da società geofisiche americane intorno ai continenti per un perimetro di 40 mila chilometri (oceani Atlantico, Pacifico e Indiano).

Le compagnie petrolifere dedicano sempre più la loro attenzione alle ricerche oceanografiche. Istituti oceanografici hanno scoperto, nel corso delle loro indagini, aree interessanti agli effetti della ricerca petrolifera.

Questi istituti, nella loro attività, operano sempre più in acque profonde, come stanno ad indicare le indagini della Sigsbee Knoll nel Golfo del Messico.

L'utilizzazione, da parte della Gulf di una nave oceanografica, indica che, per il futuro, le compagnie petrolifere intendono ottenere maggiori informazioni su aree marine di cui non si conosce la conformazione. Verranno ricercati nuovi bacini sedimentari off-shore, non solo dove le indagini sulla terraferma prospiciente le zone marine hanno dato esito negativo (Mar di Norvegia, Mare di Bering), ma anche in aree dove tali bacini possono essere individuati soltanto in alto mare.

Le nuove scoperte in Estremo Oriente, Africa, Sudamerica e Regione Artica, dovrebbero incoraggiare la tendenza verso la ricerca off-shore a grande profondità, fenomeno quest'ultimo che si è manifestato nell'industria petrolifera circa dieci anni or sono.

La tendenza ad esplorare aree a grande profondità ha consigliato gli esperti a redigere « inventari » su scala mondiale in base all'estensione dei bacini sottomarini e in base alla loro potenziale produttività.

Attualmente sussistono previsioni solo per le aree sommerse lungo le coste, fino alla profondità di 300 metri.

Nel 1965, il noto geologo americano L. G. Weeks, nell'intento di stabilire le potenziali risorse di idrocarburi delle rocce sedimentarie, sia nelle piattaforme continentali sia nei fondali di oltre 300 metri, ha

tenuto conto di due elementi basilari: la distribuzione volumetrica delle rocce sedimentarie e la natura dei sedimenti in ciascuna area.

A tal fine il Weeks ha diviso le aree in quattro categorie, A-B-C-D, in ordine decrescente rispetto alle probabilità di ritrovamento petrolifero. La sua analisi dimostra che la percentuale totale delle piattaforme continentali che contengono apprezzabili sedimenti in cui è possibile reperire sacche petrolifere varia dal 41 per cento in Europa, all'86 per cento in Medio Oriente, dal 57,5 per cento nel Nordamerica al 56,8 per cento in Africa e al 65,4 per cento in Sudamerica, per un totale di 6.170.000 miglia quadrate (pari al 57,3 per cento della superficie considerata).

Impiegando gli stessi criteri, il Weeks ritiene che « la superficie totale dei bacini sottostanti la terraferma e la piattaforma continentale » varii da 18 a 18,5 milioni di miglia quadrate e che i bacini sotto il fondo marino, non oltre i 300 metri di profondità, ammontino ad un terzo di quelli sotto la terraferma.

Le ricerche off-shore si indirizzeranno quindi verso nuove aree del mondo a profondità sempre maggiori.

Oltre al problema dello sviluppo delle tecniche e delle apparecchiature atte a produrre e a trasportare economicamente sulla terraferma il greggio e il gas (problema che tratteremo più avanti), un importante interrogativo che emerge, contemporaneamente all'espansione delle ricerche su fondali profondi, è quello che concerne la regolamentazione giuridica di queste operazioni.

Dal punto di vista tecnico, sono stati realizzati metodi di ricerca geofisici molto avanzati e sono stati perforati pozzi esplorativi su fondali di 400 metri: le tecniche di perforazione sono ad uno stadio più avanzato di quelle della produzione a grande profondità, come vedremo più avanti: pertanto è possibile fin da oggi svolgere attività di ricerca su fondali profondi ed è a ciò che attualmente tendono particolarmente le compagnie.

lo sfruttamento off-shore

Una volta che un giacimento petrolifero o di gas è stato individuato ed è stato riconosciuto come commerciale inizia l'attività di sviluppo e produzione.

Verranno perforati pozzi di sviluppo, installati sistemi di raccolta e di trattamento primario e, nel caso di giacimenti off-shore, il prodotto verrà trasportato, per mezzo di condotte sottomarine, (sealines), dove vi saranno impianti per il deposito e il caricamento sulle navi cisterne.

Attualmente le operazioni off-shore (la profondità massima del fondale di aree produttive è di circa 100 m. nel Golfo del Messico) si svolgono generalmente in base al seguente schema:

- una piattaforma fissa ancorata al fondo marino a mezzo di pali dalla quale sono perforati pozzi di sviluppo a mezzo di tubi-guida piantati nel fondale; su tali piattaforme sono installate le teste dei pozzi, gli impianti di raccolta e quelli del trattamento primario;
- un sealine che congiunge la piattaforma con la terraferma, nel quale viene pompato il greggio o convogliato il gas;
- nel caso di un largo giacimento petrolifero, il sistema può essere completato da un secondo sealine per il caricamento di petroliere. Ciò avviene quando è necessario il trasporto marittimo del greggio via mare ed il terminale a terra non è fornito di punti di attracco; le petroliere, in questo caso, vengono ancorate a boe galleggianti, le quali sono collegate con questo sealine.

Con il sistema descritto le operazioni di perforazione, raccolta e trasporto si svolgono, in generale, come sulla terraferma. La piattaforma fissa svolge la funzione di sostegno per il derrick, per la installazione delle teste di pozzo e come punto di partenza del sealine.

Alcune differenze minori esistono nello svolgimento delle operazioni. L'installazione delle piattaforme e dei sealines ha richiesto l'uso di tecniche speciali e di mezzi navali appositamente creati negli ultimi anni.

Ad ogni modo oggi è possibile costruire ed installare piattaforme fisse e sealines su fondali di 180 metri; come ricordato la profondità massima raggiunta oggi è di 100 metri.

Operare nell'off-shore come sulla terraferma è naturalmente il modo più facile; la piattaforma fissa permette l'atterraggio di elicotteri e l'attracco di navi appoggio e fornisce, inoltre, ampio spazio per l'alloggio del personale e per il deposito dei materiali; l'intera struttura funge da sostegno stabile per le bocche di pozzo e le apparecchiature.

Con l'aumentare della profondità dei fondali, il costo della piattaforma aumenta in maniera considerevole, e ci sarà una profondità di acqua nella quale l'impiego della piattaforma convenzionale diverrà antieconomico.

Si discute molto oggi sui limiti entro i quali una piattaforma fissa può operare economicamente rispetto ad altri sistemi attualmente in fase di elaborazione; è certo che, con la prospettiva di operare a profondità molto elevate, la piattaforma fissa dovrà essere abbandonata al di là di certe profondità.

L'eliminazione di questo basilare punto di appoggio crea alcuni problemi per lo svolgimento dell'attività; la perforazione non può essere effettuata da sonde fisse, i pozzi non possono essere completati, cioè muniti di valvole di controllo, sopra la superficie marina, l'equipaggio non può vivere sul posto in alloggi convenzionali ed infine non possono essere usati i normali mezzi di trasporto.

Con l'aumentare della profondità dei fondali, si pongono notevoli problemi tecnici ed economici anche per i « sealines », come la loro

possibile rottura, la necessità di modificare il sistema di posa, il controllo della spinta di galleggiamento, la possibilità che i lavori di posa siano improvvisamente interrotti, la costruzione di raccordi e la effettuazione di riparazioni sottomarine, ecc.

Con l'aumentare della profondità, si rende difficoltoso, almeno con le apparecchiature convenzionali, il lavoro umano in immersione che invece oggi è comunemente usato in acque basse.

Per tali motivi l'industria sta studiando vari mezzi per risolvere questi problemi mediante sistemi nuovi capaci di poter consentire la produzione anche a grandi profondità.

Sono state sviluppate nuove idee, completati molti studi e progettate nuove tecniche.

La ricerca può essere articolata nelle seguenti fasi:

- perforazione;
- completamento sottomarino della testa del pozzo;
- impiego di piattaforme non convenzionali;
- manutenzione, revisione impianti, attività di lavoro subacquea;
- automazione, telemetria e comunicazioni;

e questo per menzionare solo gli argomenti principali, escludendo i programmi di ricerca scientifica di base sulle condizioni ambientali, sugli aspetti medici della sopravvivenza dell'uomo in mare, sulla corrosione dei materiali, sulle fonti di energia nucleare, ecc.

Illustreremo in questa sede i vari aspetti delle ricerche sopraindicate al fine di dare una visione panoramica di ciò che potrà avvenire nel prossimo futuro nel campo della produzione petrolifera a grandi profondità.

A - Perforazione. L'alternativa alla perforazione con derricks installati su strutture fisse è quella di operare su sostegni galleggianti. Tali sistemi di perforazione sono già stati realizzati per pozzi esplorativi, cioè nel caso di pozzi di prova in un'area nuova ed anche a volte per pozzi di sviluppo.

I principali tipi di unità galleggianti sono le navi di perforazione e le piattaforme semisommersibili.

Vi è un altro tipo di unità mobile: la piattaforma « jack-up » che può essere rimorchiata in galleggiamento da un luogo all'altro, e appoggiata poi al fondo marino a mezzo di supporti retrattili che consentono di mantenere la struttura principale sopra la superficie marina; questo tipo di unità è simile alla piattaforma fissa dal punto di vista delle operazioni di perforazione, ma non è utilizzabile su fondali a grandissima profondità a causa della limitata lunghezza dei supporti retrattili, a meno che essa non operi con l'ausilio di altre apparecchiature speciali.

La nave di perforazione è spesso costruita appositamente per tali attività (sia essa a propulsione autonoma o meno a seconda delle aree

di produzione in cui opera) e viene ancorata sul luogo prescelto. La piattaforma semisommersibile è una struttura composta da grosse colonne che terminano con cassoni tra loro collegati; sulla parte superiore delle colonne è montato un ponte sul quale sono installati gli alloggi, le apparecchiature ed il derrick. La piattaforma è rimorchiata da un luogo all'altro in galleggiamento e, giunta sul luogo prescelto per la perforazione, i cassoni vengono allagati fino ad un dato livello al fine di abbassare la linea di galleggiamento ed ottenere quindi una maggiore stabilità; l'ormeggio si ottiene col sistema convenzionale delle navi.

Questa unità è normalmente più stabile della nave di perforazione e per tale motivo si sta studiando la sua utilizzazione come mezzo di supporto per le apparecchiature di produzione, come vedremo più avanti.

Sia la nave di perforazione, sia la piattaforma semisommersibile non hanno, in teoria, problemi sui limiti di profondità entro i quali possono operare; gli unici fattori che ne limitano l'utilizzazione sono il sistema di ancoraggio, la capacità di rientro della batteria di perforazione nel pozzo, e la stabilità sotto l'azione dei venti, delle onde e delle correnti marine.

Questi due tipi di unità saranno alla base delle attività di perforazione anche in futuro: è stato perforato un pozzo da una nave di perforazione su un fondale di 390 metri (canale di Santa Barbara in California); una piattaforma semisommersibile, la Staflo, appartenente ad una società del gruppo Royal Dutch-Shell, ha trascorso l'intero inverno 1967-68 nel Mare del Nord in acque profonde 120 metri; pozzi di ricerca a 5.400 metri di profondità sono stati trivellati da una nave di perforazione.

Gli studi relativi alle unità di perforazione galleggianti tendono a migliorare la loro stabilità nei mari aperti e agitati, la loro versatilità di impiego, la loro capacità di facile e sicuro rientro in pozzo, ed a perfezionare, infine, nuovi sistemi di ancoraggio in sostituzione di quelli tradizionali.

Buoni risultati sono stati ottenuti in questi campi; la stabilità e la percentuale di giornate operative durante l'anno continua a migliorare; è stato costruito un impianto, che ha la forma di una nave, per facilitare gli spostamenti, ma che può essere usata come una jack-up o come una semisommersibile una volta sul luogo di perforazione; vengono usati sistemi di rientro in pozzo con l'uso di apparecchiature elettroniche invece di quelle meccaniche specie nelle perforazioni a grande profondità; su alcune navi di perforazione vengono ora installati sistemi di ancoraggio « dinamici » che consistono in un certo numero di eliche situate sui lati della nave e azionate individualmente da apparati propulsori che operano in base ad impulsi elettronici emessi da un'apparecchiatura situata sulla testa del pozzo; questo sistema, che elimina l'uso delle ancore non adatte per acque molto profonde, mantiene la nave entro un'area molto ridotta sulla verticale del pozzo.

Per quanto riguarda la perforazione vera e propria, si sta perfezionando, attraverso maggiori studi e controlli dei vari parametri che concorrono alla formazione del costo di perforazione, l'efficienza degli impianti di perforazione tradizionali. Tenuto conto che il 50-70 per cento del tempo necessario per perforare un pozzo è utilizzato in operazioni vere e proprie di trivellazione, si stanno studiando o sperimentando calcolatori di processo per far rendere al massimo tutti i fattori che contribuiscono alla velocità di perforazione.

Anche l'automazione degli impianti di perforazione e l'uso di nuove tecniche, come il « turbodrill », sono oggetto di ricerche.

Al momento attuale si ritiene che la sonda a rotazione sia il migliore mezzo, anche per perforazioni su fondali profondi; conseguentemente gli sforzi devono essere diretti a ridurre i costi di perforazione.

Sono attualmente in fase di sperimentazione di laboratorio nuove tecniche, come la perforatrice che taglia le rocce con raggi elettronici e simili; tali tecniche, col tempo, potrebbero modificare l'attuale situazione e permettere la perforazione con apparati installati sott'acqua.

In considerazione dell'attuale stato delle ricerche e dei prevedibili sviluppi, si può stimare: che entro dieci anni sarà possibile perforare pozzi commerciali a profondità di 1.200-1.800 metri.

B - *Completamento sottomarino del pozzo.* Abbiamo notato che le apparecchiature e i metodi di perforazione possono già operare su fondali molto profondi e che già sono stati perforati pozzi commerciali a profondità di circa 600 metri.

Per quanto riguarda la produzione, sappiamo che la maggiore profondità raggiunta è di 100 metri (dalla società Shell Oil Co. nel Golfo del Messico). Questo limite è posto dalle difficoltà tecniche rappresentate dalla installazione degli impianti di produzione in acque molto profonde, mediante l'uso di nuove tecniche e mezzi, in alternativa a quello della piattaforma fissa. L'eliminazione delle piattaforme fisse, per i motivi di carattere tecnico ed economico già menzionati, crea anche il problema della sistemazione e dell'appoggio della testa di pozzo, cioè di quell'insieme di valvole, che controllano i vari condotti del pozzo, conosciuto con il nome di « albero di Natale ». Ciò richiede tipi speciali di « alberi di Natale » capaci di essere controllati a distanza e che permettano l'effettuazione, sempre con comando a distanza, di operazioni di manutenzione e di « work-over » (cioè la possibilità di avere accesso al pozzo con le necessarie apparecchiature speciali in caso di lavori speciali).

Diversi sistemi per il completamento di pozzi sono stati costruiti ed installati in acque profonde fino a 90 metri; le maggiori difficoltà sono state già risolte e diversi pozzi già operano con « alberi di Natale » sottomarini. Fabbricanti ed utilizzatori intanto continuano a migliorare le apparecchiature per ottenere un funzionamento continuo e sicuro.

Il risultato finale delle ricerche in questo campo dovrebbe, tra breve, portare alla realizzazione di una testa pozzo controllata a distanza da segnali acustici, e che possa funzionare senza l'intervento di sommozzatori o palombari.

Miglioramenti nel controllo a distanza, minori costi di fabbricazione e maggiore sicurezza, questi sono gli obiettivi per lo sviluppo degli « alberi di Natale » per impiego in immersione.

C - *Piattaforme non convenzionali.* La soluzione dei problemi connessi allo sfruttamento dei giacimenti petroliferi in fondali profondi dipende, in gran parte, dal modo in cui vengono superate le difficoltà poste dalla sostituzione delle piattaforme fisse con mezzi più economici ed efficienti.

Per tale motivo gli studi per la realizzazione di nuovi tipi di piattaforma sono al centro dell'attenzione delle compagnie petrolifere e di engineering.

Sebbene siano state avanzate numerose proposte, le più interessanti sono le seguenti:

- struttura in immersione, installata a profondità accessibili a sommozzatori, nella quale vengono installate le teste pozzo e le attrezzature necessarie alla produzione: tale struttura viene poggiata sul fondo marino per mezzo di « zampe » attraverso le quali un'apposita nave in superficie o una piattaforma « jack-up » appoggiata sulla struttura sommersa provvede alla perforazione dei pozzi. La parte superiore della struttura, di forma sferica o prismatica, è a spinta di galleggiamento positiva; apposite tubazioni flessibili trasferiscono il greggio estratto a serbatoi galleggianti. Con sistemi di questo tipo i sommozzatori potrebbero lavorare in zone dove la totale profondità d'acqua non lo consentirebbe.
- Complessi che si poggiano al fondo marino, collegati alle teste pozzo sottomarine e comprendenti gli impianti di raccolta, di trasformazione primaria, di controllo a distanza, e le attrezzature di servizio; depositi sottomarini (che descriveremo più avanti) o galleggianti completerebbero il sistema. La manutenzione delle installazioni verrebbe effettuata da personale inviato con speciali sottomarini, o dai sottomarini stessi, a mezzo di braccia operate dall'interno. All'interno del complesso l'ambiente sarebbe pressurizzato onde permettere al personale di operare in condizioni normali.
- Unità « modulari » contenenti teste pozzo con i relativi apparati di controllo, attrezzature di processo, di deposito, sarebbero collocati sul fondo marino. Tutte le operazioni verrebbero automatizzate e telecontrollate, mentre la manutenzione e le riparazioni sarebbero effettuate sostituendo i « moduli » con altri identici ed eseguendo, in superficie, i lavori necessari. Un apposito sottomarino provvederebbe alla sostituzione.

Oltre ai tre sistemi indicati che abbiamo qui descritto, sono stati progettati diversi tipi di piattaforme non convenzionali e di relative apparecchiature ausiliarie, atte ad operare a grande profondità; è probabile che saranno adottati più sistemi in relazione al loro costo e possibilità pratiche di realizzazione in luoghi, profondità e condizioni ambientali diversi.

D - *Depositi off-shore e impianti per il caricamento.* Un grande giacimento petrolifero sottomarino, pronto ad entrare in fase di produzione, può essere anti-economico a causa della eccessiva distanza dalla terraferma che comporta la costruzione di un sealine lungo e costoso, e anche a causa della eccessiva profondità dei fondali che rende impossibile la posa del sealine. Un campo petrolifero richiede anche l'installazione di un certo numero di serbatoi sul posto che permettano una produzione continua ed un rapido caricamento delle petroliere.

453

Senza l'ausilio di piattaforme in superficie, sono stati progettati e realizzati sperimentalmente dei serbatoi sottomarini; il primo impianto del genere già opera commercialmente nel Golfo Persico.

I serbatoi sottomarini hanno generalmente forma emisferica o cilindrica, aperti nella parte inferiore, e sono generalmente riempiti di liquido (acqua-marina o petrolio) onde diminuire le sollecitazioni sull'involucro.

Il funzionamento è assicurato in base al principio di spiazzamento del liquido acqua: il petrolio prodotto viene pompato nella parte superiore del serbatoio provocando lo spiazzamento dell'acqua dalla parte inferiore; all'atto del trasferimento del petrolio su petroliere, l'acqua rientra dal fondo sostituendo il greggio che viene pompato dalla parte superiore; una serie di valvole telecomandate permettono il normale svolgimento delle operazioni.

Una soluzione alternativa al problema dei depositi off-shore è l'uso di petroliere-serbatoio; i problemi maggiori da risolvere sono quelli relativi all'ancoraggio di dette petroliere e al collegamento con le teste pozzo sottomarine e con i collettori.

Tali collegamenti dovrebbero essere flessibili o comunque capaci di oscillare liberamente onde seguire gli spostamenti della petroliera, spostamenti che possono essere ridotti al minimo, ma non eliminati. I sistemi di ormeggio non presentano problemi molto diversi da quelli già superati per le navi di perforazione, tenendo presente che in questo caso i movimenti consentiti sono molto inferiori a causa del collegamento con le condotte provenienti dai pozzi.

E - *Manutenzione, riparazione impianti, attività di lavoro subacquea.* Qualsiasi apparecchiatura installata in un campo petrolifero ha bisogno di una manutenzione regolare; questa sarà più difficile in mare,

specialmente a profondità alle quali un normale sommozzatore non può operare.

Due nuovi sistemi operativi sono attualmente allo studio:

- l'uso di lavoro umano attraverso l'impiego di equipaggiamenti che permettano all'uomo di svolgere la sua attività a profondità che superino gli attuali limiti consentiti;
- l'uso di sistemi totalmente automatizzati che non richiedano l'intervento diretto dell'uomo.

Sono state elaborate e costruite vaste gamme di apparecchiature quali:

- complessi abitabili, in immersione e pressurizzati, collocati sulla verticale delle teste pozzo in cui l'uomo può lavorare in normali condizioni atmosferiche: l'uomo raggiungerebbe il complesso via sottomarino ed il trasbordo avrebbe luogo tramite apposito raccordo;
- sottomarino da lavoro attrezzato con bracci articolati, operati dall'interno, capaci di svolgere una vasta gamma di lavori;
- « moduli » che possono essere sostituiti sulla testa del pozzo con altri similari onde eseguire in superficie le operazioni di riparazione e di manutenzione;
- unità sommergibili di lavoro a mezzo delle quali i sommozzatori possono raggiungere profondità di 300 m. e oltre; queste poi possono essere utilizzate come base per lo svolgimento dell'attività e per l'assistenza ai sommozzatori.

Opportuni esperimenti decideranno su quali sistemi orientarsi sia dal punto di vista economico che della sicurezza.

L'uomo sarà sempre chiamato ad assolvere certi compiti sotto la superficie marina e pertanto si stanno effettuando vaste ricerche nel campo dell'equipaggiamento e delle tecniche di immersione.

L'impiego del lavoro umano diventerà sempre più oneroso in conseguenza del continuo aumento della profondità. Dovranno quindi essere creati sistemi operativi automatici e stazioni di manutenzione a profondità intermedie dove l'uomo possa svolgere le funzioni che gli saranno ancora affidate.

F - *Automazione, telemetria, comunicazioni.* Prescindendo dai sistemi che verranno scelti per l'esecuzione di attività operative a grande profondità, è evidente che l'automazione, i calcolatori di processo, la televisione subacquea, le comunicazioni radio, ecc., saranno utilizzati su vasta scala.

Qualsiasi progresso della ricerca in questi settori favorirà lo sviluppo di un integrale sistema operativo.

L'automazione e la telemetria potrebbero diventare i fattori chiave per ridurre i costi operativi sino a livelli accettabili.

La riduzione dell'intervento diretto dell'uomo, l'adozione di sistemi controllo automatici a distanza, la maggiore sicurezza nello svolgimento di certe operazioni, saranno gli obiettivi di fondo.

Così come nel settore aereo-spaziale, l'automazione ed i computers giocheranno un ruolo predominante.

La ricerca in tutto questo settore non è ancora molto avanzata per operazioni off-shore, perciò considerevoli sforzi dovrebbero essere esercitati per il suo sviluppo.

le tecniche e le prospettive per il futuro

Abbiamo brevemente delineato i vari settori di ricerca attualmente in via di sviluppo al fine di ampliare i limiti della profondità dei fondali da cui è possibile estrarre il petrolio.

È difficile analizzare, in una relazione come questa, tutte le idee e le soluzioni che sono state realizzate o sono sotto studio.

Si prevede che nel giro di 3-5 anni verrà elaborato un sistema completo capace di sfruttare risorse localizzate sotto fondali superiori a 450 metri e che tra dieci anni questi limiti raggiungeranno un livello compreso fra i 1.200 e i 1.800 metri.

Il sistema del futuro, realizzato per stadi, comprenderà il completamento subacqueo dei pozzi, unità di « processing » e di deposito subacquee controllate e mantenute in esercizio mediante telecomando con il minimo intervento diretto dell'uomo; punti di caricamento off-shore consentiranno l'uso di super tankers; dove necessario, strutture particolari consentiranno all'uomo di operare a medie o grandi profondità; queste strutture saranno collegate alla terraferma da sottomarini di appoggio. I disegni fantascientifici che oggi appaiono sulle riviste specializzate diverranno una realtà.

Tutto ciò verrà realizzato, ma ad una condizione: che il sistema sia economicamente conveniente.

Esiste un notevole consenso ottimistico tra gli esperti circa l'effettiva possibilità di sfruttare le risorse esistenti sotto gli oceani, in particolare per quanto si riferisce al petrolio.

Le ricerche off-shore di idrocarburi continueranno a svilupparsi per i seguenti motivi:

- il tasso di incremento della domanda mondiale è di circa un miliardo di barili annui e si prevede che tra vent'anni il fabbisogno sarà cinque volte maggiore di quello attuale; per far fronte a questa domanda è necessario reperire nuove riserve; (1 barile = 159 litri);
- bacini non ancora esplorati in aree off-shore. Secondo le stime del già citato Mr. Lewis Weeks vi sono bacini sedimentari con una estensione di circa 6 milioni di miglia quadrate con caratteristiche potenzialmente petrolifere. Ciò in zone off-shore con profondità massima di 330 metri. Questa area, che rappresenta circa un terzo dei bacini in terraferma, è oggetto di ricerche molto limitate;
- convenienza tecnica di operare a grandi profondità. Le compagnie petrolifere ritengono che la tecnologia renderebbe possibile lo sfrut-

tamento, entro pochi anni, dei giacimenti petroliferi localizzati sotto ad alcune centinaia di metri di profondità di acqua usando i sistemi sopra menzionati.

Attualmente circa sei milioni di barili di greggio al giorno (300 milioni di tons annue) cioè il 16% della produzione mondiale, vengono prodotti in aree off-shore; le riserve off-shore ammontano a circa 86 miliardi di barili (14 miliardi di tons), pari a circa il 20% di quelle mondiali.

Nel 1969 si prevede che l'industria petrolifera del mondo libero investirà circa otto miliardi di dollari in attività esplorative, estrattive e produttive. Di questa somma circa due miliardi di dollari (il 25% del totale) finanzieranno operazioni off-shore.

Si prevede che tra dieci anni la produzione off-shore sarà pari ad un terzo di quella mondiale e che gli investimenti supereranno di quattro volte i livelli attuali. Ciò sarà dovuto ai più alti costi che l'esplorazione sottomarina comporterà perché sarà condotta con i metodi costosi sopra esposti.

Comunque queste previsioni sono condizionate più alla componente economica che non a quella tecnica; infatti le operazioni off-shore, attualmente in corso a profondità prossime ai 120 metri, comportano profitti largamente inferiori a quelli realizzati in terraferma. Negli Stati Uniti, le operazioni al di sotto dei 120 metri di profondità hanno dato un profitto che va dal 25% allo 0% rispetto al profitto ottenibile in situazioni analoghe, ma in terraferma.

Alcune cifre daranno un'idea della dimensione degli investimenti necessari per sviluppare un giacimento a diverse profondità.

Una piattaforma fissa su fondali di 60 metri costa 2 o 3 milioni di dollari; la stessa piattaforma operante a 120 metri costerebbe 8 o 9 milioni di dollari; a 240 metri il costo potrebbe raggiungere 18 milioni di dollari.

Lo stesso può dirsi per ogni altra attività e ogni apparecchiatura impiegata in operazioni off-shore.

Tenuto conto che attualmente il prezzo di vendita di un barile di greggio o di un metro cubo di gas dipende dalla condizione del mercato mondiale e locale e non dal costo alla fonte del prodotto, è evidente che, sebbene la domanda mondiale di petrolio dipenderà sempre più dalle risorse off-shore, è già dubbio il grado di convenienza economica delle operazioni in acque profonde oltre i 90-120 metri.

Il problema quindi non consiste solamente nella realizzazione di tecniche capaci di sfruttare giacimenti in acque profonde, ma anche nel far sì che lo sfruttamento dei giacimenti in acque profonde comporti accettabili redditi per gli investimenti che le compagnie petrolifere devono fare.

Il futuro delle ricerche off-shore dipende quindi dalla capacità dell'industria di produrre petrolio dal mare a costi competitivi rispetto a

quelli di altre fonti di energia.

Tenuto conto che, ai livelli attuali, tali fonti di energia non sono ancora competitive e che il punto di equilibrio tra queste fonti e il petrolio sottomarino sarà raggiunto ad un livello di costi più elevati di quelli attuali, è evidente che la ricerca di nuovi metodi e la formulazione di nuove regolamentazioni ed incentivi per lo sfruttamento, sono condizioni basilari per lo sviluppo e lo sfruttamento dei giacimenti petroliferi sottostanti acque di grande profondità.

Il costo delle ricerche, l'importanza di evitare la duplicazione degli sforzi, la opportunità di scambiarsi le informazioni raccolte, tutto ciò suggerisce la necessità che le compagnie uniscano i loro sforzi per realizzare sistemi di sfruttamento pratici ed economici in alti fondali.

Allo stesso tempo è necessario che nell'ambito internazionale vengano formulate leggi e regolamentazioni che tutelino gli interessi degli Stati rivieraschi e forniscano sufficienti incentivi alle compagnie petrolifere.

457

Altro requisito per favorire lo sviluppo delle ricerche off-shore è il mantenimento di un clima propizio alla sicurezza degli investimenti, oltre che alla loro redditività.

Speriamo di avere apportato con questo studio un minimo contributo alla conoscenza di questi problemi avendo illustrato, da un punto di vista tecnico-economico, l'attuale situazione e le prospettive nel campo della ricerca in alti fondali del petrolio, che è e che rimarrà, ancora per molti anni, la più importante fonte primaria di energia del mondo attuale.

fondo marino: le prospettive minerarie

di francis t. christy, jr.

458

Gli stati, nel procedere sulla via delle decisioni da prendere riguardo i problemi del fondo marino, saranno portati a chiarificare e soppesare quei fattori che essi riterranno importanti. Questo essenziale processo, però, è irto di difficoltà e cosperso di trabocchetti: vi sono infatti errate percezioni dei valori che devono venire difesi e degli interessi che potrebbero essere danneggiati; esistono delle tacite ipotesi che, in quanto conseguenza di passate politiche, potrebbero anche non venire sottoposte a nuove revisioni critiche; la comprensione e la comunicazione sono rese difficili dai modi differenti nell'intendere concetti e definizioni, nonché dalla imprecisione nell'uso delle parole e dei termini; gli obiettivi a lunga scadenza possono passare in secondo ordine a causa delle esigenze iniziali dello sfruttamento e di dichiarazioni unilaterali; è infine possibile che il gioco degli interessi particolari tenda a sopraffare gli interessi generali di uno stato, preso nel suo insieme.

Questo genere di ostacoli e di difficoltà — già evidenti nei dibattiti odierni — non potranno mai essere completamente superati; è tuttavia sperabile e desiderabile che i loro effetti siano neutralizzati il più possibile. A questo scopo è utile formare una lista dei fattori che, tra gli altri, di più influenzeranno le decisioni degli stati circa le questioni inerenti il fondo marino. Primi fra tutti sono i fattori concernenti la ricchezza materiale del fondo marino stesso. Il concreto sfruttamento e la distribuzione potenziali di questa ricchezza sono la causa prima dei dubbi sulla validità della regolamentazione internazionale in materia e, conseguentemente, la certezza di conflitti futuri. Dal momento che la natura e il valore delle ricchezze del fondo marino, o meglio, la loro conoscenza, è necessaria per risolvere i problemi attuali,

Francis Christy è Senior Research Fellow presso l'istituto Resources for the Future, Inc., di Washington. La traduzione è di Paolo Depaoli. © by Lo Spettatore Internazionale.

questo studio si propone di accertare, nei limiti del possibile, la natura e il valore suddetti.

le ricchezze del fondo marino

La ricchezza potenziale del fondo marino giace nei suoi depositi di minerale. Si sa che vi sono quantità estremamente vaste di minerali a profondità superiori ai 200 metri. La letteratura divulgativa spesso sottolinea con meraviglia l'esistenza di miliardi e miliardi di tonnellate di minerali in attesa di essere estratte dal mare: inoltre si è detto frequentemente che una tale riserva favolosa di materiali potrebbe soddisfare i bisogni dell'uomo per centinaia di anni.

Questo tipo di valutazioni, però, non ha grande importanza per l'attività economica; cifre di un tale ordine di grandezza significano poco per coloro che devono prendere le decisioni in questo campo. Stime di un miliardo di tonnellate stupiscono ed impressionano proprio quanto quelle di mille miliardi di tonnellate. Insomma è sufficiente sapere che le quantità in gioco sono enormi.

Non basta: i calcoli sono estremamente imprecisi. Una conoscenza sicura dei minerali giacenti sul fondo marino si è raggiunta soltanto per poche centinaia di luoghi che, globalmente considerati, sono solo una piccola parte del fondo degli oceani. Per il petrolio i calcoli esatti si ottengono soltanto tramite la trivellazione, che fino ad ora non è stata fatta in acque più profonde di 200 metri. Dati i pochi e sparsi punti fissi conosciuti, su cui si basa il computo delle quantità totali, evidentemente il margine di errore è molto ampio.

È però anche vero che la conoscenza precisa del tonnellaggio non è di grande aiuto nel risolvere i problemi relativi al fondo del mare; infatti hanno rilevanza i valori netti e non le quantità: è il caso dell'oro di provenienza marina. È stato calcolato che negli oceani vi sono cinque milioni di tonnellate di oro. Secondo il prezzo attuale, questa quantità, tradotta in cifre, ammonterebbe a qualcosa come 5.000 miliardi di dollari. È sicuramente una cifra ragguardevole, però, nessuno stato avanza diritti sulle acque marine al fine di accaparrarsi questa potenziale fonte di ricchezza, né alcuna società è interessata a questo tipo di sfruttamento dell'oro, evidentemente perché il processo nel suo insieme comporterebbe profitti inferiori ai costi. In effetti il fatto, nudo e crudo, che il mare contenga quantità di minerali estremamente grandi non è molto importante per l'uomo.

Gli elementi primi, che concorrono a formare l'interesse umano, hanno carattere economico, sono cioè basati sul calcolo dei costi di estrazione, di trasporto e di lavorazione, nonché sul calcolo dei profitti che si possono ottenere dal prodotto. Se i costi superano i profitti, allora non ha alcun significato detenere o avanzare diritti in esclusiva sui minerali.

Ci possono però essere degli elementi secondari di natura non economica. Per le più svariate ragioni, quali la sicurezza nazionale, il pieno impiego, ecc., uno stato può decidere di incoraggiare e sostenere un'industria tramite dei sussidi. Le industrie petrolifere statunitensi, per esempio, ricevono dei sussidi per sostenere lo sfruttamento del petrolio in posti, come il canale Santa Barbara, al largo della California, dove sarebbe altrimenti antieconomico. Se, ad esempio, le compagnie petrolifere statunitensi si trovassero a sostenere la responsabilità completa dei danni causati dall'inquinamento, forse non compirebbero trivellazioni in posti come il canale Santa Barbara, dove i rischi dell'inquinamento sono grandi.

460 Negli stati comunisti e socialisti dove il mercato è controllato, non ci sono aggiustamenti automatici tra costi e profitti; nondimeno si considerano gli stessi fattori che sono tenuti presenti nell'ambito delle economie di mercato. Non si prendono decisioni a favore dello sfruttamento delle risorse, a meno che i ricavi, in termini o no di moneta, abbiano buone probabilità di riuscire superiori ai costi. Benché i valori possano essere calcolati in termini differenti, le decisioni sono ancora prese in funzione dell'interesse dello stato e non in funzione delle quantità di minerale esistente.

In ambedue le situazioni i livelli della domanda e dell'offerta sono soggetti a variazioni; in funzione di queste le scorte di alcuni minerali aumentano o decrescono. I miglioramenti tecnici possono ridurre i costi di sfruttamento e di lavorazione. I profitti possono crescere in connessione con un aumento nella domanda dovuto ad un maggiore uso « pro capite » o all'accresciuto numero dei consumatori del prodotto, o a nuovi usi dello stesso. Questi fattori in aggiunta a molti altri, possono indurre uno stato o una società privata, a sfruttare delle risorse che erano in precedenza antieconomiche.

Il verificarsi, più o meno continuo, di tali cambiamenti ha reso il fondo del mare più attraente. In quest'era i cambiamenti possono avvenire molto rapidamente. Undici anni fa a Ginevra, non si consideravano i minerali del fondo marino così importanti come li si considerano oggi; fra undici anni può darsi che essi diventino ancora più importanti. Mentre è estremamente difficile determinare in anticipo l'entità ed il genere di cambiamenti che si verificheranno, è essenziale per gli stati rendersi conto che questi cambiamenti avverranno. Affinché le decisioni siano feconde è necessario aver presente la certezza del cambiamento e non pensare che la situazione odierna rimanga statica.

I minerali del fondo marino, a profondità di almeno 200 metri, che sono diventati più convenienti grazie ai cambiamenti avvenuti nella domanda e nell'offerta, possono essere raggruppati in quattro categorie: petroli, fosforiti, acque salmastre metallifere e noduli di manganese. Si conosce l'esistenza di altri minerali che includono: noduli di barytina, argille, zolfo, fanghiglie calcaree e silicee, glauconiti e altri. Oggi co-

me oggi però ci sono pochi elementi per dire se in futuro questi ultimi minerali potranno assumere un valore economico.

Un grande numero di altre risorse minerali si trova sulla piattaforma continentale in acque con profondità inferiore ai 200 metri¹; si stanno estraendo molti tra questi minerali: oro, stagno, diamanti, sabbia, pietrisco e alcune sabbie metallifere. Altri minerali quali il titanio, il tungsteno, lo zirconio, potranno essere estratti in futuro e per i primi tempi, probabilmente, ci si dovrà limitare alle zone costiere. Per queste ragioni essi, assieme al petrolio, non sono presi in considerazione dal presente studio.

Le fosforiti. A grande profondità, tra quei minerali che, al di fuori del petrolio, rivestono qualche interesse per l'uomo, le fosforiti hanno le maggiori probabilità di essere sfruttate per prime. La domanda del fosforo per uso fertilizzante sta crescendo e benché le risorse terrestri di fosforiti siano abbondanti, tuttavia sono localizzate in pochi paesi. Per tale motivo i costi di trasporto sono rilevanti e, per alcuni stati, può diventare conveniente l'utilizzazione delle risorse marine.

Il 70% della produzione mondiale di fosforo viene usata come fertilizzante. Il fosforo è l'alimento base dei vegetali e, come tale, insostituibile; esso viene tratto principalmente dalla fosforite anche se è contenuto nelle scorie basiche e nel guano.

La scarsa diffusione della fosforite è dimostrata dal fatto che i due terzi della produzione mondiale vengono da quattro paesi: gli Stati Uniti (Florida), la Tunisia, l'Algeria e il Marocco². Pochi altri stati dell'Arica, il Medio Oriente, due isole del sud Pacifico, una nell'Oceano Indiano, l'Unione Sovietica e il Brasile forniscono il prodotto rimanente. Molte di queste aree hanno riserve di fosforiti abbondanti e i costi di produzione del P_2O_5 sono bassi. Nelle miniere della Florida il prezzo di una tonnellata di fosforite si aggira intorno ai sette dollari³.

Dal momento che la produzione è limitata ad un numero ristretto di paesi, molti stati si riforniscono attraverso le importazioni. Il trasporto assume quindi rilevanza e può persino giungere a far raddoppiare il prezzo del minerale come in Giappone dove la fosforite proveniente dalla Florida è pagata, più o meno, 14 dollari; mentre sulla costa occidentale degli Stati Uniti il prezzo oscilla tra gli 11 e i 12,50 dolla-

¹ Vedi John L. Mero, *The Mineral Resources of the Sea*, N. Y., Elsevier Publishing Co., 1965; Economic Associates Inc., *The Economic Potential of the Mineral and Botanical Resources of the US Continental Shelf and Slope*, Washington, US Government Printing Office, Clearinghouse for Federal Scientific and Technical Information, 1968; e Commission on Marine Science, *Engineering and Resources, Marine Resources and Legal Political Arrangements for Their Development*, vol. 3 del Panel Reports, US Government Printing Office, 1969.

² UN Economic and Social Council, *Resources of the Sea*, Parte Prima: *Mineral Resources of the Sea Beyond the Continental Shelf*, E:4449/Add1, 19 febbraio 1968, p. 18.

³ Economic Associates, *op. cit.*, p. 324.

ri⁴. In questo caso il costo di estrazione del minerale marino può essere ancora sostenibile, malgrado sia superiore a quello terrestre.

Le fosforiti marine si trovano nei noduli, nelle sabbie, nelle fanghiglie e nei fondali terziari consolidati; sembra però che i noduli contengano P_2O_5 in misura maggiore delle altre fonti. I noduli possono essere trovati ovunque: dalle piccole profondità ai 3.500 metri. I posti migliori si trovano in acque basse, sulla parte esterna della piattaforma continentale, nelle regioni superiori della china, sulla sommità e ai lati dei banchi sottomarini. I depositi di fosforiti si trovano più comunemente in quelle aree dove acque fredde e profonde, ricche di fosfati, sono portate a basse profondità.

La costa meridionale della California, dove un calcolo ha indicato l'esistenza di circa un miliardo di tonnellate di noduli è la regione che più completamente è stata esplorata. Vicino alla costa di Baja California la ricerca di fosforiti è continua. Le altre aree che possono interessare sono le coste occidentali dell'America del sud, dell'Africa e dell'Australia. Tuttavia bisogna compiere ulteriori studi per determinare le possibilità commerciali di queste e di altre zone consimili.

In questo momento non è in corso alcuna produzione commerciale di fosforiti marine; all'inizio degli anni '60 però ci fu un tentativo di sfruttamento; ora come ora, ci si limita agli studi. Nel 1962-63, la Collier Carbon and Chemical Company noleggiò dal Dipartimento agli interni degli Usa 30.000 acri nell'area di Forty Mile Bank vicino all'isola di S. Clemente, ad ovest di San Diego, in California. L'importanza legale di questo tentativo è indicata dalla dichiarazione seguente di Frank J. Barry, l'allora procuratore del Dipartimento agli interni: « Se l'aspirante avesse voluto un permesso per acque più profonde il Dipartimento agli interni glielo avrebbe senz'altro rilasciato, come detto nel parere (M-36615) in data 5 maggio 1961 dal procuratore aggiunto Thomas Cavanaugh. Quel parere sta ad indicare il punto di vista del Dipartimento riguardo la definizione della piattaforma continentale nella Convenzione e nell'Atto noto come "Outer Continental Shelf Lands Act". Codesto parere fu dato in occasione della richiesta da parte di una società per l'affitto di zone esterne della piattaforma continentale per estrarre dal fondo oceanico noduli di fosforite a una distanza di 40 miglia dalla costa della California, in una zona conosciuta sotto il nome di Forty Mile Bank. La profondità ivi varia dagli 80 ai 1.400 metri. La maggior parte del fondo si trova a più di 200 metri ed è divisa dalla terra da un braccio di mare profondo 1.300-1.600 metri. Il parere concludeva che l'Atto permetteva la concessione in affitto di quell'area perché la ratifica della Convenzione da parte degli Stati Uniti costituiva una rivendicazione di diritti riguardanti il fondo del mare, in quanto

⁴ Walter Isard and Charles L. Chouguill, *The Economic Potential of Phosphorite Recovery from the Continental Shelf Area* (un abbozzo preparato per la Environmental Science Services Administration).

questo potesse essere oggetto di sfruttamento. Il parere fu trasmesso ai Dipartimenti di stato e della giustizia, ma da questi non giunsero obiezioni »⁵.

La società tuttavia non riuscì a sfruttare i noduli di fosforite e rinunciò alla concessione. Forse i criteri usati per lo sfruttamento non erano adeguati; è però probabile che lo diventino grazie agli sviluppi attuali. Si sa che una società fondata nel 1966 ha « ottenuto una concessione per esplorare 70.000 chilometri quadrati del fondo marino lungo tutta la costa occidentale di Baja California e, oltre la punta meridionale della penisola, fino a La Paz sulla parte orientale della penisola stessa »⁶. Altre concessioni sono state fatte a società commerciali per l'esplorazione della piattaforma australiana⁷. Per il Catham Rise, 200 miglia ad est della Nuova Zelanda, con profondità tra i 200 e i 1.000 metri « una società sta portando a termine un campionamento estensivo »⁸.

Si è calcolato che i costi riguardanti la produzione « marina » sono sensibilmente maggiori di quelli riguardanti la produzione terrestre. Le fosforiti marine contengono P_2O_5 in misura generalmente non superiore al 29% di tutto il minerale. Per poter essere commerciabili il loro tenore deve essere aumentato almeno al 31% (benché l'applicazione diretta di certi fanghi fosforici, a tenore molto inferiore, possa essere vantaggiosa in alcuni posti). I costi di estrazione non possono essere calcolati con precisione a causa della attuale inesperienza.

Si è fatto qualche calcolo teorico per l'estrazione dei noduli di fosforite californiani. Qualcuno dice che « il costo di una tonnellata di noduli, tratti da una profondità tra i 50 e i 200 metri, con l'ausilio di uno stabilimento sulla terra ferma, si aggirerebbe almeno sui 12 dollari »⁹. Un altro calcolo ha indicato la cifra di 12,69 dollari la tonnellata aggiungendo però che l'uso di una cucchiain di più grandi dimensioni, avrebbe fatto scendere il costo a 5,6 dollari la tonnellata¹⁰. Entrambe le fonti affermano che i loro calcoli soggiacciono ad un grande margine di errore, ma che in ogni caso, per la costa occidentale della California, i costi prospettati sono troppo alti per permettere la produzione. Malgrado tutto questo la possibilità di un successo commerciale è abbastanza forte da indurre delle società a intraprendere delle esplorazioni. Nel futuro queste esperienze forniranno delle risposte più chiare riguardo la possibilità di sfruttamento delle fosforiti marine.

⁵ Frank J. Barry, *The Administration of the Outer Continental Shelf Lands Act*, Natural Resources Lawyer, vol. I, n. 3, p. 46.

⁶ UN Ecosoc, *op. cit.*, p. 27.

⁷ *Ibid.*, p. 26.

⁸ C. P. Summerhayes, *Marine Environments of Economic Mineral Deposition Around New Zealand: A Review*, Marine Technology Society Journal, vol. III, n. 2, p. 61.

⁹ Economic Associates, *op. cit.*, p. 324.

¹⁰ Isard, *op. cit.*, p. 7.

Acque salate metallifere. Si può dire molto meno del potenziale economico delle acque metallifere e delle fanghiglie rintracciabili a grande profondità. Originariamente i posti che hanno offerto maggiori attrattive, sono stati scoperti nel Mar Rosso nel 1948. Fino ad ora sono stati scoperti quattro di questi posti, chiamati « caldi », a una profondità di 2.000-2.300 metri e a una cinquantina di miglia dalle coste orientali e occidentali del Mar Rosso ¹¹. Le conoscenze circa la formazione di questi depositi sono scarse, ma questa sembra essere collegata con delle sorgenti calde e con bacini chiusi o stagnanti. Probabilmente delle zone, simili a quelle in questione, possono essere trovate in altri posti del mondo, ove sussistano identiche condizioni.

In una delle zone del Mar Rosso denominata « Atlantis II Deep » il contenuto metallico delle sabbie è stato calcolato nella seguente misura: rame, 0,9%; zinco, 2,6%; argento, 0,008%; piombo, 0,10%; stagno, 0,002%; oro, 0,0001% ¹². Questi calcoli sono stati basati su dati molto radi e si devono considerare come « ordini di grandezza ».

Malgrado l'assenza di dati e la mancanza di esperienza per l'estrazione a grande profondità, parecchie società si sono interessate all'acquisto di diritto sui posti « caldi ».

« Nel febbraio del 1968 una ditta di San Francisco, la Crawford Marine Specialists, Inc., fece domanda alle Nazioni Unite per ottenere il permesso di sfruttare in esclusiva un'area di 38,5 miglia quadrate; fu però risposto che non rientra nei compiti delle Nazioni Unite l'accordare codesto tipo di diritti. Più o meno nello stesso periodo una ditta di Los Angeles, la International Geomarine Corporation, dimostrò al governo del Sudan che la fascia ricca di minerali, era sottoposta alla giurisdizione sudanese; ottenne così dal governo in questione il permesso di esplorazione in esclusiva. Più tardi la Red Sea Enterprise, Inc., un consorzio internazionale, e la Seaonics Inc. di Los Angeles avanzarono pubblicamente, attraverso un giornale di Londra, dei diritti su 270 miglia quadrate del fondo marino, zona comprendente anche la parte di mare richiesta dalla Igc. Qualche tempo dopo ancora, l'Arabia Saudita reclamò il possesso delle risorse minerali del Mar Rosso, compresi i suddetti punti « caldi ». La situazione è rimasta da allora invariata » ¹³.

Noduli di manganese. Negli ultimi anni e specialmente dopo l'opera di John Mero ¹⁴, si è scritto molto sulla presenza di grandi depositi di noduli di manganese sul fondo del mare. Gli scritti hanno eccitato

¹¹ *Marine Minerals Exploration and Speculative Leasing Continue World Wide*, « Under Sea Technology », gennaio 1969, p. 62.

¹² Vincent E. McKelvey, *Mineral Potential of the Submerged Parts of the US*, Ocean Industry, vol. III, n. 9, p. 41.

¹³ Under Sea Technology, *op. cit.*

¹⁴ Mero, *op. cit.*

l'immaginazione della comunità internazionale ed hanno favorito grandemente le discussioni sulla regolamentazione dello sfruttamento del fondo marino. Di tutto il materiale che è stato pubblicato, però, soltanto una piccola parte di questo è soddisfacente dal punto di vista economico. I problemi più critici giacciono ancora irrisolti e molte domande insoddisfatte: quando lo sviluppo commerciale renderà economicamente possibili questi sfruttamenti? in che misura ci saranno dei vantaggi? quali delle risorse che in questo modo si aggiungeranno a quelle attuali potranno essere usate dagli stati o dalla comunità internazionale?

A questo punto le risposte possono essere soltanto teoriche in quanto le esigenze di produzione sono completamente nuove e non c'è esperienza analoga che possa servire da guida. Nondimeno, è importante sollevare i problemi ed incominciare ad avvicinarsi alle risposte. È necessario, soprattutto, eliminare le anticipazioni estreme e formare delle opinioni il più possibile realistiche. Tutto ciò è essenziale per il miglioramento della comprensione circa potenziali ricchezze, ma anche per dar vita ad una indispensabile regolamentazione internazionale.

Se l'area complessiva del campionamento effettuato sul fondo del mare è estremamente piccola, nei confronti della superficie oceanica totale, tuttavia la frequenza con cui sono trovati i noduli di manganese fa ritenere la prevalenza di questo sugli altri minerali. I noduli sono reperibili anche nelle acque basse, le maggiori quantità, però, si trovano a 1.500 metri e oltre. La densità dei noduli sul fondo sembra che vari sensibilmente. Mero, esaminando fotografie e campioni ha calcolato che la densità dei noduli nel Pacifico va da 0,05 grammi per cm^2 a 3,8 grammi per cm^2 ¹⁵. Dai dati disponibili si è potuto arguire che la concentrazione media nel Pacifico orientale è solo di 0,78 grammi per cm^2 , mentre quella del Pacifico centrale è di 1,45 grammi per cm^2 ¹⁶. Naturalmente si possono sollevare delle obiezioni circa l'adequatezza delle misurazioni e delle tecniche impiegate, ma il fatto importante rimane: la densità dei noduli sembra variare grandemente da zona a zona.

Allo stesso modo si può dire che anche il contenuto metallifero dei noduli varia grandemente. In essi le sostanze che possono essere oggetto di un interesse economico sono: il manganese, il rame, il nichel e il cobalto. Sulla base di 54 campioni tratti dal Pacifico e di 4 tratti dall'Atlantico, le percentuali di peso delle singole sostanze rispetto al peso del minerale scolato, variano secondo la seguente tabella:

¹⁵ *Ibid.*, p. 174.

¹⁶ *Ibid.*

	Pacifico			Atlantico		
	Massimo	Minimo	Media	Massimo	Minimo	Media
Manganese	41,1	8,2	24,2	21,5	12,0	16,3
Cobalto	2,3	0,014	0,35	0,68	0,06	0,31
Nichel	2,0	0,16	0,99	0,54	0,31	0,42
Rame	1,6	0,028	0,53	0,41	0,05	0,20

* Mero, *The Mineral Resources of the Sea*, p. 180.

466

Oltre che le apparenti differenze tra oceano e oceano, vi sono anche variazioni all'interno del Pacifico e dell'Atlantico. Per il Pacifico Mero ha definito quattro « regioni » differenti e parecchie sottoregioni. In una delle regioni i noduli hanno un grande contenuto di ferro, nella seconda di manganese, nella terza di nichel e rame e nella quarta di cobalto ¹⁷.

Le variazioni possono essere importanti anche per altri fattori. Secondo quanto dice Brooks: « i depositi di manganese sul fondo del mare variano grandemente rispetto alla percentuale, al peso dei noduli per metro quadrato, alla profondità dell'acqua sovrastante, e alle condizioni del fondo. Esse variano anche per la distanza dei mercati e dei porti, oltre che dal numero di giorni climaticamente favorevoli che ci si possono aspettare alla superficie. ... Alcuni noduli, in certe località offrono le migliori opportunità commerciali, e per il loro sfruttamento nascerà una competizione » ¹⁸. Queste variazioni sono importanti per un certo numero di ragioni. Come è stato posto in evidenza da Brooks, le zone ad alto valore attrarranno una notevole concorrenza nel tentativo di ottenere dei diritti in esclusiva. Sarà perciò necessario trovare un sistema adatto ad assegnare i diritti tra i diversi concorrenti. Inoltre, poiché i luoghi differiranno in valore, una royalty uniforme calcolata sulla base di tonnellate di produzione sarebbe particolarmente elevata per i produttori che agiscono nelle zone di basso valore e ingiustamente bassa per coloro che producono nelle zone ad alto valore (a meno che non ci sia un mercato per i diritti che tengano conto di tali differenze).

¹⁷ *Ibid.*, pp. 225-30.

¹⁸ David B. Brooks, *Deep Sea Manganese Nodules: from Scientific Phenomenon to World Resource*, in Alexander (a cura di), *The Law of the Sea: The Future of the Sea's Resources*, Kingston, R. I., The Law of the Sea Institute, 1968, p. 36.

Queste differenze di variabilità verranno prese in considerazione in seguito.

valutazione delle risorse

Le stime del reddito ottenibile dai tentativi di sfruttamento dei noduli di manganese sono simili in genere, anche se non in grado, a quelle di ogni altro tipo di sfruttamento minerario. I costi che debbono essere inclusi sono quelli di esplorazione, estrazione, trasporto, e trattamento. Le entrate dovranno dipendere dalla domanda dei prodotti ottenuti. In aggiunta, possono esistere costi e benefici (inquinamento, avanzamenti tecnologici) esterni al procedimento di estrazione ma che sono importanti per la società. Anch'essi debbono essere considerati.

La decisione di sfruttare una particolare zona dipende dalla valutazione della zona stessa. Ciò richiede delle informazioni soddisfacenti sui vari elementi indicati sopra da Brooks: densità, contenuto, profondità, ecc. Alcune informazioni sono comunemente note. Le altre informazioni saranno ottenute con ricerche e campionamenti più approfonditi di quelli effettuati fino ad ora.

Sotto certi aspetti, la valutazione dei luoghi può presentarsi relativamente a buon mercato. I depositi sono superficiali e possono essere individuati con macchine fotografiche o televisive. I campioni possono essere ottenuti con metodi di campionamento diversi. Queste misure sono molto più semplici e molto più accurate che quelle richieste per stimare le risorse del sottosuolo, come ad esempio il petrolio. Però, sotto altri aspetti la valutazione sarà più costosa: la necessità di un installaggio preciso nel mezzo del mare e le grandi profondità alle quali giacciono i noduli.

Un osservatore ha affermato che « un numero di località promettenti di questi giacimenti di manganese (noduli) sono già conosciuti, e alcuni sono stati accuratamente investigati. L'esistenza di tali depositi non è messa in dubbio, l'estensione e la qualità dei minerali è abbastanza conosciuta. Informazioni aggiuntive possono essere ottenute con tecniche di campionamento ad un costo relativamente basso. Ovviamente è molto più semplice la stima dell'estensione e della qualità di questi depositi — e con grande accuratezza — che la stima nei confronti del petrolio e del gas, o di altre risorse terrestri degli stessi minerali »¹⁹.

Un altro osservatore ha adottato un diverso punto di vista. « Un problema particolare è il campionamento di questi depositi nella loro

¹⁹ George Miron, *The Management of the Mineral Resources of the Ocean Floor*, Preprint of article to be published in the « Stanford Journal of International Studies ».

grande variabilità di composizione e nella loro irregolarità di localizzazione. E inoltre anche se essi si verificano in superficie, il terreno sottostante è abbastanza irregolare in relazione alla limitata profondità dei depositi, di modo che le quantità e composizioni sono molto difficili da determinare »²⁰.

Come sarà detto più avanti, le questioni dei costi e l'accuratezza delle interpretazioni sono importanti per stipulare gli accordi che governerebbero gli scavi sul fondo del mare, così come essi lo sono stati per gli accordi che governano lo sfruttamento del petrolio fuori dal territorio continentale degli Usa. Fino a che punto deve la comunità internazionale, attraverso i suoi rappresentanti, partecipare a provvedere e divulgare le informazioni? Fino a che punto i diritti di esplorazione e di sfruttamento dovrebbero essere combinati?

468 estrazione, trasporto e trattamento

I costi. Ci sono diverse stime teoriche dei costi di estrazione, trasporto e trattamento dei noduli. Tra questi, quelli di Sorensen e Mead sono quelli più accurati e completi²¹. Per evidenziare la natura speculativa delle loro stime, essi affermano che « non esistono certamente, dei progetti definitivi per la estrazione (dei noduli di manganese), nonostante la profusione di modelli di fantasia illustrati in diverse pubblicazioni ... Sembra che l'estrazione dal fondo del mare richiederà una creatività fino ad ora sconosciuta nel campo dell'ingegneria mineraria »²².

Essi stimano (« credono sia ragionevole concludere ») che il costo capitale dell'estrazione sarà di circa 150 milioni di dollari e che il costo operativo annuale dell'estrazione sarà di circa 16,5 milioni. Per il trasporto dei noduli all'impianto per il trattamento, essi stimano un investimento di 15 milioni di dollari a un costo annuale di operatività di circa 10,5 milioni. Uno dei presupposti dai quali parte questa stima è che « la zona originale di estrazione si trova nel Pacifico del sud a circa 4.000 miglia nautiche dalla localizzazione dell'impianto per il trattamento (vicino a Los Angeles) »²³.

Il trattamento dei noduli è stato riconosciuto come la parte più difficile e costosa dagli esperti. Sorensen e Mead hanno adottato un « processo di colatura riduttivo al carbonato di ammonio arrostito » (individuato dal Us Bureau of Mines Metallurgy Research Center) come

²⁰ Economic Associates, *op. cit.*, p. 133.

²¹ Philip E. Sorensen and Walter J. Mead, *A Cost-Benefit Analysis of Ocean Mineral Resources Development: The Case of Manganese Nodules*, « American Journal of Agricultural Economics », vol. 50, n. 5, dic. 1968, pp. 1611-20.

²² *Ibid.*, p. 1614.

²³ *Ibid.*, p. 1616.

il piú efficiente. Su questa base, essi arrivano ad una stima di 50 milioni di costo capitale e 25 dollari per tonnellata come costo variabile ²⁴.

I ricavi netti. Usando i prezzi correnti per i metalli componenti — che risulta poco realistico, ma viene fatto per ragioni illustrative — essi arrivano a ricavi netti operativi di 18 milioni di dollari all'anno. Come dovuto essi scontano (al 6%) le entrate nette future al loro valore attuale e le cumulano per arrivare al valore presente di 99 milioni di dollari. Ciò è ovviamente molto meno che il costo capitale — scontato per permettere un periodo di sviluppo di 5 anni — che risulta di 175 milioni di dollari.

Poiché l'ammontare stimato di produzione è notevole rispetto all'attuale consumo della maggior parte dei metalli, ci si deve aspettare un declino del prezzo dei metalli. La stima di tale caduta è del 3,13% per il manganese, 3,167% per il nichel, 27,43% per il cobalto, nessun effetto sui prezzi del rame. Tali stime assumono una elasticità unitaria della domanda. Anche se le elasticità, essi credono, sono probabilmente inferiori. Sulla base dell'effetto sui prezzi, essi stimano una perdita di capitale di circa 122 milioni di dollari contro una di 76 milioni senza l'effetto dei prezzi. In breve, nelle condizioni attuali essi stimano le estrazioni sottomarine come completamente antieconomiche.

Si possono cambiare alcune assunzioni per rendere la cosa piú attraente. Se l'estrazione avvenisse nella Baja California, nella Columbia britannica, o nel Blake Plateau, un numero minore di chiatte sarebbe sufficiente e il costo del trasporto diminuirebbe. Ma poiché questi costi sono relativamente bassi in relazione a quelli della estrazione, il totale non sarebbe cambiato sufficientemente da alterare le conclusioni.

Dei cambiamenti piú significativi si possono ottenere se assumiamo dei moduli qualitativamente migliori di quelli di Sorensen e Mead. Le loro stime erano basate su quelle di Mero, medie per tutto il Pacifico — 24,2% Mn, 14% Fe, 0,99% Ni, 0,35% Co, e 0,53 Cu. Certamente l'imprenditore cercherebbe degli impianti al di sopra di quelli medi, specialmente nel caso del nichel. Ad esempio, sei campioni raccolti in un'area ristretta circa 200 miglia dal fondo della Baja California mostrarono un contenuto di nichel dall'1,19 all'1,46% e di rame dallo 0,60 allo 0,77% ²⁵ — circa il 25% piú elevato di quelli del Pacifico. Assumendo la stabilità del resto, la perdita di capitale può essere ridotta di 20 milioni di dollari — ancora molto lontano dall'effettiva possibilità economica.

Delle variazioni nelle altre ipotesi possono migliorare le entrate nette, ma solo un cambiamento sembra che possa avere un effetto significativo sulla possibilità di profitto: lo sviluppo e la riduzione dei

²⁴ *Ibidem*, p. 1617.

²⁵ Mero, *op. cit.*, p. 233.

costi di produzione del macchinario adatto all'estrazione. Sorensen e Mead ipotizzano che questi costi siano di circa 150 milioni di dollari.

Anche il Bureau of Mines Marine Mineral Technology Center ha fornito una stima della « profittabilità » di una « operazione per ottenere manganese dal fondo marino »²⁶. C'è anche un certo numero di differenze tra le ipotesi di Sorensen e Mead (indicativi della natura ipotetica di tutte queste stime). Il Bureau prende in considerazione un processo di scolatura all'acido solforico caldo; 20 \$ per tonnellata di trattamento invece di 25 \$; quattro chiatte invece di 18; un più alto contenuto di nichel e rame, e una maggiore recuperabilità del secondo; nessun effetto dei prezzi dovuti alla produzione; imposte, e il pagamento delle royalties che non vengono considerate da Sorensen e Mead; e altre varie ipotesi. Su questa base essi calcolano una reintegrazione del 9,8% dell'investimento iniziale (o un 5,2% se il manganese viene scaricato). « Per l'ammontare del capitale, anche il caso migliore può essere considerato marginale »²⁷.

470

Ma il fatto che ci sia profitto è dovuto alle ipotesi totalmente diverse sul capitale necessario allo sviluppo dei mezzi per lo sfruttamento. Esso è incluso nei calcoli da Sorensen e Mead, e escluso dal Bureau of Mines, che afferma, « nel calcolare il capitale per lo sviluppo delle tecniche di sfruttamento si assume che la maggior parte della ricerca di sviluppo venga attuata sotto altri auspici per la parte relativa alla piattaforma galleggiante, al sommergibile di appoggio, e alla strumentazione di controllo. L'impianto costerebbe quindi 50-100 milioni di \$, e se dovessero essere ammortizzati con le remunerazioni dell'investimento, lo ridurrebbero ad una cifra irrealistica »²⁸. Perciò, in base ad ambedue i calcoli — se i costi di impianto devono essere sostenuti dall'imprenditore — tale impresa non si realizzerebbe.

I fattori non-economici. Sorge la questione se il governo possa partecipare per ragioni non economiche allo sfruttamento. Una ragione può essere che un'impresa del genere procurerebbe dei vantaggi ad altri produttori o ai consumatori in generale ma non fornirebbe una sufficiente remunerazione al produttore pioniere. Cioè, l'equipaggiamento non soggetto a brevetto dell'imprenditore pioniere e la sua esperienza potrebbero venire usati in seguito da una seconda generazione di imprenditori per rendere lo sfruttamento economicamente possibile. A questo scopo il governo può dare un sussidio all'imprenditore o iniziare lo sfruttamento per conto proprio.

²⁶ Vedi Commission on Marine Science, Engineering and Resources, *op. cit.*, pp. VII 179-186.

²⁷ *Ibid.*, p. VII 186. Se l'effetto sul mercato viene preso in considerazione e l'elasticità di Sorensen e Mead viene adottata, la reintegrazione dell'investimento iniziale cade dal 9,8% al 5% circa per i calcoli che includono il manganese.

²⁸ *Ibid.*, pag. VII-185.

In aggiunta alla diffusione della conoscenza tecnologica Sorensen e Mead suggeriscono altri due possibili benefici che possono essere considerati esterni alle operazioni del pioniere — « benefici per la ricerca pura che derivano dalla accresciuta conoscenza del fondo dell'oceano e vantaggi per la difesa nazionale derivanti da una più approfondita capacità nel campo dell'ingegneria sottomarina e dalla migliore conoscenza della geologia oceanica »²⁹. Poiché i fondi pubblici sono limitati è dubbio che il governo ritenga utile investire 100 milioni di \$ nel progetto.

Anche i costi esterni devono essere considerati per vedere se attuare o no investimenti nell'industria estrattiva a grande profondità. Due di questi, l'inquinamento e l'interferenza con altri usi marini, sono facilmente prevedibili pur non potendosene anticipare l'incidenza. Quando si scava in acque profonde, è facile sollevare assieme al materiale utile delle scorie, le quali debbono essere poi scaricate nuovamente in mare. Se poi si usa il cherosene per portare il minerale in superficie, e se l'arricchimento dello stesso avviene su una piattaforma galleggiante, allora gli elementi nocivi per il mare aumentano.

A parte l'inquinamento sembra che ci siano poche probabilità di interferenza con le altre attività marine. Non rappresentano un problema i cavi subacquei, dal momento che il costo per evitare o riparare gli eventuali danni è una minima parte del costo complessivo. Non sembra che né la pesca né la navigazione possano essere disturbati poiché le attività di sfruttamento sono limitate nello spazio.

È però possibile che gli scavi a grande profondità interferiscano con gli interessi militari di qualche paese; è il caso imbarazzante della scoperta di congegni collocati sul suolo sottomarino. Questo non può ovviamente considerarsi un costo.

Gli effetti di mercato. La maggior parte dei commenti sopra fatti si riferiscono alle fasi iniziali del lavoro di estrazione, ma come è stato detto da Sorensen e Mead: « gli scavi successivi ai primi, affinati alla luce delle esperienze compiute possono generare livelli di recupero molto alti ... Così ci saranno dei vantaggi ad attendere, ad essere cioè la seconda o terza ditta del campo »³⁰. Bisogna tuttavia tener presente che i vantaggi derivanti da una riduzione dei costi, causati dalla successione degli sforzi, possono essere controbilanciati da una diminuzione del prezzo dovuta all'aumento dell'offerta.

Sorensen e Mead hanno presupposto una elasticità di valore unitario; hanno cioè accoppiato ad un dato aumento nell'offerta un calo del prezzo ad esso proporzionato. Brooks, presupponendo livelli di produzione più alti e maggiori effetti sul mercato, ha calcolato che il prezzo del manganese può calare del 45% (invece del 3,13%); quello del

²⁹ Sorensen e Mead, *op. cit.*, p. 1618.

³⁰ *Ibid.*, p. 1619.

nicel del 7% (invece del 3,67%) e quello del cobalto del 33% (invece del 27,43%)³¹. L'effetto è comunque considerevole. Così, mano a mano che si sviluppano la seconda e terza impresa, la produzione addizionale portata da ciascun produttore farà scendere i ricavi netti e i prezzi per tutti. Questa scala di produzione differisce grandemente dalla maggior parte delle altre industrie dove la quantità addizionale prodotta e immessa sul mercato da un nuovo produttore è così piccola da non apportare variazioni rilevanti ai prezzi.

472

Altri fattori possono tendere ad aggravare gli effetti. Con un grande capitale e costi operativi bassi, i produttori sono tentati di produrre il massimo nel minor tempo possibile, in modo da coprire i propri investimenti. I quantitativi minimi richiesti come requisiti per ottenere gli appalti, quantitativi che, nel caso di una regolamentazione internazionale, possono venire fissati in modo da evitare speculazioni nell'aggiudicazione dei diritti esclusivi, possono anch'essi stimolare artificialmente la produzione. Vi sono altri fattori che portano agli stessi risultati, quali la competizione tra stati per prestigio e il desiderio delle imprese di acquistare esperienza e vantaggi superiori a quelli di concorrenti. Come nota Brooks « mentre non è difficile formare delle istituzioni atte a prevenire la corsa per l'acquisizione di diritti sul fondo marino non è affatto facile controllare la supercapitalizzazione e la superproduzione quando questi diritti sono già acquisiti. Si può dire che questa difficoltà sia connaturata alle risorse »³².

A seconda delle circostanze, il mercato si può anche equilibrare. Ad esempio si possono trovare nuovi usi per i metalli oppure si può verificare l'ingresso di nuovi produttori senza che sia ad esso connesso un cambiamento significativo dei ricavi. Questo atteggiamento però sarà lento a venire e, nel suo divenire, i produttori possono subire grosse perdite e anche fallire. La società in generale però non subirà danni: infatti non si possono negare i vantaggi per gli stati che potranno beneficiare di maggiori quantità di minerale a prezzi inferiori, con l'unica eccezione durante il periodo di riequilibrio, per gli stati attualmente esportatori. Forse raccogliendo le royalties si può facilitare e abbreviare il processo di riequilibrio stesso.

conclusione

Due sono le conclusioni (se così si possono chiamare) che possono trarsi da questa panoramica sulle ricchezze del fondo marino. La prima è che per molti anni a venire non sembra che lo sviluppo commerciale

³¹ David Brooks, *Low Grade and Nonconventional Sources of Manganese*, Baltimora, The Johns Hopkins Press for Resources for the Future, Inc., 1966, p. 105.

³² Brooks, *Deep Sea Manganese Nodules*, p. 35.

dei minerali d'acqua profonda possa acquistare rilevanza. La seconda è che, dopo l'avvenuto sviluppo commerciale, dovranno passare ancora molti anni prima che le royalties diventino elevate.

Benché le risorse petrolifere siano state escluse da questo studio, tuttavia vi sono ragioni per credere che il loro sfruttamento in acque più profonde di 200 metri sarà più limitato di quanto non si possa pensare in base alla passata esperienza. L'area a grande profondità che più ha interessato le grandi compagnie petrolifere è stata quella del Canale Santa Barbara, al largo della California, dove un'impresa ha fatto trivellazioni a 430 metri abbandonando però subito i lavori intrapresi. In questa zona le recenti fuoruscite di petrolio, con le conseguenti reazioni di opinione pubblica volte a far sí che le compagnie si assumano una buona parte, se non tutta, la responsabilità per i danni causati dall'inquinamento, sono senz'altro una remora ad uno sviluppo ulteriore dello sfruttamento. A questo si devono aggiungere le scoperte dei giacimenti in Alaska e la possibilità di un aumento delle importazioni petrolifere negli Usa.

473

Se i noduli di fosforite possono essere i primi ad essere sfruttati, la loro estrazione sarà limitata a quelle poche località dove la domanda è grande e le possibilità alternative di rifornimento sono troppo remote. Le quantità prodotte non sembra che possano essere grandi rispetto al consumo totale; uno sviluppo in questo senso tuttavia può essere importante per la risoluzione dei problemi relativi al fondo marino, riguardando la possibilità di sfruttamento al di sotto dei 200 metri.

Al momento le acque salate metallifere hanno poca importanza negli oceani, mentre possono essere rilevanti nello stabilire precedenti di decisione per mari piccoli e chiusi.

I materiali principali sono comunque i noduli di manganese. Come si è detto non sembra che possano essere sfruttati commercialmente ancora per molti anni. È però anche vero che il tempo di sviluppo è soggetto a cambiamenti a seconda della domanda e dell'offerta. L'aumento della domanda dei metalli componenti non è particolarmente elevato e può essere soddisfatto dalle risorse terrestri senza aumenti di prezzo rilevanti. L'incognita è data dallo sviluppo della tecnologia riguardante gli scavi marini, che non può essere previsto e che può addirittura arrivare a far scendere i costi di produzione al di sotto di quelli terrestri.

La anticipazione che le royalties e le locazioni non saranno alte per molti anni dopo gli investimenti iniziali può essere fatta con maggior sicurezza che quella di individuare la durata di tale periodo. Quando l'iniziativa industriale diviene produttiva, attrarrà altri sforzi. L'effetto sui prezzi terrà lontani alcuni produttori, ma altri andranno avanti. La caduta dei prezzi potrà stimolare la creazione di cartelli, controlli o altre forme di oligopolio. Secondo Brooks «l'oligopolio, se non il monopolio, sarà dominante e nascerà nuovamente la vecchia questione

relativa agli aumenti di efficienza nella produzione e la perdita di potenza della competizione »³³. Qualunque sia il risultato finale, passeranno comunque molti anni prima che si arrivi ad una situazione di surplus nelle risorse da estrarre per il bene della comunità mondiale.

³³ *Ibid.*, p. 36.

fondo marino: gli usi militari

di jens evensen

475

1. Questo studio si limita ad esaminare gli usi militari del suolo e del sottosuolo oceanico nei loro aspetti attuali e nei loro prevedibili sviluppi. Di conseguenza, per quanto possibile, verranno evitate tutte le questioni e le valutazioni politiche e giuridiche.

Tra il fondale oceanico profondo (deep ocean floor) e la piattaforma continentale non verrà fatta alcuna distinzione rigorosa, dal momento che non esiste alcuna sostanziale differenza negli usi militari a cui vengono sottoposte. In prospettiva si possono forse prevedere sviluppi differenti per le due aree, sviluppi basati su differenze geologiche e pratiche; oppure eventualmente si potranno creare delle differenziazioni negli usi militari a seconda della regolamentazione giuridica e politica che verrà stabilita.

2. Gli usi del fondale oceanico e del suo sottosuolo a fini strategici e specialmente i loro usi futuri aggiungono una nuova e pericolosa dimensione alla strategia moderna ed alla politica estera.

Perfino gli aspetti economici derivanti dallo sfruttamento delle vaste risorse naturali dei fondali profondi oceanici e del loro sottosuolo creano nuovi problemi e nuove pressioni nel campo della politica estera. Aspetti questi che naturalmente avranno implicazioni militari, come sempre quando si tratta del possesso di risorse naturali. La possibilità di trovare vaste ricchezze naturali nei fondali degli oceani potrebbe parimenti aumentare nelle potenze mondiali le tentazioni e le pressioni per appropriarsi con diritti sovrani delle più promettenti aree del fondo oceanico, senza tenere in alcun conto l'attuale opinione mondiale. Da ciò potrebbero sorgere nuove situazioni politiche e strategiche non dissimili dalla corsa agli imperi coloniali del passato, con la differenza che

questi nuovi pericoli per la pace e la stabilità mondiale sarebbero molto più grandi.

Al di là di queste considerazioni, inerenti alla nuova dimensione strategica, esiste il pericolo di una scalata nella corsa agli armamenti in nuove e vaste aree del nostro globo; sviluppo questo molto poco desiderabile e altamente pericoloso. L'allestimento di sistemi di armamenti sul fondale dell'oceano potrebbe comportare, per un breve periodo di tempo, un leggero vantaggio per una delle superpotenze e creare così il rischio di un possibile squilibrio in questo precario equilibrio di potenza, con conseguente grave minaccia per la pace mondiale. Ma il vantaggio acquistato da una delle potenze sarebbe ovviamente di breve durata. È ingenuo credere che vi sia un tale gap tecnologico tra le superpotenze o tali difetti nei loro servizi di informazione da non permettere un veloce rimedio al temporaneo disquilibrio della corsa agli armamenti sul fondo oceanico.

476

3. Una responsabile valutazione dei vantaggi di una corsa agli armamenti sul fondo dell'oceano deve per forza portare a concludere che essa non potrebbe comportare alcun vantaggio durevole per nessuno dei blocchi. Anzi al contrario essa rappresenta una enorme e non necessaria spesa che automaticamente porterebbe la spirale dei costi degli armamenti a livelli mai visti e distoglierebbe le limitate risorse e capitali del mondo da altri scopi molto più utili ¹.

Altri pericoli e svantaggi sono egualmente ovvii. Con una forza anche maggiore di quella delle motivazioni economiche, le considerazioni strategiche darebbero il via a pressioni all'interno delle potenze mondiali affinché rifiutino il principio secondo cui i fondali oceanici ed il loro sottosuolo non devono rimanere aperti all'appropriazione da parte dei singoli stati.

Anche senza un'appropriazione formale, è ragionevole aspettarsi che gli usi militari di alcune aree avrebbero la precedenza sugli scopi pacifici, creando così delle difficoltà allo sfruttamento economico di quelle aree. Per quanto le zone da essere adibite a tali fini esclusivamente militari possono risultare di limitata estensione, mentre le parti libere del fondo oceanico risulterebbero pur sempre amplissime, vi è da aspettarsi che le zone che verranno per prime adibite ad usi militari saranno le stesse che si prestano con più facilità anche allo sfruttamento economico. Tali sono le catene montagnose e le cime delle montagne oceaniche.

4. Gli usi dei fondali oceanici per scopi militari presentano plausibilmente anche seri pericoli per la tradizionale libertà delle soprastanti acque nei riguardi della navigazione e della pesca.

Certamente si è sostenuto che uno dei maggiori vantaggi offerti dall'installazione di armi o di complessi militari sul o nel fondo del-

¹ Vedi tra l'altro, *Towards a Better Use of the Ocean*, Sipri, Stoccolma, 1968, p. 125.

l'oceano proviene dal mantello di segretezza che può circondare tali installazioni. Probabilmente questo vale per gli impianti di minori proporzioni che possono venire costruiti senza sforzi eccessivi, in termini di lavoro o di equipaggiamento, in una zona di limitate proporzioni. Ma con maggior facilità le installazioni militari di maggiori proporzioni potrebbero spingere gli stati possessori a interdire le acque sovrastanti agli usi tradizionali al fine di proteggere e/o nascondere le proprie installazioni militari nella zona.

Problemi di paurose proporzioni sorgerebbero se gli armamenti nucleari dovessero venire posti sul o nel fondo oceanico. A parte gli accresciuti pericoli di un olocausto nucleare in caso di guerra, il piazzamento di tali ordigni nel mare comporterebbe sempre il rischio di una poluzione nucleare degli oceani mondiali con conseguente pericolo per l'esistenza futura della razza umana. Tale timore non è esagerato, poiché l'esperienza ci ha insegnato tante volte che per quanto le conquiste tecnologiche dell'uomo siano quasi senza limiti, esse presentano allo stesso tempo limitazioni, inaspettate manchevolezze ed errori che sono contemporaneamente paurosi ed umani.

5. L'importanza che le grandi potenze attribuiscono alle possibilità strategiche del fondale oceanico e del suo sottosuolo — compresa la piattaforma continentale ed il letto marino delle acque territoriali — è dimostrata dai crescenti stanziamenti a favore dell'oceanografia militare e di ricerche simili. Ricerche che ovviamente non hanno « esclusivamente scopi pacifici ». D'altra parte ricerche che possono giovare di tali notevoli stanziamenti contribuiranno enormemente a nuove scoperte scientifiche e tecnologiche connesse con l'uso di queste aree e quindi contribuiranno decisamente alla loro pacifica esplorazione e sfruttamento economico ².

L'importanza che viene attribuita dalle superpotenze all'ambiente oceanico, con crescente riguardo al suolo e al sottosuolo, è stata chiaramente ed onestamente posta in rilievo in numerose pubblicazioni ufficiali statunitensi. Così in un rapporto del Gruppo sull'oceanografia, intitolato « Effective Use of the Sea » e pubblicato dalla Casa Bianca, si legge: « A causa del possibile aumento di importanza nella nostra capacità di difesa strategica dei missili con base sui sommergibili appartenenti alla marina e poiché questa crescita di fiducia nel loro ruolo sarebbe ben riposta solo in assenza di una qualunque diminuzione di importanza dei sottomarini ed in assenza di un miglioramento della capacità di localizzarli, la marina deve appoggiare un programma che esplori con continuità tutti gli aspetti dell'ambiente oceanico che potrebbero venire

² Per questa e per altre ragioni la formulazione usata nello schema di trattato sovietico del 18 marzo 1969, e cioè la proibizione dell'« uso per scopi militari » del fondo oceanico è preferibile alla formulazione che riserva queste aree « esclusivamente a scopi pacifici ».

esplorati o utilizzati per permettere una rilevazione continua di tali sommergibili »³.

Ed il Gruppo riassume i propri punti di vista sul crescente interesse strategico del fondo oceanico nella seguente maniera: « In breve è molto probabile che il genere di forza offensiva strategica che noi potremmo desiderare di sviluppare nel futuro dipenderà da sistemi con basi oceaniche anche più pesantemente di quanto non accada oggi. Tali sistemi potrebbero benissimo richiedere operazioni nell'ambiente oceanico di estensione molto più vasta e per periodi molto più lunghi di quelli attuali. Così la necessità di ricerche oceaniche ed il bisogno di questi sistemi di armi divengono anche maggiori e certamente interesseranno un più vasto campo di azione nello sviluppo e nel mantenimento delle attuali forze sottomarine. Questi problemi andranno dall'esigenza di accertare che i sistemi di basi oceaniche non possano essere facilmente compromessi da parte del nemico grazie all'uso di fenomeni dell'ambiente oceanico finora sconosciuti, sino allo sviluppo di una notevole conoscenza nell'ambito dell'ingegneria oceanica. È probabile che il coinvolgimento della marina nella ricerca oceanografica per sviluppare, appoggiare e conservare i nostri sistemi di armamenti aumenterà più che diminuire nel futuro e comprenderà una gamma di problemi molto più vasta di quella attuale »⁴.

Per quanto presentata con parole per alcuni versi equivocate, è ovvio che l'essenza di questa dichiarazione sia la raccomandazione a servirsi del fondale dell'oceano e del suo sottosuolo a fini militari. Questo discende dalla stessa dichiarazione. È egualmente ovvio che un Gruppo consultivo nel fornire le proprie raccomandazioni al presidente di una delle superpotenze mancherebbe ai propri doveri se mancasse di attirare l'attenzione sui vasti potenziali militari del fondo oceanico. Fino a che non si giunga a convincenti accordi internazionali per il disarmo di queste aree, i gruppi consultivi e le amministrazioni militari delle potenze mondiali consiglieranno con sempre maggior forza i rispettivi governi a fare investimenti in questi campi che presentano così vaste potenzialità militari; che la maggioranza dei paesi del mondo lo voglia o no.

6. Seymour Hersch fornisce le seguenti cifre del bilancio americano mostrando l'immenso aumento dell'interesse che le autorità statunitensi dedicano agli aspetti militari del fondo oceanico. Agli inizi degli anni '60 gli stanziamenti del Dipartimento della difesa per il Programma di ricerca oceanografica ammontavano a pochi milioni di dollari. Per l'anno fiscale 1966 tali stanziamenti erano cresciuti a circa 165 milioni di dollari. Nell'anno fiscale 1969 gli Usa spenderanno circa 516

³ *Effective Use of the Sea*, Report of the Panel on Oceanography, President's Science Advisory Committee, Washington, G.P.O., giugno 1966, p. 32.

⁴ *Ibidem*, pp. 33-34.

milioni di dollari per programmi oceanografici. Più della metà di queste somme — 287 milioni di dollari — saranno spesi dalla marina ⁵.

Possiamo ritenere con sicurezza che incrementi simili avvengano anche nelle attività dell'Urss. L'Unione Sovietica ultimamente ha posto l'accento sul rafforzamento e sulla modernizzazione della propria marina, specialmente della flotta sommergibile. Questo comporta necessariamente una crescente attenzione alle possibilità del fondo oceanico e a quelle del suo sottosuolo. La posizione geografica dei territori terrestri dell'Unione Sovietica non la tratterrà da attribuire importanza strategica all'oceano, anzi otterrà l'effetto contrario. Se l'Urss era talmente interessata a piazzare armi nucleari a Cuba da rischiare quasi lo scoppio della Terza guerra mondiale, questo non era dovuto alla semplice ragione politica di accrescere il ruolo di Cuba. Un ruolo cospicuo fu giocato anche dal vantaggio geografico di avere piattaforme di lancio in quella regione meridionale. Localizzazioni opportune sul fondale oceanico possono facilmente rimpiazzare le possibilità che da questo lato aveva offerto Cuba.

479

gli usi militari attuali

1. Discende dalla stessa natura del problema che ci sta di fronte che è difficile accertare completamente e correttamente fino a che punto i fondali ed i sottosuoli oceanici siano già stati adattati ad usi militari. Egualmente difficile è accertare dove si trovi la linea che divide gli usi militari che sono già realtà, gli usi che sono in tale avanzato stato di pianificazione e costruzione da poter ormai considerare la loro esistenza un fatto compiuto, e piani e sogni per il futuro che potrebbero benissimo venire realizzati in un non troppo distante avvenire — a meno che essi non vengano prevenuti dagli sforzi dei governi di tutto il mondo, sforzi miranti a raggiungere accordi sul disarmo di queste regioni.

In questo contesto bisogna anche tener presente che i risultati riportati da chi scrive sono basati solo sul materiale pubblicato e sulle conclusioni che da esso possono ragionevolmente venir tratte ⁶.

2. Che il fondo dell'oceano e perfino il suo sottosuolo venga oggi usato in crescente misura per scopi militari è un fatto indisputabile. Questa è naturalmente una delle ragioni per cui gli Usa hanno proposto controlli sugli armamenti per il fondo marino che sono preminentemente limitati ad impedire il collocamento sopra o sotto il letto oceanico di armi nucleari fisse, di altre armi di distruzione di massa e di piattaforme di lancio per tali ordigni. Gli Stati Uniti in questo mo-

⁵ Vedi Seymour Hersch, *An Arms Race on the Sea-Bed*, « War/Peace Report », agosto-settembre 1968, pp. 8-9.

⁶ Vedi tra l'altro il materiale citato in UN Doc. Gen. A/AC.135/28, del 10 luglio 1968, p. 1, nota 1. Purtroppo chi scrive non conosce il russo per cui i testi in tale lingua non sono stati consultati.

mento sembrano chiaramente poco inclini ad accettare una proibizione generale « dell'uso a fini militari del letto marino, dei fondali oceanici e dei loro sottosuoli ».

Alla conferenza del Sipri a Stoccolma nel marzo 1968 il professor Burke nel suo rapporto ha fatto un'osservazione estremamente interessante concernente l'importanza degli usi strategici a cui sono assoggettati i fondali oceanici. Egli ha sostenuto che le ragioni per cui le grandi potenze riuscirono a raggiungere un accordo sugli usi non militari dell'Antartico (vedi il Trattato dell'Antartico del 1° dicembre 1959) e sugli usi non militari della Luna e degli altri corpi celesti (vedi il Trattato sugli spazi esterni del 27 gennaio 1964) furono che « le potenze maggiori non erano coinvolte militarmente in queste regioni mentre erano pesantemente coinvolte negli usi militari dell'oceano, compreso il letto marino »⁷.

480

Questa spiegazione è forse un po' troppo semplicistica, ma la riluttanza con cui le potenze mondiali affrontano i problemi del disarmo del suolo e del sottosuolo oceanico indica chiaramente ed apertamente che esse già hanno interessi costituiti in queste aree. O come affermato nel 1967 dal Sottosegretario alla marina, Robert Baldwin, ad un seminario della marina sull'oceanografia militare: « La verità è naturalmente che la moderna oceanografia è assolutamente essenziale alla difesa nazionale »⁸.

3. È un fatto ben noto che il fondo oceanico viene usato da lungo tempo per installazioni pacifiche che in tempo di guerra possono assumere una grande importanza strategica. La posa negli oceani di cavi telefonici, telegrafici e simili è una pratica consolidata e protetta da un diritto internazionale basato sia sulla tradizione che su convenzioni. L'avvento dei satelliti per telecomunicazioni ha in parte ridotto l'importanza strategica di queste installazioni pacifiche, per quanto, ancora per molti anni, essi renderanno invalutabili servizi nel campo delle comunicazioni internazionali in tempo di pace come in tempo di guerra.

Non è necessario dedicare in questo articolo ulteriore attenzione a questi usi tradizionali del fondale oceanico se non per dire che queste attività sono state accettate nei principi tradizionali del diritto internazionale. È ancora importante dire che questi usi non comportano alcuna appropriazione del fondo oceanico da parte degli stati nazionali, che questi usi servono la comunità internazionale nel suo complesso e che essi sono concepiti ed applicati essenzialmente per scopi pacifici.

Il progresso tecnico ha creato recentemente un altro gruppo di installazioni pacifiche e cioè quelle connesse con il pompaggio del petrolio nelle aree marine. Fino ad ora queste attività sono rimaste confinate al letto marino delle acque territoriali ed alle piattaforme continen-

⁷ *Towards a Better Use of the Ocean*, op. cit., p. 136.

⁸ Citato in Hersch, op. cit., p. 8.

tali di un limitato numero di stati costieri. Ma sviluppi enormi sono previsti in questo campo in un prossimo futuro, sia nei riguardi delle profondità marine raggiungibili che nella distanza della terra ed ancora nei riguardi dell'importanza dei ritrovamenti fatti. Naturalmente l'importanza strategica degli oceani crescerà proporzionalmente. A tale proposito non si dovrebbe dimenticare che nelle recenti guerre l'occupazione dei campi petroliferi avversari è stata considerata una delle più importanti mire strategiche.

In connessione con la produzione di petrolio marino la tecnologia ha sviluppato tecniche speciali per il collocamento di installazioni petrolifere sul e nel fondale oceanico. Le compagnie petrolifere sono in grado di approntare installazioni in acque profonde oltre 200 metri ed hanno costruito per la produzione, la conservazione ed il caricaggio, infrastrutture sottomarine o superficiali che funzionano abbastanza bene. Esse sono inoltre in grado di deporre oleodotti e di soterrarli nel fondo oceanico senza difficoltà troppo grandi. Alcune delle società più grandi hanno costruito robots meccanici, tipi speciali di campane sommergibili ecc., che sono in grado di compiere compiti di lavoro sorprendenti in relazione alla profondità delle acque e già esistono disegni in avanzata fase di sviluppo per infrastrutture sottomarine scavate sul fondale oceanico per la conservazione del petrolio.

4. Rivolgendo ora l'attenzione alle pure installazioni militari bisogna dapprima menzionare l'uso tradizionale dei fondali oceanici per il piazzamento e l'ancoraggio di mine d'alto mare. Naturalmente esse sono usate per scopi sia offensivi che difensivi. In mancanza del raggiungimento di un accordo su un disarmo totale, sarebbe ben poco realistico ritenere che questo genere di armi verrà abbandonato nel prossimo futuro. La Seconda guerra mondiale ha portato a molti « raffinamenti » nelle tecniche per minare gli alti mari ed essi prestavano poco o nulla considerazione alle regole esistenti del diritto internazionale concernenti la guerra navale.

Le questione se adoperare mine d'alto mare nella guerra marina ha raggiunto proporzioni sbalorditive come risultato del possibile uso di mine nucleari nel futuro. Non esiste alcun dubbio che tali mine possono venire costruite facilmente, se già non sono una realtà strategica. Noi possiamo solo sperare che le potenze mondiali abbiano un sufficiente autocontrollo e senso comune da non averle già installate sul fondo oceanico.

È ovvio che l'installazione di mine nucleari poste in posizioni strategiche potrebbe entrare a far parte del quadro degli armamenti, se la corsa degli armamenti sul fondale oceanico viene lasciata libera. Questa possibilità è stata menzionata tra l'altro nel documento A/AC.135/28 (p. 5) dell'Onu. Quel tipo di mine può venire usato sia per fini difensivi che offensivi. Per la difesa esse devono essere possibilmente di limitata potenza, anche perché probabilmente verrebbero installate in

acque adiacenti le coste del paese che ne fa uso. Ma anche così il pericolo della polluzione sarebbe sempre presente.

D'altra parte le mine nucleari usate per scopi offensivi, proprio per la loro destinazione, possono risultare armi molto più pericolose. Sono state avanzate varie teorie per i possibili usi di tali tipi di mine nucleari. A parte il tradizionale ruolo di distruggere le navi nemiche si sostiene che le mine nucleari possono venire usate per scopi offensivi di terrificanti proporzioni. Collocata strategicamente in prossimità delle coste nemiche, la detonazione di una grossa mina nucleare potrebbe generare, per esempio, una enorme ondata. Tali attacchi sarebbero un'arma di potenza enorme se usati contro coste densamente popolate, come la costa orientale degli Stati Uniti o simili coste dell'Europa occidentale o dell'Asia.

Si deve sperare e anche ritenere che le possibilità di rappresaglia e i pericoli di radiazione a cui sarebbero sottoposti egualmente nemici ed alleati per effetto di una tale arma abbiano impedito la loro installazione.

5. L'avvento dell'era nucleare ha cambiato completamente anche gli aspetti strategici di altri tipi di armamenti marini tradizionali. Specialmente l'esistenza di sommergibili a propulsione nucleare e forniti di armi nucleari ha aggiunto nuove dimensioni alla guerra marina ed alla guerra in generale. Grazie alla loro capacità di rimanere sommersi per mesi a grandi profondità, questi tipi di sommergibili hanno aumentato enormemente l'importanza delle operazioni militari sottomarine e segrete. Da questo solo fatto segue che l'importanza del fondo oceanico per fini militari è cresciuta enormemente.

I vantaggi strategici dei sommergibili armati con missili nucleari sono molti ed ovvii. L'oceano fornisce una grandissima protezione contro la rilevazione ed i contrattacchi. I sommergibili non sono statici come le postazioni missilistiche terrestri, di conseguenza un attacco di sorpresa del nemico non sarebbe in grado di eliminare i sottomarini nella stessa quantità delle basi missilistiche terrestri. Inoltre la distanza dagli obiettivi nemici viene ridotta drasticamente. In un articolo della rivista « Time » del 14 marzo 1969 a pag. 22 vengono riportate delle stime secondo cui un missile intercontinentale attaccante coprirebbe la distanza tra la Russia e New York o Chicago in 30-45 minuti passando dall'Artico. Un missile nucleare lanciato da un sommergibile potrebbe ridurre questo tempo di oltre la metà con inoltre una sorpresa molto maggiore.

Ancora, la distanza ridotta può accrescere la possibilità di colpire con precisione l'obiettivo, mentre verosimilmente aumenta la probabilità di usare missili a medio o corto raggio, incrementando con ciò considerevolmente l'arsenale missilistico.

I sommergibili statunitensi armati con testate nucleari tipo Polaris e simili sommergibili sovietici sono divenuti « un nucleo fondamentale delle forze strategiche », come si è espresso il già menzionato Gruppo

nel Rapporto al presidente. Il rapporto continua: « In verità il giudizio che allora veniva spesso espresso era che l'equilibrio nucleare avrebbe visto sia l'Unione Sovietica che gli Stati Uniti equipaggiati solo con invulnerabili forze Polaris e che nessuno dei due avrebbe avuto una difesa antimissilistica per i centri popolati. In tali condizioni il risultato di uno scambio nucleare sarebbe stato chiaro e senza possibilità di errore; di conseguenza la probabilità di un primo colpo (first strike) nucleare sarebbe stato minimo anche in tempo di crisi »⁹.

L'articolo della rivista « Time » rende anche noto che 656 missili offensivi sottomarini del tipo Polaris sono montati su 41 mezzi marini e che tre quarti di essi verranno rimpiazzati con una versione migliorata — il Poseidon — durante i primi anni '70. Questi nuovi missili avrebbero una cosiddetta capacità Mirv. Nello stesso articolo si leggono le seguenti terribili informazioni su tali ordigni: « Il fatto più nuovo riguardante i missili offensivi che attualmente vengono sviluppati dagli Stati Uniti, ... la caratteristica principale, è che ogni missile sarà in grado di portare varie testate nucleari separate in numero di 10 nella versione sottomarina ... Ciascuna testata verrà assegnata ad un differente bersaglio. In questo modo i Mirv accresceranno di varie volte la capacità dell'attacco nucleare senza aumentare il numero dei vettori portanti (delivery missiles) ». (p. 24).

Come affermato nel Rapporto al presidente l'efficacia di una forza missilistica sottomarina dipende grandemente da una ben nascosta dispersione, da un'alta mobilità e dalla possibilità di lunghe missioni di pattugliamento¹⁰. Tutti questi differenti fattori rinforzano l'interesse per le applicazioni di carattere strategico del suolo e sottosuolo oceanico.

È ben risaputo a questo proposito che i sottomarini di tipo Polaris hanno la capacità di rimanere sul fondo dell'oceano per periodi prolungati, mostrando così di portare l'embrione di altri tipi di piattaforme — con o senza equipaggio — di lancio da depositare sul fondo dell'oceano. Il Rapporto pone l'accento su alcuni inconvenienti dei sottomarini con armi nucleari nel seguente modo: « Inoltre, una forza con missili con base su sottomarini ha alcune caratteristiche per nulla ideali. In confronto alle forze missilistiche terrestri è relativamente dispendiosa da operare ed attualmente è limitata nelle dimensioni delle testate. Di conseguenza la forza missilistica con base oceanica potrebbe indirizzarsi in futuro verso sviluppi totalmente nuovi che sperabilmente combinerebbero molte delle migliori caratteristiche della forza con base terrestre — minore spesa e maggior carico — miglior capacità di comando e di controllo — con alcune delle caratteristiche della forza sottomarina, ad esempio, l'invulnerabilità. Ciò non significa che non esista anche un interesse nello sviluppare sommergibili con missili capaci di operare a

⁹ *Effective Use of the Sea*, op. cit., p. 32.

¹⁰ *Ibidem*.

profondità molto maggiori delle attuali. Forse il fondo oceanico aiuterebbe a nascondere la loro presenza rendendoli con ciò più sicuri nei confronti di un contrattacco nemico »¹¹.

In considerazione del forte accento posto dalle potenze mondiali sui sommergibili nucleari con armi atomiche, bisogna considerare il fatto che in mancanza di un disarmo totale vi sono ben poche possibilità che tali armi nucleari (e forse altri tipi simili di mezzi mobili per lanci sottomarini) vengano poste fuori legge in un prossimo futuro.

6. L'apparizione dei sottomarini tipo Polaris ha avuto come effetto collaterale il collocamento sul fondo oceanico di una nuova serie di installazioni strategiche, ovvero di sistemi destinati al rilevamento delle rotte di oggetti marini mobili e di altri sistemi di avvistamento. Bisogna poi considerare come fatto acquisito sia l'esistenza di installazioni che servono come aiuto alla navigazione e al rilevamento meteorologico dei sommergibili sia l'esistenza di diverse contromisure dirette a neutralizzare i sistemi di avvistamento. A questi sistemi e strumenti collocati sul fondale oceanico ci si è apertamente riferito durante i dibattiti del Comitato Onu per gli usi pacifici del fondo marino ed oceanico¹².

Essi, quantunque di grandissima importanza strategica, se presi in se stessi possono venire considerati abbastanza insignificanti per quel che riguarda gli usi militari del fondo oceanico; anzi alcuni di essi possono ritenersi persino utili per scopi pacifici. Non altrettanto insignificanti risultano nei confronti della corsa agli armamenti e del principio dell'equilibrio basato sulla potenza. Così è stato sostenuto che un « breakthrough » tecnologico significativo che permetta lo sviluppo di un sistema che con efficacia e continuità sia in grado di rilevare le rotte delle forze sottomarine nemiche porterebbe con sé un considerevole effetto destabilizzante. Di conseguenza si sono levate varie voci richiedenti che il fondo oceanico venga dichiarato « off limits » per gli equipaggiamenti di avvistamento e sorveglianza oppure che tali sistemi, come parte di un regime generale dei fondali oceanici profondi, vengano installati o operati in comune dalle superpotenze o da un organismo internazionale¹³. Per quanto ideali e raccomandabili queste proposte sembrano poco realistiche. Esse presuppongono un'atmosfera di conciliazione e di distensione che non sembra presente nell'attuale situazione internazionale¹⁴.

7. Infine bisogna menzionare uno degli usi molto meno innocente al quale il fondale oceanico è stato posto dai militari, cioè il suo

¹¹ *Ibidem*, p. 33.

¹² Vedi anche UN Doc. A/AC.135/26. Per ulteriori informazioni vedi « Hydrospace », marzo 1968, p. 16; *Effective Use of the Sea*, op. cit., p. 31; *Towards a Better Use of the Ocean*, op. cit., pp. 114-116.

¹³ Tra l'altro, *Towards a Better Use of the Ocean*, op. cit.

¹⁴ Una recente valutazione globale su vari strumenti di sorveglianza è stata fatta in Marine Science Affairs, *Third Report of the US President to the Congress*, Washington, G.P.O., gennaio 1969, p. 85.

impiego come terreno per esperimenti di armi nucleari. È ben noto che esperimenti di tal genere sono stati eseguiti da Stati Uniti, Gran Bretagna, Unione Sovietica e Francia. È chiaro il rischio che altre nuove potenze nucleari facciano lo stesso.

I pericoli inerenti in tali tests sono evidenti ed essi hanno portato all'inclusione nell'Art. 1 del Trattato contro gli esperimenti nucleari del 15 agosto 1963 della proibizione ad effettuare « sotto acqua, comprese le acque territoriali o gli alti mari, esplosioni per esperimenti nucleari o altri tipi di esplosioni nucleari ». Il risultato di questa proibizione è che sul fondo oceanico non sono permessi esperimenti di armi nucleari; è tuttavia più problematico stabilire se essa si applichi anche alle esplosioni sotterranee nel sottosuolo oceanico. Secondo lo scrivente l'Art. 1 del Trattato contro le esplosioni nucleari dovrebbe venire interpretato in questo modo. Tali esplosioni sotterranee dovrebbero venire considerate illegali sia a causa del contenuto esplicito dell'articolo che per l'insito pericolo di polluzione degli oceani se ci si attiene ad un'altra interpretazione.

485

Numerosi stati hanno accettato il Trattato contro gli esperimenti nucleari, tuttavia bisogna ricordarsi che esistono importanti eccezioni. Ad esempio Francia e Cina comunista hanno rifiutato di accogliere il trattato ed hanno perfino espresso la determinazione di continuare tali tests.

Da tutto questo consegue che sfortunatamente l'uso dell'oceano e del fondo oceanico come campo per esperimenti di armi nucleari è da considerare ancora come una realtà.

gli usi militari futuri

1. L'uso futuro del fondale oceanico profondo è quasi senza limiti, in vista della rivoluzione tecnica dei nostri tempi che nella sua enormità è solo agli inizi per quel che riguarda il suolo oceanico. E se non si giungerà ad un ragionevole controllo e ad un giusto incanalamento le prospettive future sembrano dipendere per una parte enorme da fini di carattere militare.

Si può ragionevolmente presumere che tali sviluppi inizieranno nelle acque territoriali, sulla piattaforma continentale del fondale oceanico e sul declivio continentale. Altre aree che già oggi o almeno in un prossimo futuro si presteranno a tali scopi sono le cosiddette cime e catene montagnose degli oceani. Come la Catena medioatlantica — che si estende dall'Antartico all'Artico — divida in due l'Atlantico e similmente come le cime montagnose siano strategicamente disposte in tale oceano è illustrato tra l'altro dalla carta « The Atlantic Ocean Floor » pubblicata dal « National Geographic Magazine » nel giugno del 1968.

Formazioni simili si trovano nel Pacifico. È qui sufficiente rife-

rirsi al già menzionato articolo di Seymour Hersch, quando riporta le seguenti informazioni contenute in una pubblicazione dell'Istituto navale: « Nel Pacifico estese catene montagnose dividono l'oceano in numerosi bacini delimitati dalle montagne marine che costituiscono le isole Wake, Guam, Nuove Ebridi, Figi, Gilbert, Marshall, Ryukyu, Curili, ecc. Già ora queste isole sono importanti elementi nella strategica periferia esterna del massiccio continentale asiatico. L'occupazione e l'utilizzazione della porzione sottomarina di queste barriere strategiche renderà anche più effettiva l'utilizzazione delle isole esterne come contrappeso commerciale, politico e militare alla parte continentale » ¹⁵.

2. Gli usi militari ai quali il suolo ed il sottosuolo oceanico possono venire adibiti, anche in un prossimo futuro, sono talmente sbalorditivi che una trattazione di questo argomento può facilmente venir criticata come troppo simile ad un pezzo di fantascienza.

Ma nel rapporto del 1966 fatto dal Gruppo sull'oceanografia, rapporto di cui abbiamo già parlato, vengono fatte queste realistiche previsioni:

« Dispiegamento di installazioni ed equipaggiamenti montati sul fondo.

L'attuazione del programma nazionale per l'oceano previsto dal Gruppo richiede l'uso del fondo oceanico per stabilirvi strumentazioni ed equipaggiamenti atti a vari scopi; tra essi sono da includere l'impianto di laboratori e stazioni di sperimentazione. I potenziali problemi giuridici internazionali connessi con queste operazioni dipendono dalla esatta localizzazione decisa, dalle varie caratteristiche dell'equipaggiamento o dall'installazione e dalla specifica dichiarazione di sovranità nazionale richiesta per l'area interessata.

Nel caso in cui equipaggiamenti o installazioni (con o senza personale) debbano essere collocate all'interno di territori oceanici di altri paesi, comprendendo in questo contesto la piattaforma continentale, possono sorgere sia problemi del tipo già trattato al punto 1, che di altro genere » ¹⁶.

Attualmente la ricerca oceanografica statunitense si muove, inter alia, lungo queste linee. D'altra parte si deve ritenere che neppure gli sforzi sovietici siano molto differenti nelle vie seguite e nei risultati.

Dati facilmente accessibili ci ragguagliano su alcuni recenti ed interessanti sviluppi degli Stati Uniti in questo settore. Un aspetto della ricerca si concentra sullo sviluppo di sistemi sommergibili per alte profondità in cui esseri umani possono vivere e lavorare; forse addirittura usufruire di mezzi ricreativi al di sotto delle alte pressioni marine. Il progetto per un laboratorio sottomarino « Sea-Lab » ha fra l'altro lo

¹⁵ Hersch, *op. cit.*, p. 22.

¹⁶ *Effective Use of the Sea*, *op. cit.*, p. 93.

scopo di permettere all'uomo di vivere e lavorare a profondità marine di circa 30 metri per il 1972 ¹⁷.

Uno degli ultimi sviluppi in questo campo è il Sea-Lab III, che è giunto allo stadio operativo, anche se, secondo notizie di stampa, pare che abbia mostrato durante le recenti prove alcune secondarie deficienze costruttive.

Un altro progetto descritto nel menzionato secondo Rapporto al presidente è il « Deep Ocean Engineering Vehicle Project ». Il suo scopo è « di provvedere un sommergibile per ricerche che combini la lunga durata di un impianto ad energia nucleare con il controllo e la strumentazione sviluppati per il sommergibile di salvataggio Dsrv (Deep Submergence Rescue Vehicle) » ¹⁸.

Questo laboratorio mobile per profondità marine porterà un equipaggio di 5 persone più 2 osservatori e sarà in grado di operare a grandi profondità e raggio marini ¹⁹.

Un altro recente sviluppo nei veicoli per ricerche con ovvie implicazioni strategiche è il varo nel dicembre 1968 dei due piccoli sommergibili da ricerca Autec I e Autec II. Essi sono costruiti per operare a profondità marine che raggiungono i 2.000 metri ²⁰.

Recenti notizie confermano anche che almeno gli Stati Uniti possono aver sviluppato un veicolo che si muove sul fondo dell'oceano su ruote o cingoli. Oltre alla loro possibilità di ricerca, tali veicoli possono rappresentare il primo passo verso piattaforme mobili con armi nucleari ²¹.

È evidente che l'Urss conduce ricerche simili ed ha strumenti simili a sua disposizione. La rivista « Hydrospace » ²² descrive, ad esempio, un nuovo sommergibile di ricerca sovietico, l'Ams 200, un « laboratorio » per acque profonde, semovente con abitabilità per due persone. È in grado di operare fino a 450 metri di profondità. Un nuovo laboratorio, il Sabdo 2, viene egualmente descritto nello stesso articolo.

3. Con questi ed altri strumenti a loro disposizione le superpotenze hanno la possibilità di adibire il suolo ed il sottosuolo dell'oceano a vari e nuovi usi strategici.

Persino con l'odierna tecnologia è possibile costruire depositi di approvvigionamento per sommergibili o per mezzi di superficie nelle aree meno profonde del fondale oceanico. Per esempio, è già possibile collocare depositi di carburante e tipi simili sul fondo oceanico fino

¹⁷ Vedi tra l'altro *Marine Science Affairs, A Year of Plans and Progress*, Second Report of the President to the US Congress, Washington, G.P.O., marzo 1968, pp. 92 e ss. e il *Third Report of the President*, pp. 86 e ss.

¹⁸ *Ibidem*, p. 96.

¹⁹ *Ibidem*, p. 88.

²⁰ Tra l'altro *Marine Science Affairs*, Second Report, marzo 1968, p. 154 e ancora « Under Sea Technology », gennaio 1969, p. 31.

²¹ Tra l'altro UN Doc. A/AC.135/28, 10 luglio 1969, p. 5.

²² « Hydrospace », marzo 1968, pp. 43-44.

alla profondità di circa 5-6.000 metri. Questo potrebbe essere di particolare importanza per i sottomarini tipo Polaris.

È similmente molto probabile che le superpotenze in un prossimo futuro saranno in grado di costruire in aree distanti nei maggiori oceani depositi di approvvigionamento di natura generale per i loro sottomarini nucleari e creare perfino centri di ricreazione sottomarini per gli equipaggi di quei sommergibili. Tali installazioni possono assumere la forma di costruzioni sul suolo oceanico, ma anche possono venire scavati nel sottosuolo. Interessanti informazioni a questo proposito provengono tra l'altro da un articolo di Carl Austin del Us Naval Weapons Center della California.

Egli afferma: « la costituzione di comunità per la ricerca oceanografica ... è ormai a portata di mano. Presto vedremo uomini con le loro famiglie vivere e lavorare sotto gli oceani. Gli strumenti e la tecnologia già esistono allo stato attuale »²³.

488

Queste installazioni aumenteranno immensamente l'efficacia operativa dei sottomarini nucleari, specialmente di quelli operanti lontani dalle loro basi. Si è anche sostenuto che tali infrastrutture e depositi oceanici aumenterebbero la segretezza con cui questi mezzi potrebbero operare²⁴.

4. Più pericolose sono le prospettive di avere armi nucleari collocate in punti o piattaforme permanenti o semipermanenti sopra o sotto il suolo oceanico. Che queste supposizioni non siano esagerate è dimostrato dalla franchezza e dalla frequenza con cui tali piani vengono discussi persino nei documenti ufficiali. Nel Rapporto del 1966 vengono descritti i seguenti sviluppi: « Tali sviluppi, per esempio, possono prendere la forma di missili di grandezza simile ai Polaris o persino molto maggiore, collocati su sistemi di chiatte sottomarine adatte a profondità relativamente basse e poste sulla piattaforma continentale in modo da nascondere la loro posizione e da non richiedere frequenti movimenti del sistema. Così si minimizza la possibilità di venire localizzati dal rumore causato dal movimento. Inoltre si può prendere in considerazione un sistema in continuo e lento movimento sul fondo oceanico. Sistemi di tal genere, semmai venissero realizzati, richiedono una ricerca per ingegneria marina di genere diverso da quella che produce l'attuale forza militare sottomarina. Essi possono comportare missili molto più grandi, richiedere una manutenzione da parte di personale dislocato sott'acqua, rendere necessario lo sviluppo di nuovi tipi di meccanismi per porre in posizione i missili, necessitare di nuove speci di equipaggiamenti per il rilevamento e la protezione da attacchi contro le installazioni e così via »²⁵.

²³ Carl Austin, *Rock Site in a Way into the Sea*, « Sea Frontiers », novembre-dicembre 1967. Citato in Hersch, *op. cit.*, pp. 21-22.

²⁴ UN Doc. A/AC.135/28, 10 luglio 1968, p. 6.

²⁵ *Effective Use of the Sea*, *op. cit.*, p. 33.

La costruzione di siti scavati nel sottosuolo dell'oceano su picchi montagnosi sottomarini strategicamente situati è un'altra chiara possibilità ed ha forse raggiunto un avanzato stadio di preparazione. Austin nel suo articolo fornisce dei dettagli riguardo allo stadio progredito di progettazione di questi siti²⁶. Robert Frosch, Vicesegretario per la marina degli Stati Uniti, ha affermato in uno studio sugli usi militari del mare che « i futuri piani per deterrenti con basi marine che seguiranno i Polaris/Poseidon potranno assumere molte forme. I silos sottomarini, ad esempio, sono una delle possibilità »²⁷.

5. Queste installazioni possono offrire vari vantaggi strategici.

In termini di economia i missili posti sul letto marino possono risultare sia nella produzione che nella manutenzione meno costosi dei sottomarini armati con missili. Sarebbe possibile collocare un numero imprecisato di missili i quali a loro volta avrebbero un maggiore carico utile. In confronto alle basi missilistiche terrestri quelle sottomarine risulterebbero molto meno vulnerabili agli attacchi nucleari poiché il mantello protettivo dell'oceano ridurrebbe gli effetti dello scoppio. Similmente la loro collocazione esatta rimarrebbe segreta con maggior facilità che sulla terra.

Un altro vantaggio a cui si dà risalto è che le postazioni di missili nucleari in zone densamente popolate, come ad esempio la costa orientale degli Usa, espongono le aree circostanti ad ovvii pericoli sia in tempo di pace che in tempo di guerra. Pericoli che possono venire ridotti in parte spostando le postazioni ad una distanza adatta nel mare. Questa argomentazione ha avuto un'importanza di primo piano nel dibattito sorto di recente sulla stampa americana e riguardante la proposta costruzione di postazioni Abm nell'area di Boston²⁸.

È similmente ovvio che, in confronto alle postazioni con base terrestre, le installazioni sottomarine possono spostare la linea di attacco e di difesa molto più vicino al territorio nemico. Ciò può aumentare la sorpresa degli attacchi atomici ma egualmente, in via teorica, rende uno scudo di difesa atomica installato sul fondo oceanico vicino alle coste del nemico molto più efficace.

Spostando le postazioni più vicino al territorio nemico per mezzo di installazioni sottomarine l'arsenale di missili nucleari può essere ampliato grandemente con l'uso di missili a raggio medio e corto che diventano di maggior abilità per scopi sia offensivi che difensivi²⁹.

Dal punto di vista della difesa si è anche sostenuto che la possibi-

²⁶ Vedi nota n. 23 e « Ocean Science News », vol. 10, n. 3, 19 gennaio 1968, pp. 1-2.

²⁷ Frosch, *Military Uses of the Ocean*, in *Papers Presented at the Second Conference on Law, Organization and Security in the Use of the Ocean*, Columbus, Ohio State University Press, 1967, p. 4.

²⁸ Vedi tra l'altro UN Doc. A/AC.135/28, 10 luglio 1968, pp. 4-5.

²⁹ Vedi UN Doc. A/AC.135/28, 10 luglio 1968, p. 5 ed anche Hersch, *op. cit.*, p. 4.

lità di intercettare i missili al di sopra degli oceani sarebbe preferibile ad una intercettazione che avvenisse al di sopra di aree densamente popolate dove le scorie nucleari del missile attaccante distrutto potrebbero portare quasi tanta distruzione quanto un colpo diretto della stessa testata nucleare.

In generale, l'uso del suolo oceanico per postazioni missilistiche potrebbe ampliare e anche totalmente cambiare gli aspetti geografici di una guerra atomica. Con l'intero oceano a propria disposizione l'installazione di postazioni missilistiche non rimarrebbe confinata alle zone terrestri del paese. Con il fondo dell'oceano a loro disposizione i blocchi di potenze potrebbero — quasi senza limitazioni geografiche — circondarsi a vicenda con postazioni di missili a scopo sia difensivo che offensivo.

490 le proposte usa e urss

1. Dalle considerazioni fatte in precedenza e da altre ancora discende che un esteso armamento del fondale oceanico e specialmente l'installazione in esso di armi nucleari devono essere assolutamente evitati. Non è pensabile che tali armamenti aggiungerebbero per un certo tempo un ulteriore margine di sicurezza per l'uno o per l'altro dei due blocchi di potenze — senza tener presente poi il mondo nel suo complesso —. Al contrario il risultato più ovvio sarebbe un enorme aumento della corsa agli armamenti che non lascerebbe al sicuro alcuna delle potenze mondiali e sarebbe un pericolo per la comunità mondiale intera. Le due superpotenze sembrano aver accettato questi fatti nonostante possano già avere grossi interessi costituiti in queste aree.

2. Due schemi di proposta, cioè il sovietico « Schema di trattato per la proibizione dell'uso a scopo militare del suolo e sottosuolo marino ed oceanico » presentato nel marzo 1969 e l'americano « Schema di trattato per il controllo delle armi sul fondo marino » presentato alla Conferenza sul disarmo nel maggio 1969 gettano un po' di luce sui possibili usi militari del suolo e sottosuolo oceanico che sarebbero permessi in futuro. Pur rimanendo al di fuori degli scopi di questo studio l'esame dettagliato di queste proposte, tuttavia è da notare che vi è una distinta differenza nell'approccio tra i due schemi.

3. L'art. 1, paragrafo 1 della proposta sovietica sembra contenere una proibizione assoluta di ogni uso militare del suolo e sottosuolo marino ed oceanico al di fuori delle acque territoriali degli stati costieri, limitate a 12 miglia marine. Esso usa il termine « uso per scopi militari » che è molto ampio ma poco chiaro. Esso sembra comprendere non solo basi militari ed installazioni di ogni natura — comprese le strumentazioni di sorveglianza, di avvistamento e di rilevamento della rotta — ma anche ogni genere di attività o manovre militari sul fondo dell'oceano e nel suo sottosuolo. Non è chiaro se esso comprenda anche

la ricerca scientifica a scopo militare o con attrezzature militari, né se si intenda proibire anche lo stazionamento temporaneo di sommergibili sul fondo oceanico. Nel complesso bisogna ritenere la proposta poco realistica nelle attuali circostanze.

Il secondo paragrafo dell'art. 1 vieta espressamente alcuni usi militari che richiedano « oggetti con armi nucleari », « altri tipi di armi per distruzione di massa », la costruzione di « basi, strutture, installazioni, fortificazioni militari e di altri oggetti di natura militare ». Questo secondo paragrafo non chiarifica di molto il precedente.

Qualunque sia l'esatto contenuto dell'art. 1 della proposta sovietica, è stato dichiarato che lo scopo espresso è la prevenzione più ampia possibile degli usi militari del suolo e sottosuolo oceanico per il futuro.

4. Lo schema di trattato americano, avanzato nel maggio di quest'anno, deriva dallo schema di risoluzione presentato dagli Usa nel 1968 al Comitato per il fondo marino ed oceanico. Con esso si raccomandava l'urgente conclusione di un accordo verificabile ed effettivo per impedire il collocamento sul fondo dell'oceano di armi di distruzione di massa ³⁰.

Lo schema di trattato risulta alquanto limitato nei propri fini. Per prima cosa è limitato alla proibizione del collocamento delle sole armi nucleari e di distruzione di massa ed inoltre è ristretto alle sole installazioni fisse di tali armi. Questo schema lascerebbe agli stati ampie possibilità di usare suolo e sottosuolo oceanico per scopi militari e consentirebbe l'uso di sottomarini con armi nucleari. Il riferimento alle installazioni « fisse » rende l'interpretazione dell'art. 1 dello schema sovietico di difficile interpretazione e se preso in senso stretto può rendere pressoché privo di significato l'art. 1. Ad esempio, una piattaforma di lancio del tipo Sea-Lab III che è costruita per venire facilmente mossa sarebbe da considerarsi « fissa »? Ed un macchinario che si può muovere, pur con grande difficoltà, sul fondo con mezzi propri?

5. Sarebbe estremamente prematuro e persino impossibile trarre da questi due schemi di trattato puramente preparatori delle conclusioni su quali saranno in futuro gli usi legali a fini militari del fondo oceanico.

Il fatto, che le superpotenze accettino con i due schemi di trattato delle restrizioni legali, sembra indicare che suolo e sottosuolo oceanico non rimarranno aperti ad una ulteriore corsa agli armamenti, ma verranno considerevolmente ristretti gli usi militari leciti sul fondale marino.

³⁰ Vedi UN Doc. A/7230 - *Report of the Ad Hoc Committee to Study the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction*, settembre 1968, p. 54.

le possibilità della politica estera africana

di edouard bustin

492

Per cominciare non è inutile porsi la domanda che il titolo di questo articolo non può mancare di far venire alle labbra di qualcuno: gli stati africani, parlando propriamente, hanno una politica estera? Diogene poteva dimostrare il moto camminando davanti a Zenone, ma nel caso di cui ci occupiamo non basta constatare che gli stati africani hanno acquisito, con la sovranità internazionale, la capacità teorica (d'altronde largamente sfruttata) di allacciare relazioni diplomatiche con gli altri paesi del mondo. Bisogna anche che l'attenzione che l'Africa ha per il mondo esterno sia contraccambiata dal riconoscimento da parte dei membri della comunità internazionale dell'importanza del continente africano.

Ma proprio su questo piano non c'è alcun dubbio che le vicissitudini dell'Africa indipendente e la sua evoluzione suscitano l'attenzione vigile delle potenze non africane e particolarmente delle potenze grandi e medie, capitaliste o socialiste che siano.

D'altra parte, però, l'importanza con cui vengono gratificate le iniziative di tre dozzine di stati poveri, deboli e instabili, non è indice di un'attenzione esagerata per il continente africano? Questa attenzione per le cose africane, che si manifesta a Washington come a Londra o a Parigi, a Mosca come a Pechino, non è in definitiva una forma di aberrazione collettiva? La domanda merita di essere posta. Ma, benché sia stata posta spesso, in un contesto di vari punti di vista, che vanno dal razzismo alla ricerca obiettiva, non ha mai ricevuto una risposta soddisfacente e senza dubbio non la riceverà mai.

Come problema di politica estera, la portata di tale domanda si estende in realtà molto al di là della sola Africa, per coprire tutti gli

Edouard Bustin è professore all'Università di Boston e professore straordinario all'Università ufficiale del Congo a Lubumbashi. L'articolo appare con l'autorizzazione della rivista « Etudes Congolaises » di Kinshasa. La traduzione è di Giuseppe L. Faber.

stati raggruppati sotto le etichette di « sottosviluppati », « in via di sviluppo », « nuovi », etc., definizioni che, benché molto vaghe, sono abbastanza precise per formulazioni generiche. Grosso modo la questione così posta mette in causa l'importanza obiettiva d'un piccolo stato africano (o asiatico, o latino-americano) in rapporto agli interessi nazionali d'una grande potenza o d'un dato gruppo di potenze, per arrivare di solito alla conclusione che questa importanza è debole o nulla. Sviluppato logicamente, questo tipo di discorso condurrebbe all'adozione, da parte delle grandi potenze, di una linea politica ben diversa da quella che invece tendono a preconizzare le leggi cosiddette « realistiche ». In effetti, se uno staterello africano qualsiasi è obiettivamente insignificante, sarebbe perfettamente ragionevole che le grandi potenze praticassero nei suoi confronti (e per conseguenza nei confronti di tutti gli stati simili) una politica fondata sull'indifferenza e sul « disimpegno ». Ma per parere unanime una politica simile sarebbe, se non inconcepibile, per lo meno inattuabile. Si possono proporre per questo paradosso almeno due spiegazioni certe.

In primo luogo, quale che sia la conclusione dei loro distinti giudizi sulla relativa mancanza d'importanza d'uno stato, d'una base o di un tipo d'equipaggiamento militare, le potenze di primaria importanza hanno, secondo una formula ormai consacrata, orrore del vuoto, e accettano loro malgrado che questo vuoto possa essere occupato da un rivale potenziale (termine che, come ogni diplomatico prudente sa, copre gli alleati oltre che gli avversari del momento). Così, gli stessi ambienti che, a Washington, ostentano la loro sorpresa indignata verso la « presunzione » di un certo staterello, concludono poi — forse a malincuore — che gli Stati Uniti non possono permettersi di restare indifferenti alla politica e all'evoluzione degli stati africani, per la ragione che essi non possono permettersi di vederli soccombere all'influenza sovietica o cinese. Va de sé che il punto di vista è simile — *mutatis mutandis* — a Mosca come a Pechino.

Questa constatazione tuttavia non fa che sfiorare la superficie della realtà politica, giacché il ragionamento sopra esposto implica in effetti l'esistenza di un metro col quale misurare l'importanza relativa di uno stato o di una data situazione. Tutti gli stati africani hanno un'importanza nella stessa misura cruciale nella prospettiva della politica « globale » degli Stati Uniti? Senza dubbio no. La repubblica del Sudan, per esempio, occupa in quella prospettiva un posto importante? Forse. Ma che dire del Ruanda? del Malawi? del Niger?

Così, anche a mezzo d'una analisi superficiale, siamo portati a riconoscere l'esistenza d'un secondo ordine di spiegazioni. L'importanza d'un certo staterello in rapporto alla politica estera d'una grande potenza è in funzione diretta di un certo numero di fattori, perfettamente obiettivi e parzialmente misurabili, che altro non sono, in definitiva, che le componenti abituali della potenza degli stati, e cioè:

le risorse (economiche o militari, reali o virtuali), la situazione strategica, l'influenza o il significato simbolico, gli appoggi esterni.

il ventre molle dell'europa

È nell'esatta misura in cui un dato stato africano è dotato di questi attributi che la prospettiva di vederlo cadere in mano a un avversario susciterà le preoccupazioni dei responsabili della politica estera delle grandi potenze. Andiamo a cadere, insomma, in una tautologia: l'attenzione che si dà agli stati africani è in rapporto della loro importanza reale, sia che questa si manifesti positivamente o negativamente. Ma non è forse inutile richiamare una regola del gioco, in apparenza così semplicistica, a beneficio di coloro che, vantando un'ottica « realista », non vogliono considerare che gli aspetti convenzionali, o se si vuole attivi, della potenza di uno stato (e specialmente il suo potenziale militare).

Senza dubbio, nessuno degli stati indipendenti dell'Africa nera è in condizione di rappresentare, da solo, una minaccia seria per una grande potenza, e nemmeno per la pace mondiale (ancorché, a questo riguardo, l'esempio del Congo spinga l'osservatore a un giudizio meno deciso). Questo è il ragionamento più o meno implicito di coloro i quali reputano che l'Africa è stata presa troppo sul serio negli ultimi dieci anni. Ma, dal punto di vista delle potenze occidentali, la prospettiva di vedere l'Africa (o una parte di essa) controllata da una potenza nemica mette in gioco il problema dell'approvvigionamento in materie prime strategiche, scopre quello che Winston Churchill chiamava il « ventre molle » dell'Europa, e da un punto di vista più generale crea una minaccia al potenziale industriale e militare dell'Europa occidentale. È in questo senso che è lecito parlare di una « potenza » dell'Africa, allo stesso modo come si parla di una « potenza » operaia che, benché si manifesti soprattutto in maniera negativa (cioè nella misura in cui l'attività del lavoratore viene o a interrompersi o a mettersi a disposizione di un datore di lavoro concorrente), non per questo è meno reale. Parecchi stati africani controllano — o intendono mettersi in condizioni di controllare — la fornitura di beni di cui le grandi potenze hanno bisogno o di cui vogliono impedire l'accesso alle altre potenze. Così quindi, lungi dall'essere fondata sulla commiserazione, sull'entusiasmo sentimentale o anche sulla cattiva coscienza, la politica delle grandi potenze verso l'Africa è basata su un calcolo ragionato, e se va da sé che i fattori (e quindi anche la conclusione) di tale calcolo sono suscettibili di variazioni, non resta meno certo che la valutazione che è alla base di questo calcolo rimane sottoposta alle regole che tradizionalmente si applicano in materia di relazioni internazionali.

L'importanza che la Francia attribuiva alle basi militari in Africa ha chiaramente subito un contraccolpo dall'accresciuta mobilità delle forze d'intervento francesi e dagli sviluppi tecnici che hanno reso possibile la « copertura a distanza »; questo cambiamento d'ottica in sé ha avuto l'effetto di ridurre l'importanza — e quindi l'influenza — di uno stato quale il Senegal agli occhi della Francia, come d'altronde contemporaneamente ha ridotto l'interesse che la Francia aveva d'influenzare la politica seguita dal governo di Dakar. Materie prime quali il petrolio o il rame sono forse incamminati a perdere la loro importanza tradizionale. Il timore dell'influenza sovietica in Africa sembra essere diminuito nelle capitali occidentali a mano a mano che prendeva consistenza il timore di un'iniziativa cinese, la quale poi a sua volta sembra oggi essere divenuta meno minacciosa di prima. Il processo di calcolo e di previsione, in effetti, si svolge nel suo insieme tenendo conto di un assortimento complesso di variabili, con prospettive a termine più o meno corto, con un'inevitabile percentuale (e generalmente molto elevata) di errori di valutazione.

Ma è precisamente a partire da simili valutazioni che si assiste attualmente ad un certo rilassamento dell'attività e dell'interesse diplomatici nei confronti dell'Africa da parte delle grandi potenze.

Nei primi anni dell'attuale decennio si rilevavano i sintomi di una effervescenza un po' epidemica, in cancellerie normalmente « routinières », alla prospettiva dei problemi che la nascita più o meno simultanea di un insieme di stati nuovi e potenzialmente instabili apriva. Il fatto che non si trattasse di una situazione senza precedenti (l'Europa dopo Versailles o l'Asia dopo il 1945, per non parlare dello smembramento dell'impero ottomano o dell'emancipazione dell'America spagnola, avevano creato, dopo tutto, dei problemi molto simili) costituisce una debole consolazione, perché nessuna delle grandi potenze era in condizioni di determinare con certezza chi in definitiva avrebbe tratto profitto dello sconvolgimento dello statu quo coloniale. Le tre potenze coloniali la cui politica di « decolonizzazione » più o meno calcolata avrebbe condizionato la nuova configurazione dell'Africa (cioè Gran Bretagna, Francia e Belgio) erano esse stesse lontane dall'essere interamente sicure dei risultati di una politica che comportava incontestabilmente (a parere dei suoi stessi fautori) un certo elemento di rischio.

Presto, queste apprensioni sembrarono trovare un riscontro: la Guinea, il Congo, Zanzibar, la Somalia, il Burundi sembrarono presto tante prede offerte all'infiltrazione comunista o a quella (solo un po' meno detestabile agli occhi delle potenze coloniali) degli Stati Uniti. Queste apprensioni hanno oggi preso dimensioni più realistiche, per l'effetto combinato di un certo numero di fattori tra i quali andrebbe posta la relativa ristrettezza dei mezzi e degli obiettivi dei paesi socialisti in Africa. Nella prospettiva di una strategia globale, l'Africa

figura più spesso come obiettivo secondario od « occasionale », e se il contributo dell'Africa alle riserve occidentali di prodotti strategici è lungi dall'essere trascurabile, cionondimeno il suo valore come « terreno » (come « real estate », secondo l'eufemismo americano) rimane marginale agli occhi di Mosca come a quelli di Pechino. In considerazione dei mezzi impegnati, l'assenza di spettacolarità nella penetrazione in Africa dei paesi socialisti non dovrebbe generare negli occidentali né sorpresa né esultazione. Le potenze occidentali, da parte loro, possono felicitarsi d'avere in sostanza prolungato lo statu quo per l'effetto combinato dell'assistenza finanziaria e tecnica, dell'intervento militare, dei maneggi occulti e della diplomazia convenzionale, senza d'altronde assicurarsi così la perennità della loro influenza. Ma è in definitiva la persistenza dei legami economici che tengono uniti gli stati africani alle loro vecchie metropoli che influenza nel modo più significativo la politica estera dei nuovi stati dell'Africa nera. Più dei due terzi del loro commercio estero continuano a svolgersi con la vecchia potenza coloniale, e là dove s'è operata una certa diversificazione delle correnti di scambio (come nel Congo), ciò di solito è avvenuto a beneficio dei partners della ex-metropoli in seno al Mercato comune o all'Alleanza Atlantica.

neutralismo e solidarietà africana

Va tuttavia sottolineato che il mantenimento di orientamenti politici ed economici anteriori all'indipendenza non è, per la maggior parte degli stati africani, il risultato di scelte deliberate ma piuttosto è la conseguenza di una constatazione reticente, facile o cinica, di uno stato di cose che gran parte dei leaders africani (anche quelli che vengono chiamati « moderati ») non giudicano necessariamente conveniente né immutabile. Nella misura in cui si può considerare la politica estera di uno stato come una gamma più o meno estesa di scelte legate le une alle altre su un numero di alternative limitato, bisogna riconoscere che la politica estera della maggior parte degli stati africani è ancora embrionale, anche se la rete dei loro legami esterni è relativamente complessa. Bisogna tenere presente questa constatazione per poter analizzare le circonvoluzioni talvolta sbalorditive della diplomazia africana: molto spesso, infatti, queste nascono da uno sforzo più o meno felice per dare fondamento a una politica estera i cui moventi siano più vicini alla scelta ragionata piuttosto che al riflesso condizionato.

Il principale ingrediente di una politica estera africana è di solito una forma di neutralità (elevata in genere al rango di dottrina sotto il nome di « neutralismo »). Si tratta, come è noto, di una linea di condotta che ogni nuovo stato la cui indipendenza non sia stata conquistata contro un potente vicino adotta quasi immancabilmente;

fu, in particolare, la linea adottata dagli Stati Uniti all'inizio della loro esistenza. I vantaggi della neutralità sono certi: anche quando è dettata dall'impotenza, essa procura sempre l'illusione della flessibilità, della libertà d'azione. La tendenza allo statu quo nelle relazioni internazionali è d'altronde così forte che le grandi potenze non vedono con sfavore che i piccoli stati siano disposti a rispettare l'equilibrio del momento, salvo forse che nei periodi di crisi acute. Ma c'è di più: la neutralità africana, oltre ai suoi meriti negativi, rappresenta anche una versione pratica ed obiettivamente giustificabile del concetto di interesse nazionale. È quello che intendeva dire la nota formula di Tom Mboya: « L'Africa non è né pro-occidentale, né pro-orientale: è pro-africana ».

Inoltre, bisogna sottolineare che questa formula racchiude due idee distinte. L'affermazione del primato degli interessi africani incontra, su un certo piano, la volontà di non allineamento, ma non si confonde con essa. Riportata in un ambito nazionale, questa dissociazione dei concetti porta a constatare che la neutralità non coincide necessariamente con l'interesse nazionale di un dato stato. Da qui a concludere che l'interesse nazionale di uno stato africano, se inteso bene, gli impone di allinearsi con le potenze con le quali i suoi legami economici sono più importanti non c'è che un passo, che la maggior parte degli occidentali compiono con troppa disinvoltura. Questa forma di « soggezione » è troppo frequente e non è utile dilungarvisi sopra; essa del resto è normale nelle relazioni che intercorrono fra le stesse potenze industrializzate: l'« interesse nazionale » francese, « inteso bene », come lo si concepisce a Washington, non dovrebbe implicare la fedeltà all'alleanza atlantica e al sistema monetario internazionale basato sul dollaro? L'argomento che il non allineamento sarebbe « obiettivamente » contrario ai veri interessi dell'Africa non ha dunque che un valore relativo. E in definitiva, nella misura in cui corrisponde all'affermazione della priorità degli interessi africani, non c'è nessun elemento nella dottrina del non-allineamento che non trovi l'equivalente in altre parti del mondo.

Ma la formula di Mboya possiede un'altra dimensione più notevole, o se si vuole più curiosa, in quanto presume l'esistenza d'un interesse africano unico (piuttosto che di un interesse nazionale keniano) o quantomeno l'esistenza d'un denominatore comune abbastanza largo tra gli interessi nazionali dei vari stati africani. A dire il vero, questa ipotesi non è sprovvista di una certa utilità, e forse è più valida di quelle nutrite dalla terminologia manichea della guerra fredda, ma non è meno vero che, come queste, tralascia importanti variabili. In quanto ex-colonie, « nazioni proletarie », gli stati africani condividono con ragione una stessa opposizione di fondo nei riguardi dei paesi industrializzati, e specialmente nei riguardi di quelli che dominano la loro vita economica. In quanto produttori di materie prime agricole o

minerarie che alimentano un mercato limitato, tuttavia, questi stessi stati sono anche fra di loro dei concorrenti, ai cui occhi la prospettiva di un guadagno immediato la vince spesso sugli imperativi della solidarietà del Terzo mondo: il fallimento dell'accordo dei produttori di cacao nel 1965 non è che un esempio tra molti altri di questa forma di antagonismo.

Infine, gli stati africani sono anche dei vicini costretti a vivere entro perimetri di frontiera spesso artificiali lasciati loro in eredità dalle potenze coloniali o perfino, talvolta, a trasformare in una frontiera internazionale quella che all'origine era forse una semplice linea di demarcazione amministrativa.

498 E tuttavia, anche se le linee di comportamento che essa traccia spesso sono imprecise, la solidarietà africana come base di riferimento per la politica estera degli stati africani è tutt'altro che l'espressione di un sentimentale atto di fede. Essa in realtà procede dalla constatazione del fatto che, nel contesto internazionale in cui devono evolversi gli stati africani, un'azione collettiva è il solo rimedio possibile alla impotenza disperante degli stati isolati. Vista da questo punto di vista, d'altronde, l'utilità di un'azione coordinata non si limita al continente africano, come testimonia l'efficacia ora ridotta, ma tuttavia sempre reale, del « concerto afroasiatico ». Nessuno si sognerebbe evidentemente di pretendere, anche fra gli stati del Terzo mondo, che la solidarietà africana o afroasiatica non abbia punti deboli. Come per qualsiasi organismo regionale, l'allargamento dell'area geografica coperta tende a diluire l'efficacia funzionale dell'organizzazione. Ma nella misura in cui risponde parzialmente al dilemma « isolamento o clientela », questa solidarietà possiede per uno stato africano un valore obiettivo.

In questa prospettiva, converrebbe dunque considerare la ricerca di una solidarietà continentale non tanto come un fine ma piuttosto come un mezzo della diplomazia africana, e questo tanto più in quanto i mezzi tradizionali coi quali gli stati raggiungono i loro obiettivi fanno più spesso difetto all'Africa. Privati della maggior parte degli elementi classici della potenza nazionale, i nuovi stati non possono affatto sperare, finché la base delle relazioni internazionali rimarrà la politica di potenza, di far pesare la loro influenza sulle altre nazioni. Si comprende di più, in queste condizioni, la predilezione degli stati africani per la pressione « morale » (per quanto limitati possano essere i suoi effetti), la loro tendenza a fare appello alla coscienza, allo sciovinismo culturale o al sospetto reciproco fra le grandi potenze, la loro utilizzazione strumentale dell'ideologia e della propaganda, la loro predilezione per le conferenze e le organizzazioni internazionali e anche (malgrado il cattivo ricordo lasciato dall'affare del Sudovest africano) per l'arbitraggio e il diritto internazionale. Quando le nazioni industrializzate sorridono dell'ingenuità degli stati africani o li tac-

ciano di fariseismo, esse dimenticano troppo facilmente che i comportamenti che le irritano sono non soltanto giustificabili dal punto di vista della tattica, ma spesso costituiscono anche la sola maniera per uno stato africano d'influenzare, per quanto debolmente, il corso degli avvenimenti politici mondiali.

obiettivi nazionali della diplomazia

Ma per comprendere appieno l'ordito delle relazioni diplomatiche degli stati africani bisognerebbe anche tenere conto delle sue diverse possibili utilizzazioni. Al di là della sua funzione primaria e manifesta, che è di assicurare a uno stato dei vantaggi positivi o negativi nei confronti degli altri stati, la politica estera di una nazione è suscettibile di essere posta al servizio di obiettivi che appartengono alla politica interna. Si tratta di un fenomeno relativamente frequente e la cui manifestazione non si limita affatto ai soli paesi in via di sviluppo. Bisogna però sottolineare che questa funzione « secondaria » — o, se si vuole, « occulta » — della politica estera non va confusa col processo politico interno (democratico o no) che determina gli obiettivi e i metodi della politica estera di uno stato — processo che naturalmente è sottoposto, in maniera interamente legittima, a fattori di ordine interno.

Gli effetti indiretti (e non necessariamente accidentali) di una politica estera sul piano interno possono portare, per esempio, al consolidamento della posizione personale di un leader politico, al rafforzamento del potere di un'élite dirigente, al rilassamento temporaneo o permanente di tensioni sociali, etniche o religiose, allo sviluppo della coscienza nazionale e, più in generale, a una proiezione più o meno accentuata delle preoccupazioni popolari per gli affari interni sugli affari esteri. L'importanza relativa che un dato regime darà agli effetti primari o secondari della sua politica estera dipenderà naturalmente in larga misura dalla urgenza e dalla natura dei suoi problemi di ordine interno. È abbastanza normale, di conseguenza, che i paesi in via di sviluppo, in cui i problemi di governo politico, di costruzione nazionale e di sviluppo economico sono di solito lungi dall'essere risolti, prestino un'attenzione tutta particolare agli effetti indiretti della loro politica estera e talvolta perfino subordinino questa a considerazioni del tenore di quelle che abbiamo appena esposte.

Gli stessi regimi politici di più lunga data sono ben lontani, ripetiamolo, dall'essere insensibili a questo genere di preoccupazioni. Per certi aspetti, i regimi democratici sono forse anche più sensibili degli stati di recente indipendenza nei quali l'opinione pubblica e la sua manipolazione hanno un ruolo più circoscritto nello svolgimento del processo politico. È opportuno tuttavia non esagerare le differenze

che esistono a questo riguardo fra i diversi sistemi politici. Se in una democrazia l'opinione può influenzare abbastanza seriamente la formulazione dei principi sui quali si fonda — in teoria — la politica estera, d'altro canto essa non pesa che molto poco sulla loro attuazione pratica. L'opinione pubblica africana, benché anch'essa reagisca agli stimoli ideologici, è senza dubbio ancor meno in condizione di sorvegliare che la politica estera sia conforme agli obiettivi nazionali definiti ufficialmente. È l'informazione in senso lato che costituisce in questo caso la variabile significativa — non soltanto la quantità misurabile di informazioni messe a disposizione del pubblico, in altri termini, ma anche la sua dispersione e soprattutto l'interpretazione data dai destinatari in funzione della loro conoscenza del mondo esterno e dell'interesse che essi vi portano. Altri fattori devono evidentemente essere presi in considerazione, e in particolare la distanza geografica e affettiva che separa due stati così come il significato che ognuno di essi riveste agli occhi dell'altro: è così che il dahomeano medio, senza avere una conoscenza approfondita del mondo esterno, potrà comprendere verosimilmente meglio del suo omologo svedese i problemi e le iniziative della politica togolese, mentre la sua comprensione degli affari del Togo senza dubbio non eguaglierà in penetrazione quella dello svedese per gli affari della Danimarca o della Norvegia. E così è anche per i problemi che non sono di ordine strettamente regionale: se si compara la quantità e la qualità dell'informazione di cui dispongono rispettivamente il pubblico dahomeano e il pubblico svedese per quanto concerne, per esempio, l'Argentina, la Turchia o la Cina, senza dubbio vinceranno il confronto gli scandinavi. Ma è ancora più significativo notare che in un paese africano esiste tra la massa dei cittadini e i responsabili della politica estera un fossato sociale, culturale ed economico più ampio (e di conseguenza un'interazione più debole) che non in un paese industrializzato, anche se la differenza è soltanto quantitativa e non di principio. Anche nelle società democratiche la diplomazia, come d'altronde la guerra, è per tradizione in mano ad un gruppo di specialisti il cui spirito di corpo tende spesso allo spirito di casta. Ma mentre negli stati più antichi diplomatici e militari riflettono (in forma talvolta caricaturale) alcuni dei valori di cui si sostanzia la cultura nazionale, i loro omologhi africani tendono a modellare il loro comportamento professionale su prototipi non africani. Questo stato di cose è il risultato d'un certo numero di fattori evidenti. Anzitutto, a causa delle particolari capacità che ci si aspetta da essi, ufficiali e diplomatici provengono quasi esclusivamente dalla minoranza istruita e occidentalizzata: al fondo di questa tendenza si ritrova, va notato, una premessa sottintesa secondo la quale l'adozione di metodi occidentali (o comunque non tradizionali) sarebbe una condizione imprescindibile d'efficacia — premessa la cui parziale esattezza rimane d'altronde

confermata dalla crescente complessità della guerra e della diplomazia moderne. Maggiore importanza, tuttavia, hanno poi il carattere ineguale dei rapporti che si sono stabiliti tra l'Africa e i paesi industrializzati e l'ampiezza del controllo di fatto che questi ultimi esercitano sul progresso e sulla stabilità del continente africano. Ne consegue che in genere l'attività diplomatica degli stati africani è condotta secondo regole e termini di riferimento stabiliti da governi non africani, in particolare da governi occidentali. Tenuto a piegarsi a queste esigenze, il diplomatico africano farà presto ad imparare a modellare il suo comportamento professionale come quello dei suoi colleghi occidentali, fino ad identificarsi più con lui che con i propri compatrioti, anche se, a scopo di compensazione psicologica, ostenterà un qualsiasi elemento del costume nazionale.

valore simbolico dei rapporti con la cina

501

Ma, che scelgano di rispettare o di sovvertire le regole del gioco diplomatico, gli stati africani — come la maggior parte degli stati nuovi — sono sensibili al valore simbolico delle relazioni esterne. Si sa che il diritto di allacciare senza limitazioni rapporti internazionali è considerato per un'entità politica tradizionalmente come una delle manifestazioni essenziali della sovranità internazionale: questa facoltà postula, infatti, l'assenza di qualsiasi autorità politica organizzata che sia superiore a quella che rivendica il diritto di trattare da eguale e eguale con gli altri soggetti del diritto internazionale pubblico. Tuttavia, questa stessa regola si fonda sulla presunzione che l'entità politica che accetta così i diritti e gli obblighi della vita internazionale è in condizione di mantenere un'esistenza separata e di determinare una linea di condotta indipendentemente da qualsiasi autorità superiore alla sua. In altri termini, il fatto di allacciare relazioni internazionali è considerato per uno stato un corollario della sua sovranità, e non il contrario. Molto spesso, tuttavia, per un giovane stato privato degli elementi essenziali ad un'azione internazionale, il procedimento formale di allacciare relazioni diplomatiche sembra confondersi con la sovranità, quando non perfino col suo fondamento reale, la potenza. La vita internazionale (o almeno alcune delle sue manifestazioni rituali) comporta beninteso una certa misura d'illusioni: qual è la nazione che, a un dato momento della sua storia, non ha avuto interesse a trattare deliberatamente le apparenze come delle realtà? È quello che faceva l'Italia fascista quando riconosceva il regime di Franco fin dai primi giorni della guerra civile, ed è quello che fanno gli Stati Uniti rifiutandosi di riconoscere il governo di Pechino. Ma né Roma né Washington hanno mai creduto che simili manovre possano da sole fare politica. Degli stati più deboli, tuttavia,

sono spinti dalla necessità ad accordare un'importanza più grande alla portata simbolica, morale od emotiva delle loro iniziative in campo internazionale. È così che più d'uno stato africano sembra ritenere che l'apertura di relazioni diplomatiche con la Cina popolare costituisca una manovra di un certo peso in quanto provoca visibilmente l'irritazione di certe grandi potenze — risultato che un piccolo stato non potrebbe mai raggiungere in altro modo. Nella misura in cui una grande potenza può essere effettivamente toccata da un'iniziativa così semplice o, se si preferisce, nella misura in cui un piccolo stato è nella condizione di lasciarsi persuadere ad abbandonare un'iniziativa minacciata mediante un adeguato compenso, va da sé che la manovra è non soltanto pertinente ma sagace, poiché arriva a produrre quel risultato limitato che da essa ci si aspettava. Ma quando questo stesso staterello coltiva (o diffonde) l'illusione che l'apertura di rapporti diplomatici con la Cina popolare (per attenerci al caso testé esposto) compensi effettivamente la sua assoluta dipendenza dall'occidente e l'autorizzi a battezzare la sua politica col nome di « neutralismo », allora abbiamo da fare con un caso di utilizzazione simbolica delle relazioni internazionali. E viceversa, quando dopo un colpo di stato del genere di quelli che si sono prodotti in diversi stati dell'Africa ex-francese, un nuovo regime militare decreta una rottura spettacolare dei rapporti diplomatici con Pechino, ci si trova verosimilmente di fronte ad un caso di « controsimbolismo ». Nella situazione com'essa è attualmente, bisogna constatare che l'attenzione di cui la stampa mondiale gratifica questo sistema di sfondare porte aperte ne fa delle manifestazioni non completamente futili. Per quanto simboliche siano, queste manovre hanno la loro utilità, e i primi ad esse collegati sono numerosi: un seggio al Consiglio di sicurezza, un aiuto straniero accresciuto, il buonvolere dell'opposizione, una moratoria per il rimborso dei prestiti stranieri, e così via.

Così, se la politica estera degli stati africani si fonda soprattutto su preoccupazioni d'interesse nazionale simili a quelle che animano la politica di tutti gli stati, essa riflette anche, nello stile, nella scelta dei mezzi e perfino nelle false manovre, le limitazioni particolari, spesso dure, dalle quali si trova costretta. Ci si trova, in definitiva, davanti ad un miscuglio abbastanza unico d'impotenza e di abilità, di astuzia, di dogmatismo e di semplice buonsenso, ma le regole fondamentali alle quali obbedisce la dinamica delle relazioni internazionali rimangono valide e nessuno è più cosciente di questa situazione degli stessi dirigenti africani.

integrazione nell'africa orientale

di tom mboya

503

Al giorno d'oggi tutti ammettono che l'integrazione regionale è necessaria se si vuole accelerare lo sviluppo economico. Tale bisogno è poi particolarmente acuto per quei paesi, come il Kenya, che hanno un mercato interno ristretto.

Ci riferiamo soprattutto a quei progressi della tecnica che consentono alla produzione di specializzarsi e ai vantaggi che offre un'intensificazione degli scambi di beni e servizi. Specializzazione da una parte e allargamento dei mercati dall'altra sono condizioni essenziali per raccogliere i frutti dei metodi moderni di produzione e ridurre il divario fra paesi ricchi e poveri.

In questi ultimi anni sono stati compiuti numerosi tentativi per organizzare una cooperazione economica fra stati africani. Per i paesi francofoni questa cooperazione è essenzialmente un corollario della loro affiliazione alla Cee. In Africa occidentale certi altri stati hanno tentato del pari un'azione comune in campi particolari. Così un nuovo fatto interessante è la cooperazione suscitata da certi progetti, tipo quello del bacino del Senegal.

Tuttavia l'Africa orientale è la sola regione dove siano stati stretti legami di natura più profonda. Questo articolo riguarderà la Comunità dell'Africa orientale e la possibilità di vedere il suo dominio estendersi a tutta la regione dell'Africa orientale. I rapporti fra i gruppi regionali e una futura integrazione a scala continentale fanno ugualmente parte dei suoi obiettivi.

I tre stati segnatari del Trattato di cooperazione dell'Africa orientale sono il Kenya, la Tanzania e l'Uganda. Concluso dai tre

Tom Mboya, Ministro del governo del Kenia, di recente drammaticamente scomparso, è autore di numerosi saggi ed articoli. Il presente articolo viene pubblicato con il consenso della rivista «Ceres» della Fao. La traduzione è di Nicola Balioni.

capi di governo il 6 giugno 1967, esso è entrato in vigore il 1° dicembre 1967 ed ha la durata di quindici anni.

Questa Comunità ha le sue radici storiche nei legami che univano i tre paesi già dall'epoca coloniale. Essi comportavano questi obblighi: tariffa esterna e diritti di monopolio comuni; libera circolazione delle merci, della manodopera e dei capitali; unità monetaria; e, infine, funzionamento comune di certi servizi, in particolare i trasporti ferroviari, l'amministrazione dei porti, le poste e telecomunicazioni, gli istituti di ricerca agricola e industriale, così come gli uffici per l'esazione delle imposte sulle persone e le società nonché dei diritti di dogana e di monopolio.

In quell'epoca erano i governatori britannici a tenere in mano queste diverse leve di comando. L'area di cooperazione dovette essere parzialmente modificata allorché prima il Tanganika e poi l'Uganda divennero indipendenti. Quando fu la volta del Kenya scomparve ogni forma di controllo britannico.

I tre stati, ormai sovrani, decisero di continuare ad applicare le stesse disposizioni. Tuttavia ben presto fu chiaro che la nuova situazione imponeva la necessità di modificare il tipo di cooperazione applicato fino a quel momento. Dapprima fu fatto uno sforzo per affrontare i differenti problemi ad uno ad uno: ripartizione delle industrie per equilibrare lo sviluppo industriale; controllo delle economie nazionali senza controllo monetario dei partners; utilizzazione di contingenti quantitativi per equilibrare la bilancia commerciale interna dell'Africa orientale; etc. Ma presto ci si rese conto che queste soluzioni parziali non portavano a nulla. Così i governi interessati nominarono una commissione costituita da tre ministri per ogni stato e presieduta dal professore danese Skjeld Philip. Questa commissione aveva un mandato preciso e dettagliato.

Dopo negoziati che durarono parecchi mesi, il nuovo trattato diede vita alla Comunità dell'Africa orientale, con sede ad Arusha in Tanzania, e mise ordine nelle numerose pratiche di cooperazione precedentemente esistenti. La Comunità è responsabile del funzionamento di un certo numero di servizi a scala regionale. I principali sono amministrati da quattro compagnie: la Compagnia delle ferrovie dell'Africa orientale, quella dei porti, quella delle poste e telecomunicazioni e quella dei trasporti aerei.

La Comunità ha anche iniziato a coordinare il diritto commerciale, il sistema dei trasporti e i servizi di programmazione economica dei paesi membri. Essa si preoccupa di armonizzare le loro politiche finanziarie e prevede anche, a lungo termine, l'applicazione di una politica agricola comune. Un organismo comune riscuote per conto dei tre paesi le imposte sul reddito e sui profitti nonché i diritti doganali e di monopolio e fornisce tutte le informazioni in materia d'imposte. La Comunità infine presiede ad alcune importanti attività

di ricerca e comporta l'esistenza di una corte industriale per l'Africa orientale che ha giurisdizione sulle controversie in cui siano implicati impiegati della Comunità e delle Compagnie.

Il Trattato garantisce anche la libertà di effettuare pagamenti in conto corrente e in conto capitale, libertà essenziale per il successo della Comunità.

Le stesse istituzioni comuni dell'Africa orientale hanno il compito di fissare e di fare osservare le tariffe doganali e di monopolio comuni ai tre paesi. Nello stesso tempo sono state abolite tutte le restrizioni agli scambi commerciali fra i tre paesi membri. In alcuni casi particolari tuttavia alcuni diritti discriminatori possono colpire le importazioni provenienti da uno qualsiasi dei partners.

Queste clausole, al pari della creazione della Banca di sviluppo dell'Africa orientale, sono considerate in linea generale come le due principali innovazioni di questo trattato. Entrambe infatti sono destinate a favorire una ripartizione equilibrata dello sviluppo industriale fra i tre paesi.

I diritti all'importazione possono essere applicati solo da uno stato le cui vendite totali di prodotti manufatti siano deficitarie. Attualmente per esempio questo privilegio è accordato all'Uganda e alla Tanzania, mentre il Kenya non si trova nella situazione richiesta per beneficiarne. Possono essere tassati solo i prodotti manufatturati e solamente nel caso in cui prodotti analoghi siano fabbricati nel paese che impone i diritti in questione. Questi ultimi non possono essere superiori del 50% rispetto ai diritti previsti dalla tariffa doganale. Essi cessano automaticamente entro otto anni a meno che non siano annullati precedentemente.

Questi diritti discriminatori rispondono alla preoccupazione di proteggere in una certa misura i paesi il cui sviluppo economico è meno avanzato rispetto a quei loro partners che siano in una posizione relativamente migliore, senza peraltro sottoporre queste importazioni a una concorrenza sleale rispetto a quelle provenienti da paesi terzi.

Questa protezione limitata dovrebbe dare un notevole impulso allo sviluppo industriale negli stati membri meno sviluppati, non solo perché in questo modo il loro mercato interno risulta protetto ma anche perché le loro esportazioni entrano in franchigia negli altri paesi membri della Comunità.

le istituzioni e i loro poteri

La Banca di sviluppo dell'Africa orientale è destinata a completare questa azione di stimolo. All'inizio il suo capitale è stato fissato in 20 milioni di sterline (circa 30 miliardi di lire). Ogni stato

membro deve sottoscrivere due milioni di sterline entro il giugno del 1969, mentre altri quattro milioni saranno ottenuti da fonti esterne, non costituite tuttavia da governi stranieri.

Altre norme che prevedono anche una cooperazione amministrativa, giudiziaria e politica allargano ancora il già considerevole campo d'azione offerto dal Trattato per questa cooperazione economica. Secondo le norme del Trattato sono stati costituiti un Consiglio e una Corte comunitari che hanno il compito di applicare gli accordi e regolare le vertenze.

La Comunità dell'Africa orientale è retta da un organo esecutivo composto dai capi di stato dei paesi membri. Gli affari ordinari sono sbrigati da tre ministri, designati da questa alta istanza esecutiva su proposta degli stati membri. Il Consiglio del mercato comune è composto da questi tre ministri e da altri nove membri designati in ragione di tre per ogni stato.

Il trattato ha istituito quattro altri consigli composti anche essi da tre ministri cui s'aggiunge una rappresentanza paritaria dei tre stati membri. Si tratta del Consiglio delle comunicazioni, del Consiglio dell'economia e della programmazione, del Consiglio delle finanze e del Consiglio per la ricerca e gli affari sociali.

È stata anche costituita un'Assemblea legislativa dell'Africa orientale, composta dai tre ministri e dai loro delegati e da 27 membri, nove per ogni stato. Quest'assemblea ha il potere di adottare progetti di legge e di sottometterli all'approvazione dei capi di stato. Una volta ricevuta la loro sanzione questi atti hanno forza di legge in tutta la Comunità. I ministri e l'Assemblea sono così investiti di poteri importanti per instaurare misure riguardanti la Comunità nei limiti assai larghi definiti dal Trattato.

Infine occorre citare anche il segretariato della Comunità, diretto da un segretario generale, nonché gli uffici del Consiglio comunitario e quelli del primo presidente della Corte d'appello dell'Africa orientale, massima istanza dei tre stati membri.

La Comunità dell'Africa orientale ha fatto molto per creare delle istituzioni e delle procedure in vista di un'integrazione regionale nei tre paesi, ma occorre dire peraltro che, allo stato attuale, essa è lontana dall'immagine che si ha di un mercato comune ideale.

Il Trattato non garantisce la libera circolazione della manodopera e dei capitali fra gli stati membri. In questo senso il mercato comune dell'Africa orientale è più un'unione doganale che un vero mercato comune.

Inoltre i diritti discriminatori non sono altro che tariffe fissate dai paesi interessati e di conseguenza essi violano la regola fondamentale di un mercato comune ideale, cioè che nessuno degli associati dovrebbe poter imporre di propria iniziativa restrizioni sugli scambi.

In terzo luogo, mentre i diritti all'importazione e la Banca di sviluppo contribuiranno senza alcun dubbio a ripartire più equamente lo sviluppo industriale, il Trattato, malgrado la dichiarazione d'intenzione di farlo, non fornisce alcun mezzo per definire le singole allocazioni e nemmeno un piano comune d'incentivazione fiscale.

In quarto luogo, anche se il Trattato fissa per i tre paesi i mezzi di coordinare i loro sistemi fiscali nulla prevede però per obbligarli a sottoscriverli, tranne che per la tariffa esterna e i diritti di monopolio. Allo stesso modo non esiste alcuna istruzione specifica circa le procedure da seguire su un certo numero di questioni relative, in particolare, ai problemi di coordinamento.

Oltre queste insufficienze, il Trattato manca di prevedere, a breve termine, la libera circolazione dei prodotti agricoli all'interno della Comunità. Ciascun stato membro ha il diritto d'imporre restrizioni quantitative di durata indefinita su alcune derrate, quali il granturco, la farina di granturco, grano, riso, caffè verde, fiori di piretro, cotone, sisal, fagioli, lenticchie, piselli e altre leguminacee, carne, latte, uova, arachidi, sesamo, etc. Nei tre prossimi anni anche le importazioni di cipolle potranno essere sottoposte a restrizioni quantitative.

Il Trattato naturalmente accetta alla lunga un'armonizzazione finale delle politiche agricole ma non prevede nulla che permetta di realizzare rapidamente. La norma che riguarda l'armonizzazione delle politiche agricole è concepita in questo modo: « Malgrado gli articoli 12 e 13 di questo Trattato si dichiara che a lungo termine fine e intenzione degli stati membri è di estendere all'agricoltura e agli scambi di prodotti agricoli le disposizioni di questo Trattato relative alla creazione e al mantenimento del mercato comune, e insieme d'incoraggiare la cooperazione e le consultazioni fra gli stati membri in materia di politica agricola in modo che, nel quadro della Comunità, gli accordi fra istituzioni nazionali e uffici di vendita possano essere conclusi direttamente all'interno di un sistema unico di prezzi e di una rete di servizi e canali di commercializzazione interessanti gli stati membri nel loro insieme ».

Quando l'armonizzazione e il coordinamento delle politiche e delle pratiche agricole saranno realizzati il settore agricolo dei tre paesi trarrà grandi benefici dalle disposizioni del Trattato.

Attualmente questi paesi acquistano all'esterno della Comunità importanti quantitativi di prodotti agricoli (carne, latticini, cereali, olio, etc.). La liberalizzazione degli scambi di prodotti agricoli fra i membri della Comunità e l'armonizzazione delle loro politiche agricole e di commercializzazione li condurranno ad accrescere la loro produzione agricola e in tal modo ad economizzare altrettante divise estere.

L'accrescimento della produttività agricola è e resterà per lungo tempo d'importanza vitale per lo sviluppo economico di questi paesi.

È l'agricoltura che da sola provvede una grossa parte del prodotto interno lordo, dei ricavi in divise estere e dell'occupazione. Accelerando il suo tasso di sviluppo, il coordinamento dei piani agricoli stimolerebbe lo sviluppo economico nel suo insieme.

Occorre però tener conto di un fattore importante: il tempo. Se si attendesse troppo per estendere le disposizioni del mercato comune ai prodotti agricoli, i paesi membri potrebbero essere condotti al tentativo di arrivare in questo campo all'autarchia, e ciò avrebbe per conseguenza di compromettere la giusta ripartizione delle risorse e l'accrescimento dei rendimenti agricoli.

Queste sono alcune delle insufficienze del Trattato per la cooperazione dell'Africa orientale. Esse sono relativamente poco importanti rispetto ai risultati positivi. Inoltre ci si può aspettare di vederle corrette con il tempo. Il Trattato infatti prevede la possibilità di eventuali modifiche. All'articolo 94 è detto che « il Trattato può essere modificato in qualsiasi momento con il consenso degli stati membri ».

Fino a questo momento la discussione sulla natura e le funzioni della Comunità dell'Africa orientale ha riguardato solo i partners attuali: Kenya, Uganda, Tanzania. Ciò non deve far pensare che la Comunità sia destinata a restare limitata a questi tre paesi, al contrario. La Comunità dell'Africa orientale viene compresa dalla Commissione economica per l'Africa delle Nazioni Unite nella regione dell'Africa orientale, e i paesi di questa regione si sono impegnati a costituire una Comunità economica dell'Africa orientale. A questo fine un'intesa è stata raggiunta fra Burundi, Etiopia, Kenya, Madagascar, Malawi, Ruanda, Somalia, Tanzania, Uganda e Zambia. L'accordo preliminare fu sottoscritto a Lusaka nel 1965 e successivamente le condizioni di associazione sono state approvate da tutti questi dieci paesi. I signatari, fra l'altro, s'impegnano a sopprimere entro dieci anni le barriere che si oppongono ai loro scambi commerciali. C'è un grosso lavoro da fare — non c'è bisogno di dirlo — e dei negoziati da condurre. Così un comitato interinale s'è messo all'opera l'anno scorso ad Addis Abeba.

l'allargamento della comunità

Quando, dopo la conclusione del Trattato, la Comunità dell'Africa orientale è entrata in funzione, l'evoluzione della situazione ha portato a concepire come struttura della regione una Comunità dell'Africa orientale allargata. Quattro paesi — Burundi, Etiopia, Somalia e Zambia¹ — hanno fatto regolare domanda per negoziare il loro ingresso nella Comunità dell'Africa orientale. Lo stesso Trattato del

¹ A questi paesi si è aggiunto nel frattempo il Ruanda (N.d.R.).

resto dà ogni facilitazione agli altri paesi di congiungersi ai primi firmatari. I negoziati inizieranno fra poco. Si può prevedere che nello spazio di pochi anni la Comunità dell'Africa orientale avrà aumentato tanto i suoi poteri che il numero dei suoi membri.

L'integrazione regionale ha delle implicazioni politiche oltre che economiche e sociali. In questo senso è necessario comprendere due importanti aspetti dell'Africa d'oggi. In primo luogo non sarebbe né auspicabile né realistico creare un gran numero di stati su base tribale, poiché ne risulterebbe una moltitudine di piccoli paesi incapaci di divenire stati vitali. In secondo luogo le unità create dalle potenze coloniali si sono a poco a poco consolidate grazie a delle misure amministrative — una lingua veicolare, un'infrastruttura fisica ed economica in forma di rete di trasporti e comunicazioni, installazione di forza motrice, canali commerciali, strutture bancarie, etc. — e formano così una base utilizzabile per l'edificazione degli stati africani. Di conseguenza il primo scopo di ciascun stato africano di nuova indipendenza è di fare uno stato del conglomerato di popoli coesistenti all'interno delle sue frontiere.

Tuttavia queste frontiere fra stati non sono paragonabili a quelle che separano paesi la cui lunga tradizione d'unità nazionale risulta forse, in un certa misura, da un'ostilità reciproca e da un'incompatibilità dei fini e delle aspirazioni. Al contrario, tutti i paesi africani sono accomunati dall'esperienza dell'occupazione e dello sfruttamento coloniale e non c'è alcuna tradizionale ostilità fra africani che vivano lontani gli uni dagli altri. Se ce n'è, si tratta di ostilità fra certe tribù che hanno vissuto vicino e credono d'avere interessi opposti.

Se l'Africa è divisa è, in un certo senso, perché le potenze coloniali hanno lasciato il loro segno sulle società africane moderne, sicché i diversi paesi africani parlano lingue differenti o applicano metodi diversi in campi come quelli dell'istruzione o dell'amministrazione. Ma queste difficoltà pratiche sono poca cosa rispetto a quanto accade in altre parti del globo. È perché un'integrazione su scala regionale, o anche continentale è realizzabile, che per i paesi africani i motivi d'accordo sono più potenti di quelli di disaccordo. Ed è anche vero che gli stati africani in generale sono unità piccolissime se misurate ai bisogni economici e sociali moderni.

I governi africani prendono dei provvedimenti in vista dell'unità politica e incoraggiano ogni manifestazione di buona volontà grazie all'Organizzazione per l'unità africana (Oua). Spesso si è ingannati osservando dall'esterno le tensioni apparenti che regnano all'interno dell'Oua, di sovente provocate da eventi indipendenti dalla volontà dei paesi africani. È ben certo che ci sono stati e ci saranno dissensi fra i governi sulle misure da prendere in caso di crisi. Ma si avrebbe torto a sostenere che questi conflitti costituiscono una minaccia seria per l'integrazione regionale e l'unità africana. La stampa internazionale è

a suo agio — e questo è il suo aspetto deteriore — quando si tratta di commentare una crisi. L'edificazione lenta e paziente dell'unità non beneficia della stessa pubblicità. Fornendo un luogo d'incontro ai dirigenti africani, l'Oua permette d'impedire che i malintesi degenerino in ostilità e rende possibile saggiare ogni possibilità per trovare dei compromessi.

L'integrazione politica è strettamente legata all'integrazione economica. Questa ne è la pietra angolare, anche se a rigore potrebbe, per quanto la riguarda, essere realizzata senza implicazioni politiche.

La Commissione economica per l'Africa delle Nazioni Unite (Eca) svolge un ruolo particolarmente attivo nel cammino verso l'integrazione economica. Per diverse ragioni di ordine pratico essa centra la sua ricerca delle condizioni necessarie all'integrazione economica su quattro regioni principali: l'Africa orientale, quella occidentale, quella centrale e quella del nord. Questo approccio regionale permette — ed è questo il suo grande merito — di prendere a punto di partenza i legami già esistenti fra i paesi che costituiscono la regione nonché di evitare che si debbano fondere assieme, in una sola e laboriosa operazione, le economie di circa 40 paesi indipendenti.

C'è il rischio che la creazione di un numero limitato di regioni strettamente integrate possa provocare il radicarsi di privilegi locali che siano d'ostacolo alla futura unità continentale. Ciò è vero, ma è senza dubbio più facile trovare delle soluzioni per quattro regioni economiche che per quaranta paesi presi separatamente. Bisogna considerare la creazione di queste regioni come una tappa verso l'integrazione totale piuttosto che come una divisione duratura del continente in blocchi commerciali rivali.

Sono i paesi interessati che hanno in primo luogo la responsabilità di organizzare la regione in unità economica. In Africa orientale il desiderio di arrivare a una stretta cooperazione economica era manifesto. Una volta che avranno realizzato la cooperazione regionale gli stati membri saranno meglio armati per sfruttare efficacemente più capitali e più manodopera così come tutti gli altri fattori produttivi. In realtà allora sarà molto più necessario un aiuto finanziario e tecnico sia bilaterale che multilaterale. Ciò non vuol dire che l'assistenza debba essere riservata solo ai paesi membri di una comunità abbastanza larga. Ciò che noi pensiamo è che quei paesi che hanno iniziato a migliorare le loro possibilità di crescita mediante la cooperazione meritano un'assistenza da cui possono d'altra parte trarre maggior profitto.

L'aiuto allo sviluppo dovrà corrispondere alle esigenze e alle priorità stabilite dagli organismi direttivi delle regioni.

È stato tracciato ad uso dei partners dell'Africa orientale, e evidentemente del continente africano nel suo complesso, un programma rapido e denso da realizzarsi in tre decenni e poggiante essenzialmente sui quattro punti critici seguenti: come creare un'infrastruttura re-

gionale e quindi continentale, come raccogliere e analizzare i dati economici, come aumentare la produzione alimentare e come sviluppare le risorse umane.

Il miglioramento della rete di comunicazioni è assolutamente prioritario. Essa esige degli investimenti enormi ma indispensabili se si vuole evitare che le dimensioni effettive del mercato restino limitate. Sfortunatamente c'è poca speranza di vedere una rapida costituzione di queste infrastrutture senza un pronto aiuto estero a condizioni ragionevoli.

La rete di comunicazioni ereditata dall'epoca coloniale era interamente orientata al commercio con le metropoli. Le strade e le ferrovie erano in generale convergenti verso i porti ed esistevano pochissimi mezzi di trasporto all'interno di ogni paese e fra stati. La situazione non è per nulla cambiata dopo l'indipendenza. È questa una delle ragioni per cui il commercio stesso resta attratto dalle ex-metropoli. Laddove esistono, invece, queste reti di comunicazione consentono un volume di scambi sostanziale, come accade per i membri attuali della Comunità dell'Africa orientale. Nel 1967 per esempio le vendite del Kenya ai suoi due altri partners hanno rappresentato il 34% delle sue esportazioni totali, e la proporzione per la Tanzania e l'Uganda è stata rispettivamente del 5% e del 16%. Altrove invece la parte del commercio interafricano è debolissima. Nella misura in cui aumenterà il numero di paesi facenti parte della Comunità e che si rinsalderà la cooperazione sul continente africano si avvertirà un bisogno crescente di facilitare le comunicazioni.

Le dimensioni enormi del continente rendono questo problema particolarmente serio. Occorreranno delle somme enormi per venirne a capo e bisognerà trovare delle nuove soluzioni tecniche. Si renderà indispensabile una seria armonizzazione delle programmazioni e una notevole cooperazione politica. Si dovranno fare delle ricerche e degli studi minuziosi per determinare ciò che è realizzabile. Per raggiungere questo obiettivo, e rapidamente, le risorse degli africani saranno insufficienti e occorrerà ricorrere ad altri fornitori di fondi in misura importante.

In generale d'altra parte tutti gli obiettivi citati (sviluppo dell'infrastruttura, ricerca, analisi economica, produzione alimentare, messa in valore del potenziale umano) richiederanno mezzi finanziari ben superiori alle possibilità degli stati africani.

l'esempio della zambia

È a se stessi in realtà che gli africani dovranno richiedere il massimo sforzo per valorizzare le risorse interne, procedendo a riforme interne, ma essi raggiungeranno più rapidamente i loro obiettivi se

l'integrazione regionale riesce a mobilitare l'appoggio dei paesi sviluppati sotto forma di scambi, aiuto finanziario e assistenza tecnica.

Il caso della Zambia è assai appropriato per illustrare i problemi cui oggi l'Africa fa fronte. Quando Smith ebbe dichiarato l'indipendenza della Rhodesia, la Zambia si trovò in una situazione minacciosa. Essa si trovava rinserrata nell'entroterra mentre tutte le comunicazioni verso il sud passavano per la Rhodesia. Le sue necessità vitali — nutrimento, carburante e persino l'elettricità — dipendevano dal « benvolere » dei nemici dell'Africa. Le occorsero lunghi mesi per organizzare altri canali e non è finita. La Zambia tuttavia aveva la fortuna di essere più ricca di molti stati africani. Parecchi azionisti esteri avevano degli importanti interessi nella produzione di rame. In una situazione analoga — senza poter contare, da parte dei vicini, su un aiuto sufficientemente rapido e importante — altri paesi africani si sarebbero probabilmente persi.

512

Ancora oggi la Zambia, il Congo e gli stati dell'Africa orientale devono acquistare oltremare merci che potrebbero molto agevolmente fornirsi a vicenda se esistessero fra loro legami commerciali.

Gran parte degli stati africani sa molto poco o nulla dell'economia dei vicini e delle possibilità che essi offrono. Ignorano quasi tutto del potenziale dei mercati africani. È stato posto una volta per tutte quasi un postulato: che i paesi africani non possano vendere che ai paesi d'oltremare e non possano acquistare che sui mercati tradizionali.

In realtà nulla è stato tentato per produrre per il mercato africano stesso. La natura degli investimenti effettuati in Africa in parte dà una spiegazione di questa carenza. Le grosse compagnie internazionali vogliono salvaguardare i loro investimenti oltremare e sfruttano il potenziale africano avidamente al costo più basso possibile. Le loro opinioni e le loro decisioni rispetto a uno stato sono spesso influenzate dalle mire che hanno sugli stati vicini e dai loro interessi generali oltremare. Cosa può importare a costoro in realtà che certi stati africani restino in perpetuo fabbricanti di sapone, di soda o di birra!

È la cooperazione regionale che può dare una risposta a tutti questi problemi così come a quelli più vasti del commercio e dei mercati internazionali. Il mercato africano rappresenta una popolazione di 310 milioni di individui, cioè circa una metà di più di quelli della Comunità economica europea o degli Stati Uniti. Appropriatamente organizzato è questo mercato e non l'Unctad o i paternalisti stranieri che dovrà rispondere ai nostri sforzi per recuperare la nostra falsa partenza nella produzione agricola e industriale.

africa orientale: l'ampliamento della comunità

di a. m. o'connor

513

L'integrazione economica in Africa orientale ha costituito oggetto di discussione durante tutti gli ultimi cinquanta anni, anche se, fino a poco fa, solo con riguardo al Kenya, all'Uganda e alla Tanzania. Non appena il Kenya e l'Uganda nacquero come entità politiche, furono stabiliti stretti legami economici fra di loro e quando l'amministrazione britannica si estese, dopo il 1918, al Tanganika anche questo paese fu posto in strette relazioni con i suoi due vicini del nord. Così un'unione doganale fu istituita nel 1917 fra il Kenya e l'Uganda; il Tanganika fu gradualmente inserito in essa fra il 1922 e il 1927. Tali legami furono rafforzati all'avanzare dello sviluppo economico e furono istituzionalizzati a partire dal 1948 sotto i poteri dell'Alta commissione per l'Africa orientale. Tutto ciò restò parte importante del retaggio dei tre stati quando questi acquistarono l'indipendenza politica negli anni fra il 1961 e il 1963¹.

Il raggiungimento dell'indipendenza non diminuì il desiderio di una stretta cooperazione, anzi fu contrassegnato da dichiarazioni dei nuovi leaders in favore sia dell'unione politica che economica. Tuttavia fra il 1964 e il 1966 vennero meno le prospettive di una federazione politica² ed anche i legami economici furono sottoposti a severe limitazioni. L'Alta commissione per l'Africa orientale era stata sostituita dall'Organizzazione dei servizi comuni dell'Africa orientale (Eacso) nel 1961 e sotto i suoi auspici avevano continuato a funzionare con qualche modifica i sistemi comuni postali e ferroviari, gli accordi finanziari e di ricerca e l'unione doganale. Tuttavia erano state imposte varie restrizioni al commercio fra i tre paesi e il sistema monetario comune era stato sostituito da tre distinte monete. Nel

A. M. O'Connor, già lettore presso il Makerere University College di Kampala si trova ora al Dipartimento di geografia dell'University College di Londra. L'articolo è tratto dalla rivista « Journal of Modern African Studies » pubblicata dalla Cambridge University Press. La traduzione è di Nicola Balioni.

1967 le relazioni di nuovo migliorarono e venne sottoscritto un Trattato di cooperazione dell'Africa orientale che istituiva una Comunità economica e sociale³.

Essendo già ben documentati, qui non ci occupiamo dei legami economici fra questi tre paesi e delle limitazioni che hanno subito. La nostra attenzione invece si porterà sui più larghi legami che esistono fra questi tre paesi e i loro vicini d'Africa orientale, che più recentemente hanno destato un certo interesse, in particolare conducendo un esame dal punto di vista geografico.

La stretta complementarietà fra i tre stati dell'Africa orientale e i loro vicini ha ricevuto seria considerazione solo a partire dall'istituzione del Movimento libertario panafricano dell'Africa orientale e centrale (Pafmeca) nel 1958. Poiché gli obiettivi presi di mira da questo movimento sono stati ampiamente raggiunti, il suo accento si è spostato al campo della cooperazione economica. Sull'argomento ci sono state delle discussioni e sono stati raggiunti degli accordi di principio che riguardano non solo il Kenya, l'Uganda e la Tanzania ma anche la Somalia, l'Etiopia, il Sudan, il Congo, il Ruanda, il Burundi, la Zambia, il Malawi e l'isola Maurizio, — accordi che non sono avvenuti simultaneamente —. È stato suggerito inoltre che un futuro Mozambico indipendente dovrebbe essere compreso in tali accordi.

Organizzando una discussione plenaria nel 1966 ad Addis Abeba, dopo un importante incontro sull'argomento a Lusaka nel 1965, l'organizzazione per l'unità africana e la Commissione economica per l'Africa delle Nazioni Unite hanno vigorosamente sostenuto lo sviluppo di un'integrazione economica riguardante quest'area più vasta. Più recentemente Etiopia, Somalia e Zambia hanno fatto domanda di adesione alla Comunità dell'Africa orientale, mentre il Burundi, il Congo, il Malawi e il Ruanda hanno inviato delegazioni alla sua cerimonia inaugurale.

I vantaggi potenziali di questa eventuale cooperazione economica sono considerevoli⁴. Anche se le economie dei paesi in questione mostrano molte somiglianze, tuttavia sono numerose le possibilità di

¹ Per i dettagli storici vedi J. S. Nye, *East African Economic Integration*, in « The Journal of Modern African Studies », vol. I, n. 4, dicembre 1963, pp. 475-502; e *East Africa: Report of the Economic and Fiscal (Raisman) Commission*, Londra, 1961, Cmd. 1279.

² Vedi A. Hazlewood (a cura di), *African Integration and Disintegration*, Londra, 1967, pp. 69-114; e Ali Mazrui, *On Heroes and Uhuru-Worship*, Londra, 1967, pp. 73-95.

³ Vedi *Treaty for East African Co-operation*, Nairobi, 1967; e il sommario interpretativo di R. H. Green, in « The Journal of Modern African Studies », vol. V, n. 3, 1967.

⁴ In generale ciò è stato mostrato per esempio da R. Lipsey, *The Theory of Customs Unions*, in « The Economic Journal », vol. LXX, 1960, pp. 496-513; e A. F. Ewing, *Prospects for Economic Integration in Africa*, in « The Journal of Modern

specializzare la produzione su base regionale e quindi di ampliare gli scambi commerciali. Un mercato unico di 50 o 100 milioni di individui dovrebbe costituire per lo sviluppo industriale, e specialmente per gli investitori esteri, un'attrattiva più grande di quella costituita da molti mercati minori. Un altro campo in cui v'è possibilità di maggiore cooperazione è quello dei trasporti, dato che in particolare alcuni di questi stati non hanno sbocco sul mare. Inoltre l'integrazione economica potrebbe costituire il fondamento di quei più stretti legami politici che molti stati auspicano, almeno in linea di principio.

Tuttavia « la realtà geografica pone diversi limiti alla plausibilità delle adesioni alle unioni economiche »⁵ ed infatti un esame della geografia economica dell'Africa orientale mostra che i problemi che dovrebbero essere affrontati per realizzare una maggiore cooperazione economica sono numerosi e seri⁶. Alcuni di questi problemi risultano semplicemente dal paragone fra i paesi come tali, altri dalle condizioni economiche al loro interno.

Il più grave problema che è sorto ad impedire la cooperazione economica in Africa orientale è probabilmente consistito nella ineguale distribuzione dei benefici fra gli stati partners. È stato detto che la Tanzania ha perso più di quanto abbia guadagnato dall'esistenza del mercato comune⁷, anche se ciò è messo in dubbio da importanti studiosi⁸. Non c'è dubbio tuttavia che il Kenya abbia guadagnato di più e al fine di migliorare i rapporti reciproci è stato costretto a consentire a politiche destinate a una maggiore diffusione dei benefici. Nel 1966 le esportazioni del Kenya verso Tanzania e Uganda sono ammontate a 29 milioni di sterline mentre le sue importazioni da questi paesi hanno raggiunto solo gli 11 milioni. Delle nuove industrie impiantate per fornire l'intero mercato dell'Africa orientale la maggioranza è stata collocata in Kenya, dove si trova la sede dei servizi comuni, anche se il Trattato ha incorporato delle misure atte a correggere tali squilibri.

Purtroppo vi sono abbastanza prove per dire che lo stesso problema sorgerebbe nel caso di una più grande unità economica dell'Africa orientale. Mentre parecchi beni prodotti dall'attuale Comunità, e specialmente dal Kenya, potrebbero essere venduti nei paesi vicini,

African Studies », vol. V, n. 1, maggio 1967, pp. 53-67; e i vantaggi nel caso dell'Africa orientale in particolare da Raisman, *Report etc.*, e P. Newman, *The Economics of Integration in East Africa*, in C. Leys e P. Robson (a cura di), *Federation in East Africa*, Nairobi, 1965.

⁵ Vedi R. H. Green e K. G. V. Krishna, *Economic Co-operation in Africa*, Nairobi, 1967, p. 100.

⁶ Alcuni di questi problemi sono discussi da B. F. Massell, *East African Economic Union*, Santa Monica, 1963.

⁷ Confronta D. P. Ghai, *Territorial Distribution of the Benefits and Costs of the East African Common Market*, in *Federation in East Africa*.

⁸ Per esempio Hazlewood, *op. cit.*, p. 79.

pochi sono quelli che potrebbero muoversi nella direzione opposta. Il Ruanda, la Somalia e anche l'Etiopia hanno poco da offrire alla Comunità, ed anche paesi più prosperi come la Zambia producono pochi beni da poter facilmente vendere sui mercati dell'Africa orientale. Ciò è chiaramente indicato dal tipo di relazioni commerciali attualmente prevalenti nella regione (vedi tav. 1). Nel 1966 infatti le vendite di beni ai vicini da parte di Kenya, Uganda e Tanzania erano sei volte maggiori dei loro acquisti da quelli.

TAV. 1. *Commercio della Comunità dell'Africa orientale con i paesi vicini, 1966*
(milioni di dollari).

Paesi	Kenya		Tanganika		Uganda		Comunità	
	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.
Burundi	—	0,5	0,1	2,0	—	0,3	0,1	2,8
Congo (Kin.)	1,7	1,8	—	0,7	0,1	1,9	1,8	4,4
Etiopia	0,1	0,6	—	—	0,1	—	0,2	0,6
Malawi	0,6	0,6	0,2	0,1	—	—	0,8	0,7
Mozambico	1,4	0,4	—	—	—	—	1,4	0,4
Ruanda	0,1	1,6	—	0,1	0,1	2,0	0,2	3,7
Somalia	—	0,9	—	0,4	—	0,3	—	1,6
Sudan	—	2,6	—	—	—	0,9	—	3,5
Zambia	0,4	4,8	0,6	12,2	0,5	—	1,5	17,0
Zanzibar	0,3	0,9	0,1	2,2	—	—	0,4	3,1
Totale	4,6	14,7	1,0	17,7	0,8	5,4	6,4	37,8

Fonte: International Monetary Fund, *Direction of Trade*, luglio 1967.

Questa situazione è meno accentuata per quanto riguarda le prospettive di sviluppo industriale. Un paese come la Zambia infatti è in grado di attrarre industrie a livello regionale. Cionondimeno è difficile che qualsiasi industriale scelga il Ruanda o la Somalia per produrre beni per il mercato dell'Africa orientale.

Il Kenya, l'Uganda e la Tanzania sono stati aiutati a raggiungere quel grado di cooperazione economica che hanno raggiunto da alcune caratteristiche ereditate dal dominio britannico. Una di queste consisteva nella moneta comune legata alla sterlina e emessa per molti anni dalla Direzione monetaria dell'Africa orientale. Quando ognuno dei tre paesi istituì nel 1966 una propria banca nazionale, furono emesse del pari tre monete distinte, le quali però per molto tempo hanno poi conservato la parità. Le relazioni invece con gli altri vicini sono gravemente ostacolate dalle diversità monetarie e, per quanto riguarda il Congo, il Ruanda e il Burundi, anche dall'assenza di un qualsiasi accordo sui tassi di cambio.

Un sia pur diverso retaggio coloniale è quello della lingua, che

probabilmente rispetto alla cooperazione economica è di significato ancor maggiore della moneta. Tutti i negoziati ufficiali fra Kenya, Uganda e Tanzania sono condotti in inglese. Lo swahili è una lingua franca di considerevole importanza, specialmente per chi non parla inglese, anche se è più parlata in Tanzania che in Uganda o in Kenya. La lingua non dà problemi per quanto riguarda le relazioni con la Zambia e il Malawi, né con il Sudan, malgrado la crescente importanza dell'arabo. Anche la Somalia sembra propensa ad accettare l'inglese come lingua per le relazioni internazionali, sebbene in questo paese non sia molto diffuso. In Congo, Ruanda e Burundi tuttavia il francese è la lingua nazionale e nel Mozambico il portoghese resterà la lingua dell'amministrazione e del commercio anche quando la dominazione di Lisbona cesserà. Gli ordinamenti giuridici e le politiche fiscali rivelano altre significative differenze fra gli stati ereditate dalle potenze coloniali.

Le comunicazioni e i trasporti rivestono un'importanza particolare per l'istituzione di strette relazioni economiche fra questi stati. I tre paesi della Comunità sono in una situazione relativamente buona sotto questo punto di vista. Essi hanno in comune un sistema ferroviario e di navigazione aerea e sono collegati da strade sempre transitabili. Naturalmente occorreranno miglioramenti ma non è che si possa pensare che comunicazioni inadeguate abbiano ostacolato lo sviluppo di legami economici più stretti. Nel caso di un ampliamento della Comunità la situazione è molto diversa. Non c'è alcuna ferrovia che superi i confini di qualcuno degli stati della Comunità verso uno dei paesi vicini. Qualche collegamento stradale esiste ma non ci sono strade sempre transitabili fra la Comunità e la Somalia, l'Etiopia o il Mozambico. C'è una buona strada tra l'Uganda e il Sudan ma arriva solo fino a Giuba. Anche la « grande strada del nord » fra Tanzania e Zambia è inadeguata al traffico pesante come è stato sperimentato durante la diversione del commercio oltremare della Zambia.

Non si tratta di un problema insuperabile e anzi le comunicazioni fra questi paesi stanno gradualmente migliorando. Così si sta costruendo una nuova strada fra Kenya ed Etiopia e si stanno facendo degli sforzi per assicurare il finanziamento della ferrovia fra Zambia e Tanzania. Significativa è anche l'espansione dei trasporti aerei fra le città africane. Il miglioramento delle comunicazioni internazionali è esso stesso un aspetto dell'integrazione economica, ma può essere economicamente giustificato solo se altre relazioni economiche generano scambi sufficienti.

È possibile che questi scambi siano suscitati da un riorientamento dei legami esterni di alcuni dei paesi vicini in questione. Finora la maggior parte di essi ha tenuto tali scambi ben lontani dall'Africa orientale. Così i legami esterni del Sudan e dell'Etiopia sono stati mantenuti con il nordest attraverso le coste del Mar Rosso. Quelli del Congo

sono diretti attraverso Kinshasa alla costa atlantica e in una certa misura lo stesso è a dirsi per il Ruanda e il Burundi. Il Malawi e lo Zambia sono abituati a guardare a sud per i loro scambi e l'attenzione della Zambia è stata diretta verso la Comunità principalmente a causa di ciò che sicuramente è una transitoria situazione politica. Nella misura in cui questi orientamenti sono il risultato della rete di comunicazioni esistente, lo sviluppo di una rete di trasporti integrata potrebbe portare l'Africa orientale a mutamenti permanenti. Ma sono presenti anche altre forze, ed è difficile vedere come un miglioramento delle comunicazioni fra Uganda e Sudan, per esempio, possa portare mutamenti di rilievo nella direzione della maggior parte dei legami esterni del Sudan.

Gran parte delle discussioni sull'integrazione economica prende in considerazione i paesi nel loro complesso ma rivolge poca attenzione alla distribuzione dell'attività economica all'interno di ognuno di essi. Ciò è invece della più grande importanza. In ciascuno dei tre paesi della Comunità dell'Africa orientale il centro dell'attività economica giace presso i confini comuni. La parte più densamente popolata e prospera del Kenya si trova a sudovest, mentre in Uganda lo sviluppo economico ha avanzato più velocemente che altrove nel sud e nell'est. In Tanzania la distribuzione è più periferica, ma due delle aree più avanzate sono il nordest e la zona che costeggia il lago Vittoria. In contrapposizione a questa situazione tutti e tre i paesi presentano uno sviluppo relativamente minore nelle aree prospicienti i loro vicini esterni. La Tanzania meridionale e occidentale, l'Uganda dell'ovest e del nord e il nord e l'est del Kenya sono tutte aree in cui si dà una scarsa attività commerciale e dove l'attività economica è piuttosto costituita dalla pastorizia e dall'agricoltura di sussistenza.

Questa distribuzione è collegata sia agli aspetti ecologici, in particolare alle precipitazioni, sia a fattori politici ed economici come gli stretti legami fra i tre paesi. Il nord e l'est del Kenya sono estremamente aridi e offrono poche possibilità di sviluppo, ma alcune aree della Tanzania meridionale offrono opportunità molto più ampie e la loro attuale povertà può spiegarsi in parte in termini di isolamento dalle principali correnti di attività commerciale della regione.

Nella misura in cui questo insediamento delle regioni economiche dell'Africa orientale relativamente integrate ha ostacolato lo sviluppo alla periferia, l'istituzione di legami più stretti con altri paesi vicini potrebbe in ultima analisi essere di grande beneficio ad aree come la Tanzania meridionale e forse l'Uganda dell'ovest. Per questa via tali legami aiuterebbero una migliore distribuzione del reddito globale dell'Africa orientale al suo accrescersi. Ciò non di meno la situazione attuale è insieme una difficoltà e una possibilità. Qualunque sia la ragione dell'attuale modello di attività economica nell'Africa orientale,

esso milita contro l'integrazione effettiva dei tre paesi della Comunità con i loro vicini.

La distribuzione geografica dell'attività economica è significativa non solo all'interno dei tre paesi della Comunità ma anche entro ciascuno dei paesi vicini, il cui centro economico giace generalmente lontano dai confini con il Kenya, la Tanzania o l'Uganda, mentre le aree limitrofe sono in gran parte poco sviluppate. Il sud è la parte più povera del Sudan e una delle più povere dell'Etiopia, mentre il nord è la parte più povera del Mozambico e del Malawi. In ognuno di questi casi vi sono possibilità di sviluppo agricolo ed è possibile che l'integrazione economica con la Comunità possa aiutare questo processo. Ma i problemi da superare sono molto grandi. Nel Malawi si stanno compiendo sforzi per trasferire il centro dell'attività dall'estremo sud quanto meno alla regione centrale, mentre i piani di espansione dell'attività economica al nord sono ancora molto limitati.

In Zambia ogni tipo di sviluppo è estremamente concentrato o sulla « Copperbelt » o attorno a Lusaka, mentre cinquecento miglia di terra praticamente disabitata separano queste aree dai confini con la Tanzania. Nel Congo i principali poli di attività economica sono l'area di Kinshasa e il Katanga meridionale, entrambi lontani dalla Comunità. La distribuzione generalmente periferica delle attività commerciali congolese comprende aree minori a piantagione e miniere nel Kivu e nella ex provincia orientale, ma queste sono le parti del paese maggiormente toccate dalle lotte degli otto anni passati e sono ora ben lungi dalla prosperità.

I soli paesi vicini il cui centro economico non sia molto lontano dai confini con la Comunità sono il Ruanda, il Burundi e la Somalia che peraltro sono estremamente poveri e forse non hanno neppure un centro economico. In termini di geografia economica questi sono forse i tre paesi che più ovviamente dovrebbero integrarsi con quelli della Comunità, ma data la loro povertà e soffrendo tutti di seri problemi politici interni si può comprendere come Kenya, Tanzania e Uganda li guardino nel contesto dell'integrazione più come un passivo che come un attivo.

Come nei tre paesi della Comunità l'attuale distribuzione dell'attività economica è in parte il risultato dell'assenza di integrazione. I nuovi orientamenti commerciali che l'integrazione apporterebbe potrebbero condurre a un più rapido sviluppo delle zone povere del Sudan meridionale o del meno sviluppato nordest della Zambia. Ciò rafforza specialmente dal loro punto di vista l'opportunità di raggiungere l'integrazione. Ma mentre questo tentativo viene effettuato l'attuale distribuzione dello sviluppo economico in questi paesi come in Kenya, Uganda e Tanzania deve essere tenuto in considerazione.

Per coloro che sostengono l'immediata istituzione di un'integrazione economica più ampia nell'area dell'Africa orientale piuttosto che in

quella della sola Comunità il quadro che emerge è per certi aspetti piuttosto deludente. I principali problemi che hanno ostacolato una più stretta cooperazione fra Kenya, Uganda e Tanzania si mostrano ugualmente seri per un'unione più ampia dell'Africa orientale, specialmente la distribuzione diseguale dei benefici risultanti da questa cooperazione. Inoltre ci sono molti aspetti per cui le condizioni dell'integrazione economica sono state relativamente favorevoli nella Comunità mentre sarebbero meno favorevoli per un'unità più ampia, come per esempio la moneta e la lingua. Ostacoli altrettanto seri sono rappresentati dalla conformazione geografica interna dei paesi da comprendere in questa più larga unità. Mentre le parti più sviluppate di Kenya, Tanzania e Uganda sono contigue, i centri dell'attività economica di parecchi paesi vicini sono distanti e sono separati da quelli dei paesi della Comunità da una larga zona per la maggior parte improduttiva.

520

Ciò non vuol dire che non si debba mirare a una più larga integrazione economica. Se la volontà di cooperare c'è e viene mantenuta, questa integrazione può essere raggiunta e potrebbe essere di beneficio per tutti i partecipanti. Questi tentativi tuttavia potranno con maggiore probabilità andare incontro a durevoli successi se i problemi che essi comportano sono conosciuti in anticipo in modo che gli sforzi possano essere specificamente diretti a superarli. Anzi un esame più approfondito potrebbe anche suggerire che i problemi che riguardano l'integrazione economica dell'Africa tropicale nel suo complesso non sarebbero maggiori di quelli che abbiamo visto e che dunque si potrebbero appropriatamente dirigere gli sforzi a questo fine più vasto.

la conferenza intercomunista di mosca

di alfonso sterpellone

521

Fine del primato del Pcus ma riaffermazione della cosiddetta « dottrina Breshnev » (che sancisce il diritto d'intervento e la limitazione della sovranità degli stati diretti dai Pc; esaurimento del monolitismo comunista e riconoscimento — benché non in modo formale — dell'esistenza di indirizzi politici dei Pc dissenzianti da quelli determinati nella « linea generale ». In ciò sono alcuni elementi caratteristici rilevabili nello svolgimento nei risultati della terza conferenza intercomunista. La convocazione della conferenza era stata inizialmente proposta dai Cinesi nel '62, ma formalmente proposta dal Pcus in una lettera ai « partiti fratelli », trasmessa il 30 luglio del 1964; essa avrebbe dovuto consentire — nelle intenzioni dei proponenti — un riesame dei documenti approvati nelle due precedenti conferenze intercomunistiche del 1957 e del 1960, sì che potesse derivarne una loro interpretazione concordata, specialmente mediante un processo contro il « gruppo scissionistico » costituito dall'intero Pc cinese; nella pratica, si chiedeva di condannare il « deviazionismo di sinistra » dei cinesi, riaffermando i principi d'una ortodossia comunista da basarsi — come sempre dalla fondazione dello stato sovietico e dalla nascita del Comintern — sulla « autenticità » dell'interpretazione del marxismo proposta dal Pcus.

Le tre conferenze intercomunistiche di Mosca sono state preparate e si sono svolte dopo lo scioglimento delle due organizzazioni unitarie dei Pc: il Comintern (4 marzo 1919 - 15 marzo 1943) e il Cominform (22 settembre 1947 - 17 aprile 1956). Il Cominform era stato il tentativo compiuto da Stalin di strutturare su nuove basi, in conseguenza — specialmente — della nascita del « campo socialista » e dell'estendersi del movimento comunista nel secondo dopoguerra del nostro

Alfonso Sterpellone è articolista di politica estera e inviato speciale del « Messaggero ». Tra i suoi scritti ricordiamo « Vent'anni di politica estera » in « La politica estera della Repubblica Italiana » (Edizioni di Comunità, 1967).

secolo, il solidarismo interpartitico, che garantisse al Cremlino un ruolo di guida e di controllo, in attuazione — com'era stato attraverso il Comintern nel periodo fra i due conflitti mondiali — del principio del rispetto della ragion di stato dell'Urss.

La prima conferenza intercomunista si svolse in Mosca (14-16 novembre 1957) nel quadro formale delle celebrazioni del quarantesimo anniversario della « rivoluzione d'ottobre »; in realtà, alcuni elementi s'erano imposti all'attenzione dei supremi dirigenti del Cremlino, successori di Stalin; e, in particolar modo:

— la vittoria dei comunisti cinesi, che avevano fondato uno stato « socialista e popolare », e s'erano già distinti in un ruolo di protagonisti nel conflitto coreano; essi — com'era indicato dallo svolgimento, nel '56, dell'VIII congresso del Pcc — enunciavano una tematica nuova, che avrebbe potuto influenzare il comportamento e gli indirizzi di numerosi Pc, specialmente nei paesi sotto-sviluppati e neo-indipendenti del « terzo mondo »; i sovietici non dimenticavano l'opposizione di Mao Tse-tung alle direttive del Comintern, nel 1927, né sottovalutavano — in prospettiva — il possibile significato della sua affermazione nel '49, contro il giudizio di Stalin, il quale riteneva che Ciang Kai-scek, meglio del leader comunista cinese, sarebbe stato in grado di far « esplodere le contraddizioni dell'imperialismo in Asia »;

— le rivolte popolari e « di vertice » in Ungheria e in Polonia, nell'autunno del '56, avevano dimostrato l'esistenza di forze centrifughe, la cui influenza avrebbe potuto estendersi ulteriormente nel campo socialista: l'esempio della secessione jugoslava, nel 1948, era imitato, nonostante la diversità della collocazione geo-politica degli altri stati (specialmente Polonia e Ungheria), nonostante la formazione del Patto di Varsavia e della Sev (le due organizzazioni per il coordinamento delle attività sovietiche ed est-europee nei settori politico-militare ed economico; con il proposito, non ancora realizzato, di fare della Sev — o Comecon — lo strumento per un'effettiva integrazione economica del blocco); il « compromesso » di Varsavia, che aveva portato alla sostituzione dei dirigenti stalinisti con i « moderati » di Wladislaw Gomulka, e la repressione violenta della rivolta popolare ungherese avevano suscitato accentuati dissensi anche in partiti comunisti tradizionalmente fedeli all'indirizzo sovietico: Palmiro Togliatti aveva enunciato la tesi della fine del « centro direttivo unico » e s'era — realisticamente — espresso in favore del riconoscimento del « policentrismo »;

— le progettate trasformazioni del sistema sovietico, dopo l'inizio del cosiddetto processo di destalinizzazione promosso da Nikita Krusciov nel XX congresso del Pcus, nel febbraio del 1956, rendevano necessario un aggiornamento della teoria e della prassi dell'intero movimento comunista internazionale: da Mosca si riteneva necessario un dibattito interpartitico sui metodi e sugli obiettivi della destalinizza-

zione per poterne controllare gli sviluppi nella nuova situazione, e ciò particolarmente perché il Cremlino potesse mantenere, benché in forme diverse da quelle dianzi attuate, un ruolo di leadership: i vincoli solidaristici avrebbero potuto esser mantenuti, insomma, nel rispetto di inderogabili principi-guida, pur se in una sostanziale attenuazione del rigore disciplinare.

Alla conferenza del 1957 partemiparono i rappresentanti di 64 partiti comunisti: fra loro erano i supremi dirigenti dei Pc al potere, con la sola eccezione del Presidente Tito. Mao Tse-tung si distinse nel sostegno della necessità della « coesione » del movimento e della conferma al Pcus d'una fiducia indiscutibile per l'esercizio della propria « autorità ». La prima parte della conferenza impegnò soltanto i rappresentanti dei Pc al potere. La loro dichiarazione conclusiva esprime un atto di fede nella superiorità del sistema socialista e sulla sua capacità di impedire un conflitto, nonostante la contraria azione svolta dal cosiddetto « imperialismo aggressivo guidato dagli Stati Uniti ». Si stabilì, inoltre, un collegamento tra il campo socialista e gli « stati pacifici dell'Asia e dell'Africa, che si mantengono su posizioni anti-imperialistiche », tra lo stesso campo socialista e i « popoli dei paesi europei a indirizzo neutralistico e i popoli dell'America Latina e le masse dei paesi imperialisti ». Si ribadì, sostanzialmente, la tesi della non inevitabilità della guerra, e si affermò il principio della coesistenza pacifica come « fondamento incrollabile » della politica internazionale dei paesi guidati dai Pc.

Fu proclamato un « decalogo » per le « leggi fondamentali » della rivoluzione: dittatura del proletariato; alleanza degli operai e dei contadini; proprietà pubblica dei mezzi di produzione; collettivizzazione agricola; armonizzazione dello sviluppo dell'economia nazionale; necessità che la rivoluzione fosse estesa ai settori dell'ideologia e della cultura; rifiuto di qualsiasi discriminazione etnica; difesa attiva contro i nemici interni ed esterni; solidarietà di classe sul piano internazionale; internazionalismo proletario. Un'altra avvertenza riguardava il ripudio delle « deviazioni revisionistica e dogmatica », ma con il rilievo che « nelle attuali condizioni il pericolo principale è il revisionismo, cioè l'opportunismo di destra, manifestazione dell'ideologia borghese, che paralizza l'energia rivoluzionaria della classe operaia »; peraltro « è compito d'ogni singolo partito, nei singoli momenti di lotta, la determinazione del pericolo principale ». Si insisteva sull'esigenza che le « particolarità nazionali » non dovessero essere il pretesto per il rifiuto del « modello sovietico » (e, pertanto, si ripudiava implicitamente la teoria, elaborata dal XX congresso del Pcus, secondo la quale « le vie al socialismo sono molteplici »). Erano stati i polacchi a insistere perché fosse rilevato, insieme con il « pericolo revisionistico », anche il « pericolo del dogmatismo » e perché fosse riconosciuto a ciascun partito il diritto-dovere di definire il carattere prioritario del pericolo. E ciò mentre,

formalmente, nel documento s'ammetteva che i rapporti all'interno del « campo socialista » avrebbero dovuto essere regolati sulla base dei principi d'eguaglianza, di rispetto reciproco della sovranità, di non interferenza.

Anche i rappresentanti dei Pc non al governo parteciparono al dibattito sui problemi del movimento comunista: i loro obiettivi furono fissati nella continuazione della cosiddetta « lotta per la pace »; si considerò la possibilità che in alcuni stati capitalistici esistessero le condizioni per la conquista del potere « senza guerra civile » da parte della « classe operaia ». Si distingueva, peraltro, tra metodo della conquista (che avrebbe anche potuto esprimersi in termini di « lotta per la conquista legale della maggioranza parlamentare ») e la successiva fase della formazione dello stato socialista (nella quale era escluso il persistere nel metodo adottato precedentemente).

524

La riunione interpartitica del '57 dimostrò che la coesione era « di facciata, di superficie »: i cinesi — proponendo essi stessi il riconoscimento del Pcus come partito-guida e dell'Urss come stato-guida — avevano posto le basi per la propria insostituibilità nel mantenimento di tale condizione: e non soltanto come il più popoloso regime comunista del mondo, bensì pure come stato capace d'affermare e far valere una propria concezione autonoma del ruolo dei Pc nell'attuale fase di sviluppo delle società (in particolar modo, come s'accennava, nel « terzo mondo », ove il modello del « comunismo agricolo » di Mao Tse-tung avrebbe potuto suscitare interesse, insieme con la proposizione del metodo praticato in Cina come « scorciatoia » per l'industrializzazione dei paesi economicamente sotto-sviluppati). L'ambiguità di alcune formulazioni — in tema di rapporti interstatali nel campo socialista e interpartitici, a proposito dei limiti delle vie nazionali, ecc. — suscitò dibattiti vivaci e aspri, dimostrando che la presunta coesione era, in realtà, fragile, che il modello sovietico era contestato, nonostante la riaffermazione del ruolo di guida del Pcus e dell'Urss.

I documenti elaborati e approvati da 64 partiti comunisti (gli osservatori della Lega dei comunisti jugoslavi rifiutarono di sottoscriverli, non accettandone il significato evidentemente punitivo nei confronti del regime di Belgrado, che restava sul banco degli imputati; in breve, l'accettazione dei documenti avrebbe implicato, da parte jugoslava, il riconoscimento della concreta validità della condanna del '48) furono negli anni successivi interpretati in modi sostanzialmente diversi da alcuni Pc; in particolare, l'accento esplicito alla « eresia dogmatica » fu alla base della disputa — nella fase iniziale ristretta al piano ideologico — tra comunisti sovietici e cinesi.

La seconda conferenza intercomunista si svolse in Mosca tra il 10 novembre e il 1° dicembre del 1960; vi parteciparono delegati di 81 Pc, benché soltanto quelli di 78 partiti ne sottoscrivessero i do-

cumenti conclusivi. Gli albanesi, sostenendo le ragioni di Pechino contro quelle del Pcus, s'impegnarono in un durissimo attacco contro i dirigenti sovietici, e abbandonarono i lavori della conferenza, prima che essa fosse conclusa (nell'anno successivo, in apertura dei lavori del XXII congresso del Pcus, fu rivelata la « frattura » tra Tirana e Mosca, che nel novembre del '61 si concretizzò anche nell'interruzione dei rapporti diplomatici e nella pratica fine della cooperazione economica e militare). Si ignora la nazionalità di altri due Pc partecipanti alla seconda conferenza moscovita, poiché dal Cremlino — pur insistendosi nel rilievo della presenza di 81 partiti — furono rese note soltanto le definizioni nazionali dei firmatari, e cioè:

— i 12 Pc al potere: Urss, Cina, Polonia, Rdt, Cecoslovacchia, Ungheria, Romania, Bulgaria, Corea settentrionale, Mongolia, Vietnam settentrionale e Albania (i delegati albanesi non sottoscrissero, però, i documenti);

— i 19 Pc europei d'opposizione: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Rft, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Irlanda del nord, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Portogallo, San Marino, Spagna, Svezia, Svizzera;

— i 24 partiti americani: Argentina, Bolivia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Repubblica Dominicana, Ecuador, Guadalupe, Guatemala, Haiti, Honduras, Martinica, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perú, San Salvador, Stati Uniti, Uruguay, Venezuela;

— i 15 partiti asiatici: Birmania, Ceylon, Giappone, Giordania, India, Indonesia, Irak, Iran, Israele, Libano, Malesia, Nepal, Siria, Thailandia, Turchia;

— i 6 partiti africani: Algeria, Marocco, Réunion, Sud-Africa, Sudan, Tunisia;

— i 2 partiti dell'Oceania: Australia, Nuova Zelanda;

— 1 partito mediterraneo: Cipro.

Dall'elenco risultano, dunque, 79 Pc, compreso quello albanese, la cui posizione d'ostilità era, peraltro, mantenuta ancora segreta. I 6 documenti elaborati in discussioni talvolta aspre erano dedicati ai seguenti argomenti principali:

1 - *situazione internazionale*: l'analisi non differiva, sostanzialmente, da quella già espressa nel documento approvato nella precedente conferenza del '57, manifestando il convincimento nella superiorità del sistema socialista e affermando che « l'imputridimento del capitalismo si manifesta in forme sempre più accentuate »; « lo sviluppo della crisi generale del capitalismo è entrato in una nuova fase », caratterizzata dal fatto che « esso non s'è prodotto in conseguenza d'un conflitto mondiale, bensì in un clima di concorrenza e di lotta tra i due sistemi »; « il sistema socialista si trasforma in fattore decisivo dello sviluppo della società umana ». Un'interpretazione, dunque, fondata sul

tradizionale schematismo dottrinario, ottimisticamente rielaborato per volontà dell'Urss dopo il raccolto-record cerealicolo del '58 (destinato a non ripetersi negli anni successivi, quando, anzi, la crisi agricola influì negativamente sul ritmo d'incremento produttivo anche nei settori industriali), e dopo le prime vittorie registrate nella competizione spaziale con gli Stati Uniti; per volontà della Cina nell'inasprimento del tono polemico (quasi un presagio dell'azione propagandistica contro le « tigri di carta », ma anche preludio a un'intensificata campagna politico-diplomatica, che avrebbe portato il Pc cinese su posizioni d'intransigenza);

2 - *successi del blocco socialista*: i documenti contenuti in questo gruppo rappresentavano le condizioni dello sviluppo economico negli stati diretti dai Pc in termini ottimistici; il carattere propagandistico dell'iniziativa era temperato da una sola proposta programmatica, anch'essa, peraltro, destinata a non essere realizzata: l'armonizzazione dei piani produttivi e un'efficace « divisione socialista del lavoro », intenzionalmente diretta a eliminare il dispendio di mezzi e d'energie nelle produzioni nazionali, evitando il rinvigorirsi d'un già palese regime concorrenziale; in effetti, fu proprio tale iniziativa, che suscitò più incisivi risentimenti nazionalistici in alcuni Pc al governo, timorosi d'essere costretti a ruolo di colonizzati, con sistemi di mono-culture e di mono-produzioni; essa provocò pure un'accentuazione delle rivalità tradizionali tra i paesi industrializzati settentrionali (Germania orientale e Cecoslovacchia) e i paesi agricoli del sud (Romania e Bulgaria);

3 - *problema della guerra e della pace*: in un evidente sforzo d'armonizzazione tra il possibilismo dell'Urss e l'intransigenza della Cina, la conferma della validità dei documenti del precedente convegno intercomunista sulla non inevitabilità della guerra mondiale era temperata dall'insistenza su un concetto basilare: la coesistenza pacifica non presupponeva, né suscitava necessariamente, un'attenuazione del rigore della competizione ideologica e dottrinaria, bensì avrebbe favorito un processo di ulteriore rafforzamento del sistema socialista mondiale, anche e specialmente per causa del prevedibile rilassamento dell'attenzione nei paesi detti capitalistici e imperialistici di fronte alle iniziative dei comunisti;

4 - *lotte di liberazione in Asia, in Africa e in America Latina*: il tema era stato considerato in modo non concreto nella precedente conferenza del '57; ora, esso fu sviluppato con vigore polemico, e fu approfondito in guisa da richiamare il ricordo dei dibattiti svoltisi, in proposito, nei supremi consessi del Comintern (ma soltanto nei primi anni della sua esistenza). Evidentemente, in questa parte dei documenti s'avvertiva l'incidenza delle proposte cinesi, derivanti da una rivalutazione — d'essenziale importanza — del ruolo dei Pc: un ruolo di guida, che era riferito non soltanto alla classe operaia, della quale essi avrebbero dovuto essere la « avanguardia militante », ma pure dei

contadini e degli intellettuali progressisti; più cautamente ci si esprimeva nei confronti delle « borghesie nazionali », delle quali, peraltro, si riconosceva « l'interesse oggettivo alla realizzazione dei compiti fondamentali della rivoluzione anti-imperialistica e anti-feudale », pur essendo « vacillanti » e « propense alla collaborazione con l'imperialismo e con il feudalesimo »;

5 - *le prospettive d'azione e la tattica dei Pc*: l'estremo acutizzarsi delle contraddizioni sociali, più che l'intervento esterno, era indicato come la premessa indispensabile per l'affermazione dei partiti comunisti nei paesi detti capitalistici e imperialistici. Neanche in questa parte, i documenti del '60 differivano dalle impostazioni del '57, particolarmente nella sollecitazione dell'iniziativa dei Pc in favore della pace e dell'attivazione (o — sarebbe, forse, più esatto dire — strumentalizzazione) dei gruppi socialisti, laboristi e sindacalisti: in pratica, per la ricostituzione di « fronti popolari », che irrobustissero la capacità d'intervento degli oppositori di sinistra dei governi;

6 - *Deviazionismo*: il rifiuto del « dogmatismo » — o « revisionismo di sinistra » — restava, come nel documento del '57, subordinato a quello, considerato più urgente, della lotta al « nemico principale »: il « revisionismo » jugoslavo. I dirigenti di Belgrado erano accusati esplicitamente d'aver fatto approvare nel '58 il programma della Lcj in termini di vera e propria sfida e opposizione alle tesi enunciate dalla prima conferenza intercomunista di Mosca. I firmatari dei nuovi documenti s'impegnavano nella lotta per « l'ulteriore smascheramento dei dirigenti revisionistici jugoslavi », definiti « anti-leninisti ». Questa parte del documento sembrava stabilire, ma effimeramente, un'alleanza, almeno tattica, dei sovietici e dei cinesi in funzione anti-jugoslava, sul piano della polemica interpartitica; ma non poteva sfuggire il significato diversionistico della sua formulazione, anche se si affermava nel documento che « l'esperienza del Pcus, realizzata nella lotta per la vittoria della classe operaia, nella costruzione del socialismo e nell'edificazione del comunismo su vasta scala, ha valore di principio per l'intero movimento comunista internazionale »: era la riaffermazione del primato del Pcus.

Così, dunque, il richiamo alle « tesi del '57 » e, talvolta, il loro superamento e la loro integrazione con rilievi suggeriti dagli eventi dell'ultimo triennio, suscitavano un'ulteriore compromissione tra atteggiamenti antagonisti, pur se in una parte fondamentale del documento si proclamava in tono solenne: « uno dei massimi successi del sistema socialista mondiale è nell'aver confermato nella pratica la tesi marxista-leninista, secondo la quale con la scomparsa dei contrasti di classe finisce l'antagonismo tra le nazioni ». L'esperienza degli anni successivi — specialmente l'invasione della Cecoslovacchia attuata da cinque eserciti del Patto di Varsavia — avrebbe drammaticamente smentito ogni validità della previsione, della quale — peraltro — già si stava dimo-

strandò l'infondatezza negli sviluppi della polemica cino-sovietica (Mosca aveva rifiutato, nel '59, d'attuare l'accordo, stipulato nel '57, per la fornitura d'assistenza al regime di Pechino nell'esecuzione dei piani per gli armamenti atomici; erano stati interrotti gli aiuti finanziari e tecnici per i piani d'industrializzazione; stava per incominciare una vera e propria « guerra di logoramento » sull'intero arco della frontiera tra i due paesi).

Al termine della seconda conferenza intercomunista, in un comizio davanti a più di 100 mila cittadini sovietici radunati nello stadio Lenin di Mosca, l'allora presidente della Repubblica popolare cinese, Liu Sciao-ci, dichiarava: « Come nessuno potrà mai veder sorgere il sole da occidente, così nessuno assisterà mai alla fine dell'amicizia tra i nostri popoli dell'Urss e della Cina ». Più tardi, Liu Sciao-ci sarebbe stato espulso dal Pcc e da tutti gli altri incarichi, al termine d'una lunga polemica — negli anni della rivoluzione culturale — in cui era « bollato » come « il Krusciov cinese ».

528

Può dirsi che la preparazione della terza conferenza intercomunista di Mosca sia incominciata subito dopo la conclusione della seconda, anche se l'atto iniziale di convocazione può essere indicato in un documento del Comitato Centrale del Partito comunista cinese del 7 aprile 1962. In quel documento si proponeva al Cc del Pcus di riunire una nuova conferenza dei « partiti fratelli » allo scopo d'esaminare i « problemi d'interesse comune »; condizioni perché tale adunanza potesse svolgersi erano — secondo i cinesi — che tutti i partiti in contrasto adottassero provvedimenti « per placare l'atmosfera », che si ponesse termine alla polemica pubblica, che l'assemblea generale fosse preparata da una serie di riunioni bilaterali e plurilaterali, che l'Urss s'impegnasse nella « normalizzazione » dei rapporti con l'Albania, che l'iniziativa della convocazione restasse al Cremlino, ma che l'elenco degli invitati fosse definito in accordo « tra i partiti fratelli ».

Come s'è dianzi accennato, già nel novembre del '61 l'Urss aveva interrotto le relazioni diplomatiche e d'ogni altro tipo con l'Albania, dopo aver denunciato nel discorso d'apertura del XXII congresso del Pcus « l'attività scissionistica e anti-sovietica » dei suoi dirigenti. Nel '62 — come Krusciov avrebbe rivelato in un tempo successivo — si lamentarono ben 5 mila incidenti armati sulle frontiere Urss-Cina. Già i romeni erano impegnati nella « dissociazione » delle proprie responsabilità dall'indirizzo generale dell'Urss, e tentavano di « mediare » tra cinesi e sovietici, almeno sul piano della disputa interpartitica. Il dissenso tra i due massimi Pc era emerso nettamente durante il XXII congresso del Pcus, quando, in opposizione ai duri attacchi anti-stalinistici di Krusciov, il capo della delegazione cinese — il primo ministro Ciu En-lai — aveva ostentato un omaggio pubblico a Stalin (con la deposizione d'una corona di fiori sulla sua tomba, dedicata « al grande marxi-

sta-leninista »). Krusciov, poi, aveva pubblicizzato il dissenso con i cinesi nei discorsi ai congressi di alcuni partiti alleati.

La replica sovietica all'iniziativa del Pcc fu prudente. Il 31 maggio del '62, infatti, il Comitato Centrale del Pcus riconosceva che la conferenza interpartitica era « necessaria » per « un esame collettivo dei problemi fondamentali del movimento comunista internazionale ». Il Cc sovietico si dichiarava disposto ad agire per « la fine delle polemiche », ma evitava d'accennare al tema della « normalizzazione » dei rapporti con l'Albania. Per alcuni mesi, la polemica cino-sovietica si placò, ma fu ripresa in autunno, quando, nel discorso al congresso del Pc cecoslovacco, il 12 novembre del '62 il delegato cinese ripropose pubblicamente la convocazione della conferenza, ribadendo i principi ispiratori di Pechino, in particolar modo riferiti all'impossibilità che il calcolo delle maggioranze fosse determinato soltanto dalla somma dei Pc; si sarebbe dovuto tener conto, invece, del numero degli iscritti a ciascun partito. Così — disponendo di un cospicuo numero d'iscritti — il Pcc contestava in modo diretto ed esplicito il primato sovietico e tentava di annullare — o d'attenuare — il valore della tradizionale fedeltà all'Urss della maggior parte dei Pc.

All'iniziativa cinese replicò Krusciov il 16 gennaio del '63 (discorso al congresso del Pc tedesco-orientale). L'ammissione dell'opportunità che la conferenza fosse convocata s'attenuava nell'invito al Pcc perché « cessasse l'attività scissionistica »; il leader sovietico riteneva pure che « si dovesse « lasciar tempo al tempo » e che convenisse preparare l'adunanza plenaria con una serie di contatti bilaterali (su quest'ultimo punto insisteva la Pravda, in un editoriale del 10 febbraio) tra delegati del Pcus e del Pcc. In effetti, la prima riunione tra delegati dei Pc dell'Urss e della Cina si svolse dal 5 al 20 luglio del 1963, dopo che, il 14 giugno, i motivi del contenzioso erano stati esposti dal Cc del Pcc in una lettera articolata in 25 punti; la risposta sovietica fu trasmessa il 14 luglio, mentre alcuni diplomatici cinesi erano espulsi dall'Urss sotto l'imputazione d'aver diffuso clandestinamente il testo dei 25 punti. Il disaccordo era totale, e la tensione s'inasprì ulteriormente.

La richiesta d'una conferenza intercomunista fu sollecitata da Mikhail Suslov il 14 febbraio del '64, durante una riunione plenaria del Cc del Pcus. Le opposizioni e le esitazioni furono espresse da molti Pc, ma il 30 luglio dello stesso anno il Cc del Pcus trasmise a tutti gli organismi direttivi dei « partiti fratelli » un invito ufficiale perché i rappresentanti di 26 Pc — che avevano partecipato alla redazione dei documenti delle conferenze del '57 e del '60 — convenissero a Mosca il 15 dicembre, per preparare la struttura e il programma d'una nuova adunanza generale. Il rifiuto cinese fu sostenuto dai Pc d'Albania, della Corea settentrionale, del Giappone, dell'Indonesia, del Vietnam settentrionale; le tesi dell'Urss furono appoggiate dai Pc dell'Ar-

gentina, dell'Australia, della Bulgaria, della Cecoslovacchia, della Mongolia, della Finlandia, della Francia, della Rft e della Rdt, dell'India, della Siria, degli Stati Uniti, dell'Ungheria); mantennero un atteggiamento prudente, ma tendenzialmente ostile alle proposte dell'Urss, i Pc del Brasile, di Cuba, della Gran Bretagna, dell'Italia, della Polonia, della Romania.

Quando, il 14 ottobre del '64, Krusciov fu estromesso dal potere, dei 26 partiti componenti il cosiddetto « comitato di redazione » 13 erano in favore dell'Urss, 6 nettamente ostili, 6 indecisi. La constatazione dell'esistenza d'una labile maggioranza in favore di Mosca e gli eventi maturati con la « defenestrazione » di Krusciov indussero a rinviare la riunione preparatoria, che fu convocata per il 1° marzo del '65 (i suoi lavori si sarebbero protratti fino al 5 marzo), in assenza di 7 Pc (Cina, Romania, Albania, Corea settentrionale, Vietnam settentrionale, Giappone, Indonesia). S'erano determinati, dunque, spostamenti nel gruppo degli « indecisi ». Le 19 delegazioni operarono tenendo conto dello svolgimento e dell'esito di molte riunioni regionali dei Pc (particolare interesse avevano suscitato quelle dei partiti arabi e latino-americani), dove s'erano manifestate sempre più concretamente le esitazioni di fronte alla prospettiva d'una frattura cino-sovietica, che avrebbe suscitato gravi conseguenze nell'intero movimento comunista.

Nel documento elaborato nella riunione moscovita del marzo 1965 fu espresso l'auspicio che cessassero le dispute pubbliche tra i « partiti fratelli » e si ribadì il convincimento dell'opportunità di riunire l'adunanza generale (si ritenne di poter, almeno parzialmente, placare l'intransigenza cinese, evitando d'indicare la data della conferenza stessa; con ciò, peraltro, si soddisfacevano anche le preoccupazioni espresse da alcuni Pc). La reazione cinese fu aspra: « il giorno in cui riunirete la conferenza revisionistica e scissionistica, avrete scavato la vostra tomba ». La minaccia non alterò la fermezza dei sovietici, i quali insistettero nel loro tentativo.

L'azione sovietica era stata dettata da una « nuova strategia politica », dopo che — nel novembre del '64 — erano falliti gli sforzi, benché timidi, del Cremlino d'ottenere una chiarificazione con i cinesi: all'uopo era stato invitato a Mosca il Primo Ministro Ciu En-lai, il quale aveva ribadito la validità delle richieste formulate nella lettera trasmessa dal Cc del Pcc a quello del Pcus il 7 aprile del '62, aggiungendovi — come condizione inderogabile — il riconoscimento sovietico di tutti gli « errori » compiuti dopo il 1956: l'anno d'inizio della destalinizzazione. Accettare il vero e proprio diktat avrebbe significato smentire un indirizzo politico, del quale gli attuali dirigenti del Cremlino erano stati interamente corresponsabili, anche se avevano tentato di correggerne alcuni difetti e « deviazioni », promuovendo e realizzando la « defenestrazione » di Krusciov. Il deposto leader era già sottoposto a critiche severe per il suo « soggettivismo » e specialmente per lo

scompiglio da lui provocato nell'apparato economico del paese con una serie di riforme giudicate troppo affrettate, troppo radicali, e troppo spesso ripudiate; in particolar modo — e l'imputazione, benché non dichiarata, spiega anche l'atteggiamento dei suoi successori in successive fasi della loro azione nel campo intercomunista, come, ad esempio, nella repressione violenta del « nuovo corso » cecoslovacco — per aver concretizzato una scissione organizzativa del Pcus (una branca del quale avrebbe dovuto esser preposta alla direzione dell'apparato industriale, l'altra a quella dell'apparato agricolo), che avrebbe potuto divenir preludio d'una « restaurazione del pluri-partitismo ».

Dopo il marzo del '65, e specialmente nel corso dell'anno successivo, i sovietici tentarono di convincere — attuando una « nuova strategia politica » — i singoli Pc a sostenere le tesi del Cremlino, mentre mettevano termine a una breve tregua nella cosiddetta « polemica pubblica »; intanto, s'inasprivano i motivi della disputa: e sul piano interstatale (rivendicazioni territoriali, attività eversive nelle zone di frontiera, scontri armati, incidenti anche per il passaggio attraverso la Cina dei rifornimenti bellici dell'Urss al Vietnam settentrionale, ecc.), e sul piano interpartitico (da parte sovietica nel proposito di rinsaldare le posizioni del gruppo dirigente, già scosso da evidenti dissensi interni; da parte cinese in conseguenza dell'iniziato movimento della rivoluzione culturale).

A rappresentare la nuova situazione nel campo intercomunista è significativo il richiamo a un'osservazione del primo segretario del Pc bulgaro, Todor Jivkov, al congresso del suo partito, il 14 novembre del '66. Egli dichiarò, infatti, che erano maturi i tempi per la convocazione della conferenza intercomunista: 37 capi delle delegazioni straniere presenti al congresso si dichiararono d'accordo, ma 28 altri tacquero, preferendo non impegnarsi. I sovietici avevano fatto saggiare la situazione da uno dei loro alleati più sicuri; nell'anno successivo insisterono in tale atteggiamento, facendo ospitare dalla « pravda » (17 settembre) un articolo, nel quale il primo segretario del Pc ungherese, Janos Kadar, sosteneva l'opportunità di convocare la conferenza, nonostante l'esitazione espressa da un notevole gruppo di Pc. Meno di due mesi dopo — 4 novembre 1967 — lo stesso primo segretario del Pcus, Leonid Brezhnev, dichiarava: « oggi è perfettamente chiaro che i "partiti fratelli" si pronunciano, in maggioranza, in favore della convocazione d'una nuova conferenza internazionale. Il nostro partito sostiene completamente tale opinione ».

Il dato era tratto. Il 24 novembre i rappresentanti di 18 Pc annunciavano da Mosca che la prima sessione preparatoria della conferenza si sarebbe svolta in Budapest nel febbraio dell'anno successivo. Nel suo numero di dicembre del '67, la rivista teorica del Pcus, « Kommunist », sosteneva che il progetto di conferenza era approvato da almeno 70 Pc sui 90 esistenti. In effetti, s'era determinata — proprio

in conseguenza della rivoluzione culturale — una lenta ma progressiva erosione del « campo filo-cinese »: ne era autorevole testimonianza, tra le altre, lo spostamento dei comunisti nipponici verso le tesi del Cremlino, sí che il 7 novembre del '67, in « Akahata », quotidiano del loro partito, annunciavano il consenso alla conferenza progettata da Mosca.

La riunione preparatoria di Budapest avrebbe dovuto svolgersi al dichiarato scopo di « consolidare l'unità del movimento comunista » e di « unire maggiormente tutte le forze socialiste e democratiche nella lotta contro l'imperialismo, per la liberazione nazionale e sociale dei popoli, per la pace in tutto il mondo ». Si ribadiva che la decisione era stata adottata tenendo conto dei risultati degli incontri bilaterali e multilaterali svoltisi tra i Pc nei mesi precedenti. Al Cc del partito comunista ungherese era riservato il compito d'organizzare la riunione preparatoria. Nell'annuncio di tale convocazione la « Pravda » (28 novembre 1967) aveva rilevato la volontà comune di garantire « la parità di diritti dei "partiti fratelli" nella soluzione di tutti i problemi politici e organizzativi riguardanti la conferenza internazionale, offrendo a ciascun partito la possibilità di partecipare attivamente a tale preparazione in ogni sua fase ». Quasi a placare i timori, ripetutamente espressi dal Pc cinese e dagli altri Pc dissenzienti o esitanti, la « Pravda » confermava, nello stesso articolo che « obiettivo della conferenza non poteva esser l'ingerenza negli affari interni d'un "partito fratello", né la scomunica d'un membro del movimento internazionale », ma soltanto il potenziamento della compattezza del fronte anti-imperialistico.

Il tema della progettata conferenza appariva, sostanzialmente, ridotto, rispetto alle proposte iniziali; i sovietici tentavano di superare le divergenze — che si palesavano in modi sempre piú inquietanti — in nome della lotta anti-imperialistica; ma sarebbe stato difficile, se non impossibile, far accettare una piattaforma programmatica, che non muovesse da una valutazione concorde dei compiti e dei metodi di tale lotta: il che implicava, necessariamente, un'intesa non piú soltanto generica (come nelle precedenti riunioni moscovite del '57 e del '60) sulla linea generale. Un episodio aveva significativamente — anche per le caratteristiche ambientali e celebrative — dimostrato l'impraticabilità d'una concordanza sui temi originari della proposta azione. Tra l'11 e il 15 novembre del '67, nel quadro dei festeggiamenti per il 50° anniversario della Rivoluzione d'ottobre, s'era svolta in Mosca una conferenza, detta « di studio », con la partecipazione di rappresentanti comunisti e di altri raggruppamenti politici e sindacali « di sinistra ». Si tentò, su iniziativa di Suslov, segretario del Pcus e protagonista delle iniziative per la convocazione della conferenza intercomunista, di istituire un nuovo « organismo consultivo internazionale » e di « pubblicare una rivista teorica sui problemi dell'unità dei movimenti operaio e di liberazione nazionale »: nonostante l'insistenza sul carattere « teorico e scientifico » delle due iniziative, le repliche furono, in maggioranza,

negative o sfuggenti. Si temeva — benché l'ipotesi non fosse apertamente dichiarata — un tentativo sovietico di restaurare organismi, dei quali l'esperienza aveva dimostrato il superamento, come il Comintern e il Cominform. Si preferì insistere — e il segretario sovietico Boris Ponomarev intervenne con abilità per valorizzare le richieste — sul tema della conferenza intercomunista. Ciò non significava che fossero state superate le resistenze o le opposizioni, ma che la tesi sovietica era accettata in una prospettiva rigorosamente contenuta nei limiti, che sarebbero stati indicati dalla « Pravda » (come risultano dal dianzi citato articolo del 28 novembre).

A chiarire la portata delle difficoltà persistenti può valere la cronaca delle otto riunioni preparatorie della conferenza plenaria. La prima si svolse in Budapest dal 26 febbraio al 5 marzo del 1968. Ebbe compiti consultivi, e vi parteciparono i delegati di 65 partiti (ci si avvicinava, dunque, al numero dei 70 Pc indicati da « Kommunist » come favorevoli almeno alla tesi della convocazione dell'adunanza plenaria). Violenti contrasti ne caratterizzarono lo svolgimento: quando Mikhail Suslov, contro le promesse e le assicurazioni preventivamente offerte, attaccò duramente le posizioni cinesi e quando i romeni, la cui delegazione era diretta da Paul Niculescu-Mizil, abbandonarono le sedute, non avendo ottenuto pubbliche scuse dal delegato siriano Bagdash, che li aveva accusati di « nazionalismo ». Al di là, dei due incidenti, che confermavano l'esistenza di gravi dissensi non soltanto d'ordine procedurale, la riunione fu dominata dal confronto tra le tesi dei fautori d'una conferenza esclusivamente limitata ai Pc e quelle dei sostenitori della necessità d'ammettervi anche i rappresentanti di altri gruppi « di sinistra », il cui contributo avrebbe potuto dimostrarsi utile per lo sviluppo del coordinamento dei « piani anti-imperialistici » e per il consolidamento del « fronte anti-imperialistico ». Prevalse la prima tesi.

Nella seconda riunione, svoltasi in Budapest (in assenza dei romeni) dal 24 al 28 aprile, i delegati di 54 Pc decisero di convocare la conferenza intercomunista per il 25 novembre dello stesso anno a Mosca. Ma, evidentemente, anche in tale seconda riunione preparatoria i contrasti non s'erano attenuati; fu necessario, infatti, un successivo incontro (18-22 giugno, nella stessa capitale ungherese) del gruppo di lavoro, del quale fecero parte i delegati di 39 Pc; non furono comunicate informazioni sul suo svolgimento e sulle sue conclusioni. Gli sviluppi del nuovo corso cecoslovacco avevano suscitato una situazione imprevista, alimentando le speranze degli oppositori della cosiddetta « ortodossia sovietica » nella possibilità d'una diversificazione degli indirizzi, pur se nel mantenimento dei comuni programmi d'azione.

Quando il gruppo di lavoro si riunì per la quarta volta — tra il 27 settembre e il 1° ottobre del '68 — l'invasione della Cecoslovacchia da parte delle Armate dell'Urss, della Polonia, della Rdt, dell'Ungheria

e della Bulgaria aveva dimostrato che tali speranze erano inattuabili. La rivalutazione del primato sovietico e dell'obbedienza dei Pc al potere della « ragion di stato » dell'Urss era stata codificata nella cosiddetta « dottrina Breshnev »; s'erano palesate vane le ipotesi — benché formulate dallo stesso Pcus — sull'ampliamento del ruolo dei singoli Pc e sulla valorizzazione delle « vie nazionali ». Di fronte alla complessità dei nuovi problemi suscitati dall'invasione della Cecoslovacchia, i delegati dei 58 Pc presenti decidevano di riunirsi nuovamente a breve scadenza: appariva l'impossibilità che il convegno plenario si svolgesse il 25 novembre. Infatti, tra il 18 e il 21 novembre 67 Pc erano rappresentati nella nuova adunanza di Budapest. I romeni — che non erano intervenuti in Cecoslovacchia, dissociandosi dalle responsabilità degli altri paesi membri del Patto di Varsavia — ritornarono al tavolo delle riunioni, per ribadire i propri atteggiamenti favorevoli al mantenimento e allo sviluppo della cooperazione intercomunista; ma nel rispetto assoluto dell'autonomia dei singoli Pc. I comunisti francesi si distinsero nel sostenere l'opportunità d'un rinvio della conferenza, poiché — come disse il capo della loro delegazione — « le attuali condizioni non sono favorevoli ». Prevalse la tesi d'un « aggiornamento temporaneo »: fu significativo che la decisione in tal senso fosse approvata con l'astensione di alcuni delegati, come quelli della Gran Bretagna, della Svizzera e di Réunion. Ciò indicava — infatti — che cinque sessioni preparatorie non erano valse a comporre i dissensi, ad alterare i convincimenti degli oppositori e degli esitanti. L'unico fatto nuovo, giudicato positivamente dai filo-sovietici, consisteva nel « rientro » dei romeni: ma esso era determinato dalla volontà di non estraniarsi da un dibattito, nel corso del quale essi avrebbero potuto far valere le ragioni del proprio atteggiamento.

Nelle successive due riunioni — la prima svoltasi il 21 febbraio del '69 in Budapest, la seconda il 17 marzo in Mosca — il gruppo di lavoro esaminò i progetti di documenti, che erano stati preparati dal Cc del Pcus. Il loro testo fu sottoposto a numerose critiche dai partecipanti alle due sessioni; altre riserve e opposizioni furono espresse dai Pc non presenti alle adunanze di Budapest e di Mosca. Il gruppo di lavoro, comunque, decise che non si potesse rinviare ulteriormente la data del convegno plenario, che fu stabilita al 5 giugno. Ma fu necessaria una nuova sessione dello stesso gruppo di lavoro, con l'intervento dei delegati di 70 partiti, per la messa a punto dei « documenti di base », in guisa che essi esprimessero non soltanto le tesi dei sovietici e dei loro alleati, sibbene anche le esigenze prospettate da minoranze già divenute cospicue. La principale obiezione riguardava i limiti imposti all'autonomia dei singoli Pc. Tra il 23 e il 30 maggio 1969, in Mosca, si tentò invano d'apportare concreti mutamenti ai testi già elaborati. Alla conferenza plenaria si giunse, pertanto, in una situazione caratterizzata dalla persistenza delle opposizioni, delle riserve. I so-

vietici erano riusciti a imporre un indirizzo politico, che appariva fondato sulle preminenti responsabilità dell'Urss e sul piano interpartitico e sul piano dei rapporti internazionali; il Cremlino era stato costretto, peraltro, ad accettare un'impostazione di non marginale rilievo: l'impegno a non promulgare atti di « scomunica » o di « condanna » del Pc cinese e di altri partiti, che rifiutavano d'operare sul modello del Pcus. Il Cremlino accettava anche la « pubblicità » del dibattito: un fatto nuovo nella storia delle organizzazioni intercomuniste, dopo le prime esperienze del Comintern.

I sovietici avevano dovuto agire su due fronti, specialmente nel periodo successivo all'invasione della Cecoslovacchia:

— attuando il programma repressivo del nuovo corso, prima che si riunisse la conferenza intercomunista: la loro imposizione militare era stata, in pratica, annullata e umiliata dalla compattezza del Pc cecoslovacco e dell'intera popolazione in difesa dei dirigenti umiliati dalla schiacciante forza degli altri eserciti del Patto di Varsavia; la sostituzione del gruppo di vertice di Praga fu lenta, ma inesorabile, anche se portò al potere non un Quisling pronò ai voleri del Cremlino, bensì un uomo, come Gustav Husak, capace insieme d'accettare realisticamente le conseguenze dell'occupazione e di non spegnere completamente le conquiste del « nuovo corso »;

— dramatizzando — in particolar modo dopo gli scontri armati del marzo sull'Ussuri e sull'Amur e con l'intensificazione degli incidenti anche nel Sinkiang — la « volontà aggressiva » dei cinesi, in un tentativo di far valere ai fini dell'unità dei partecipanti alla conferenza moscovita l'esistenza d'un pericolo insito nel « comunismo castrense » di Mao; pericolo alimentato, nel giudizio dei sovietici, dal rafforzamento dell'influenza dei militari negli organismi direttivi del Pcc formatisi dopo la rivoluzione culturale, e specialmente dopo il IX congresso del partito, nell'aprile del 1969.

L'incidenza di tali due fattori fu notevole sullo svolgimento della conferenza moscovita.

« Farsa contro-rivoluzionaria recitata da una manciata di rinnegati e di scabbiosi »: così i giornali cinesi avevano presentato la conferenza, alla vigilia della sua apertura. L'asprezza dell'insulto non era attenuata da analisi politiche valide; né sembrava interessare i dirigenti del Pcc la constatazione che, in maggioranza, i partecipanti s'erano pronunciati contro qualsiasi condanna del maoismo.

Ben diversamente avevano agito i comunisti cecoslovacchi, nella consapevolezza che la loro « questione » (insieme con quella cinese) sarebbe stata determinante nel corso dei lavori. Il 1° giugno, all'indomani del termine dell'ultima sessione del comitato preparatorio, il Cc del Pc cecoslovacco aveva pubblicato una « dichiarazione » formale, per sostenere la seguente tesi: « gli sforzi per internazionalizzare la questio-

ne cecoslovacca possono esser valutati dal Cc soltanto come un tentativo, che non gioverebbe ai nostri interessi o agli interessi del movimento internazionale dei lavoratori ». Nella « dichiarazione » si affermava anche: « i gravi problemi insorti nel 1968 tra noi e i nostri alleati non possono essere risolti da alcun altro »; si aggiungeva: « la politica del nostro partito non dovrebbe esser discussa in una conferenza internazionale, pure in considerazione del fatto che il nostro partito non ha ancora avuto il tempo per elaborare un'analisi completa delle cause e dei risultati della politica del pre-gennaio e del dopogennaio » (si ricorderà che nella riunione plenaria del Cc del Pc cecoslovacco, svoltasi nel gennaio del 1968, fu decisa la sostituzione di Antonin Novotny con Alexander Dubcek nella suprema direzione del partito).

536

Un appello all'unità di « tutti i Paesi socialisti » era stato rivolto dal presidente Nicolae Ceausescu in un articolo in « Problemi della pace e del socialismo » riprodotto il 25 maggio da ogni giornale romeno. Tale esigenza d'unità era resa indispensabile, se si voleva conseguire l'obiettivo della « ricerca della pace e della sicurezza »; evidentemente, Ceausescu si riferiva anche alla Cina e alla Jugoslavia, ricordando l'impegno preliminarmente assunto dai sovietici d'agire, perché si evitassero nuove « condanne »; il leader romeno confermava anche la propria posizione autonomistica, estendendone il criterio di validità per altri Pc (allusione, almeno implicita, alla Cecoslovacchia), e ribadiva la fedeltà ai precedenti suoi appelli in favore del contemporaneo dissolvimento, « nell'interesse dell'Europa », della Nato e del Patto di Varsavia.

Gli spagnoli — in un articolo pubblicato da « Nuestra Bandera » alla vigilia dell'apertura dei lavori — osservavano: « non può ritenersi che la prossima conferenza ricostituirà l'unità del movimento comunista internazionale, e, pertanto, il documento in esame non può essere una "Carta programmatica" per i Pc, né può definire una loro linea generale. Qualsiasi tentativo d'introdurre qualcosa del genere nella conferenza non farebbe che portare in superficie le difficoltà, che oggi sono insormontabili. Dobbiamo muovere dalla realtà, e la realtà ci dice che oggi il movimento comunista internazionale è gravemente diviso ». Si confermava, dunque, l'opposizione d'un partito prestigioso — benché in esilio — come lo spagnolo a qualsiasi ipotesi di ricostituzione d'un Comintern o d'un Cominform: la tesi era condivisa dalla maggioranza dei partecipanti alla conferenza.

Le impostazioni sovietiche erano suggerite da un ottimismo di maniera, ma anche da prudenza. « Tempi Nuovi » — in un articolo pubblicato il 30 maggio, mentre si concludevano i lavori del comitato preparatorio — riconosceva: « il movimento comunista da molti anni conosce difficoltà, nei suoi ranghi si sono determinate divergenze ... L'elaborazione dei progetti di documenti è stata accompagnata da ac-

cese polemiche »; spiegava: « ...Non esiste il problema di creare un centro unico per la direzione della lotta di classe internazionale; né si tratta della subordinazione d'un partito agli altri »; ma — avvertiva — « la base dell'eguaglianza è nell'internazionalismo proletario »: in pratica, ritornava nell'articolo di « Tempi Nuovi » l'eufemistica interpretazione della « dottrina Breshnev » in termini di subordinazione degli interessi dei singoli Pc (al potere o in lotta per la conquista del potere) ai cosiddetti « doveri dell'internazionalismo proletario », sempre identificati con le « giuste posizioni del Pcus ». Agli osservatori non sfuggiva il significato d'un altro elemento contenuto nella stessa rivista: la Cina, « agitando la bandiera dell'anti-sovietismo, ha praticamente dichiarato guerra all'intero movimento comunista internazionale ». Era il preludio della manovra politica, in funzione anti-cinese, alla quale s'è dianzi accennato.

Non meno esplicitamente si pronunciava la « Pravda » (2 giugno): « non si può ignorare che si sta realizzando una congiunzione tra la propaganda nemica occidentale e lo slancio anti-socialista e anti-sovietico, che caratterizza la stampa di Pechino. Qualsiasi montatura anti-sovietica, anche la più insulsa, realizzata da Pechino è immediatamente ripresa e diffusa dai giornali dei monopoli, i quali sostengono con soddisfazione che il regime maoista s'opponesse alla comunità socialista, al movimento comunista e a tutte le forze democratiche e progressive, che esso sta tentando in vari modi di spezzare il fronte unico della lotta anti-imperialistica ». Nel giorno d'inizio della conferenza, infine, la « Pravda » esaltava « l'atteggiamento profondamente internazionalistico » dei partiti comunisti presenti, rilevando: « la forza e l'efficacia della loro strategia e della loro tattica è nel fatto che essi operano in applicazione dei risultati d'una rigorosa analisi scientifica dei rapporti di forza interclassisti, e che essi attuano forme e metodi di lotta completamente rispondenti alle effettive condizioni ».

Leonid Breshnev, nel discorso di saluto ai delegati di 75 partiti, nel primo giorno delle riunioni nella Sala di San Giorgio del Cremlino, esaltava il movimento comunista come « la forza internazionale più influente nel mondo contemporaneo », e auspicando dall'adunanza un contributo « a raggruppare il movimento sulla base dei principi del marxismo-leninismo e dell'internazionalismo proletario », osservava: « più forte sarà la nostra compattezza, più forti saranno i colpi che infliggeremo all'imperialismo ».

Partecipavano alla conferenza delegati di 74 partiti, due dei quali non indicati (perché operanti in condizioni di clandestinità nei rispettivi paesi), e due (Cuba e partito di sinistra della Svezia) come « osservatori ». I paesi rappresentanti erano: Australia, Austria, Algeria, Argentina, Belgio, Berlino-ovest, Bulgaria, Bolivia, Brasile, Gran Bretagna, Ungheria, Venezuela, Haiti, Guyana, Guadalupe, Guatemala, Repubblica Federale tedesca, Repubblica Democratica tedesca, Honduras,

Grecia, Danimarca, Repubblica dominicana, Israele, India, Giordania, Irak, Iran, Irlanda settentrionale, Repubblica d'Irlanda (Eire), Spagna, Italia, Canada, Cipro, Costa Rica, Lesotho, Libano, Lussemburgo, Marocco, Martinica, Messico, Mongolia, Nigeria, Nicaragua, Norvegia, Pakistan orientale, Panama, Paraguay, Perú, Polonia, Portogallo, Portorico, Réunion, Romania, El Salvador, San Marino, Siria, Unione Sovietica, Stati Uniti, Sudan, Tunisia, Turchia, Uruguay, Finlandia, Francia, Ceylon, Cecoslovacchia, Cile, Svizzera, Ecuador, Sud Africa.

Dei Pc al governo erano assenti quelli della Cina, della Jugoslavia, dell'Albania, del Vietnam settentrionale, della Corea settentrionale; era presente, ma con ruolo di « osservatore », quello di Cuba; erano presenti quelli dell'Urss, della Mongolia (il solo stato comunista asiatico partecipante alla conferenza moscovita), della Polonia, della Germania orientale, dell'Ungheria, della Bulgaria, della Cecoslovacchia e della Romania: a proposito di questi ultimi due conviene annotare, peraltro, che il Pc cecoslovacco aveva dovuto subire la nuova direzione imposta dal Cremlino, e che il Pc romeno, pur approvando il principale documento, vi ha opposto riserve non formali. Il « campo socialista » è apparso, dunque, gravemente diviso.

Prima di considerare i principali elementi emersi dalla conferenza è giusto osservare che alcuni dei Pc presenti erano soltanto « gruppi » filo-sovietici di partiti dianzi più consistenti, e dai quali s'erano separate cospicue frazioni filo-cinesi (tipico è l'esempio dei comunisti dell'India) o diversamente orientate (come nel caso dei comunisti israeliani). Alcune suddivisioni erano artificiose (come nella distinzione, ad esempio, tra i Pc della Repubblica Federale tedesca e di Berlino-ovest). Si deve anche tener conto dell'accentuato fenomeno del frazionamento in alcuni partiti — come il greco — operanti nella clandestinità o in esilio. Non è da sottovalutarsi, inoltre, il rilevante numero di micro-partiti comunisti, come quelli (se ne indica tra parentesi il numero degli iscritti, compilato sulla base delle più recenti informazioni) dei seguenti paesi: Algeria (900-1.000), Australia (4.750), Belgio (12.500), Berlino-ovest (poche centinaia), Bolivia (6.000), Brasile (16.000), Venezuela (5.000), Haiti (500), Guyana (100-150), Guadalupe (1.500), Guatemala (800), Repubblica Federale tedesca (7.500), Honduras (350), Danimarca (6.000), Repubblica dominicana (1.000), Israele (2.000), Giordania (700), Irak (2.000), Iran (1.000), Eire (200), Spagna (5.000), Canada (2.500), Cipro (13.000), Costa Rica (600-700), Lesotho (poche centinaia), Libano (6.000), Lussemburgo (550), Marocco (600), Nigeria (900-1.000), Nicaragua (200), Norvegia (2.500), Pakistan orientale (1.500), Panama (250), Paraguay (5.000), Perú (5.000), Portogallo (2.000), Portorico (1.000), Réunion (500), El Salvador (200), San Marino (poche decine), Siria (3.000), Stati Uniti (13.000), Sudan (8.000), Tunisia (100-150), Turchia (1.500), Ceylon (2.500), Svizzera (4.000), Ecuador (1.700), Sud Africa (250-300).

Almeno 48 dei 74 partiti partecipanti alla conferenza di Mosca, dunque, erano molto scarsamente rappresentativi. È da notarsi che, tra i Pc non al potere, soltanto l'italiano è composto da più di un milione di iscritti; ma altri Pc — tra quelli non al potere — svolgono un ruolo notevole nell'attività politica, mentre è quasi nulla la funzione di un gruppo di Pc — come il britannico — che pure vantano un discreto numero d'iscritti (36.000). I cinesi non avevano errato nella valutazione del significato della consistenza numerica dei singoli Pc ai fini della determinazione delle maggioranze.

Il primo scontro fu provocato già nel secondo giorno delle riunioni. Il delegato del Pc del Paraguay, C. Maciel, aveva mosso un aspro attacco al Pc cinese, denunciandone la campagna contro l'Urss e contro altri paesi governati dai comunisti. Intervenne subito dopo — per « mozione d'ordine » — il presidente romeno Ceausescu, per definire « grave e pericoloso » il discorso di Maciel. Egli rivolse un appello ai convenuti, perché s'astenessero dall'assumere atteggiamenti ostili o dal muovere critiche ai danni di partiti assenti dalla conferenza: e ciò anche — egli ricordò — in esecuzione d'una linea di condotta preliminarmente concordata. Nessuno replicò a Ceausescu. Il sud-africano John Marks, che presiedeva la seduta, si limitò a deplorare che il leader romeno avesse parlato « troppo a lungo », ed espresse la fiducia che altri oratori non avrebbero superato i limiti di tempo stabiliti.

Il discorso del delegato sud-americano era stato soltanto il preludio di più aspri interventi in senso anti-cinese. Incominciò, subito dopo, il primo segretario del Pc polacco, Wladislaw Gomulka. Egli mosse dalla contestazione della tesi maoista, secondo cui « sarà la guerra a trasformarsi in rivoluzione, o sarà la rivoluzione a prevenire la guerra », definendola « una risposta non giusta ai problemi della pace e della guerra ». Infatti, disse il leader polacco, « sostenere la linea della coesistenza pacifica non significa considerare mutata la sostanza dell'imperialismo »; « la coesistenza è anzitutto una necessità », una condizione per la lotta dei popoli: donde il suo « contenuto rivoluzionario »: qui sembrava risaltare l'interpretazione kruscioviana della « coesistenza pacifica » nelle prime acute fasi della polemica con i cinesi. Gomulka (che ribadiva le già note posizioni del suo governo sui temi della sicurezza europea) attaccava il regime di Pechino anche sulla « strategia » politica cinese, la quale « ha portato alla rottura e alla scissione » con l'Urss, definita dal leader polacco « la principale forza anti-imperialistica ». I cinesi — egli disse — interpretano nel modo più esteso il concetto di « vie nazionali al socialismo », la cui esistenza « è un fatto reale », perché « sarebbe errato scorgere in una sola di tali "vie" un modello valido per tutti » (e qui lo strale polemico di Gomulka era, in tutta evidenza, diretto contro i nazional-comunisti del gen. Moczar e dei suoi partigiani, che insidiano il « gruppo di vertice »

attualmente detentore del potere in Varsavia); ma « il rispetto delle "vie al socialismo" non può significare rinuncia ai principi dell'internazionalismo ». E proprio tale nesso — per Wladislaw Gomulka — sarebbe stato spezzato dal Pc cinese, « attaccando l'Urss da posizioni nazionalistiche, proponendo inammissibili rivendicazioni territoriali e provocando incidenti di frontiera ». L'impostazione sovietica era accettata ed esposta dal leader polacco anche nell'esortazione a « controbattere l'offensiva ideologica dell'imperialismo, che si manifesta particolarmente con tentativi di diversione all'interno dei paesi socialisti ».

Più autorevolmente Leonid Brežnev — in un discorso pronunciato il 7 giugno e durato 2 ore e 20 minuti — esponeva le « tesi-guida », chiarendone i motivi attuali. Il suo programma era articolato in alcuni elementi principali, e cioè:

— denuncia del « tentativo dell'imperialismo d'adattarsi alle nuove condizioni della lotta tra i due sistemi mondiali »; « più esso si spinge avanti in tal senso, più s'aggravano le sue contraddizioni interne »; denuncia del « volto militaristico » dell'imperialismo e definizione della « lotta all'imperialismo » come « lotta contro la guerra nucleare »; rilievo della necessità di superare i dissenti interni e d'elaborare una « piattaforma unitaria » anti-imperialistica;

— « l'unità del movimento comunista è stata gravemente intaccata in un certo numero di maglie, e alcuni partiti hanno conosciuto sconfitte ». Le cause delle difficoltà erano individuate da Brežnev specialmente nella « frattura di vaste proporzioni nelle basi stesse del vecchio mondo »: da ciò è derivata « una più strenua resistenza della borghesia »; inoltre: « milioni di uomini provenienti da strati sociali diversi s'impegnano nell'azione politica, pur essendo privi della necessaria chiarezza sui metodi di lotta necessari per risolvere i problemi, che li preoccupano »: donde la « penetrazione » di tendenze revisionistiche di destra e di sinistra, e donde la necessità della lotta contemporanea su due fronti; tra i difetti della situazione in Occidente il *leader* sovietico considerava anche negativamente l'« immaturità politica » dei gruppi giovanili;

— « il passaggio a posizioni nazionalistiche è un fattore comune degli opportunismi di destra o di sinistra »;

— sulla « questione cinese » non avrebbe voluto parlare, ma « i recenti avvenimenti » (cioè: gli incidenti di frontiera) e « il carattere delle mozioni approvate al IX congresso del Pcc » indicano che s'è determinata una situazione nuova, « che esercita una funzione negativa sull'atmosfera internazionale e sulle condizioni nelle quali si svolge la lotta anti-imperialistica ». Un'altra preoccupazione turbava Brežnev: « una parte dell'opinione pubblica progressista crede ancora nelle aspirazioni rivoluzionarie degli attuali dirigenti cinesi, concedendo loro la propria fiducia, quando dichiarano di lottare contro l'imperialismo ». Ma « Mao Tse-tung ha attaccato i principi del comunismo scientifico

proprio in questa sala di San Giorgio, dieci anni or sono »; successivamente il regime di Pechino è passato « dalla fase della polemica a quella dell'attività scissionistica ». Nel nuovo statuto del Pc cinese si legge che « i pensieri di Mao sono il marxismo-leninismo della nostra epoca » e si esorta alla lotta contro i « revisionisti moderni » (i sovietici). Inoltre, il regime cinese, che considera la guerra come un « positivo fenomeno storico », insiste nelle « provocazioni armate », « presenta assurde rivendicazioni territoriali ». Ecco perché — concludeva Breshnev su questo tema, attaccando i Pc, che « indeboliscono o spezzano i loro legami internazionalistici » (l'indomani, la « Pravda » li avrebbe accusati esplicitamente di « anti-sovietismo ») — « noi condurremo una lotta decisa contro la politica sciovinistica di Pechino »; « alla linea della divisione delle schiere comuniste contrapponiamo quella dell'unità d'azione anti-imperialistica »;

— nessun accenno esplicito riguardava la Cecoslovacchia, ma Breshnev tentava una difesa al suo operato nelle vicende, che portarono nell'agosto del '68 all'invasione della Cecoslovacchia e al soffocamento del « nuovo corso », dicendo: « la propaganda borghese tenta in ogni modo di calunniare il principio dell'internazionalismo proletario, opponendogli artificiosamente i principi dell'indipendenza, della sovranità e dell'eguaglianza dei diritti. A tale scopo i propagandisti borghesi hanno fabbricato e lanciato la famosa teoria della "sovranità limitata". Per noi è chiaro che i tentativi d'un partito comunista di "rafforzare" le sue posizioni, diminuendo o anche spezzando i legami internazionalistici e rifiutando di partecipare ad attività comuni con gli altri partiti, non possono che portare alla perdita dell'indipendenza ideologica di fronte alla borghesia e alla perdita di prestigio politico ». L'avvertimento appariva diretto anche contro le posizioni autonomistiche del Pc romeno, pur se Breshnev ammetteva che « non si devono sottovalutare i principi d'indipendenza, di sovranità e d'uguaglianza tra i paesi socialisti e tra le diverse organizzazioni nazionali del movimento »; infatti, « il rispetto e la rigorosa osservanza di tali principi sono una legge per i comunisti ». Ma l'internazionalismo si manifesta anche « con il sostegno di tutti i "partiti fratelli" della società socialista, così com'essa è realmente ».

La « linea sovietica » era nettamente contestata da Nicolae Ceausescu, il quale (discorso pronunciato il 9 giugno) sosteneva « la necessità della riconciliazione tra Mosca e Pechino », nell'interesse della « lotta anti-imperialistica ». Diceva il presidente romeno: « abbiamo informato i compagni cinesi del nostro disaccordo dalle loro accuse contro l'Urss e contro altri partiti comunisti. Ma abbiamo anche informato i compagni sovietici del nostro disaccordo dalle loro accuse alla Cina ... Noi siamo molto preoccupati per gli scontri e per gli incidenti verificatisi sui confini tra due grandi potenze comuniste ... Noi riteniamo che anche i semplici appelli dall'esterno a sostituire la lea-

dership d'un partito contribuiscano a render più difficili i rapporti ... Noi ricordiamo, nella storia del movimento comunista, casi in cui contro altri partiti furono rivolte accuse, che poi si sono dimostrate infondate, e sappiamo tutti quali gravi conseguenze siano state suscitate da una tale prassi: non ripetiamo gli errori del passato! ... È stato insinuato che la Romania e il suo Pc perseguano una politica nazionalistica e ignorino i loro doveri internazionalistici. No, compagni, non è vero: a noi sono cari i principi della solidarietà internazionalistica, ma in una corretta presentazione e interpretazione ... È vero che qualsiasi indebolimento della solidarietà internazionalistica danneggia la causa comune, ma questo principio non dev'essere forzato fino al punto di violare altri principi non meno importanti, interferendo in qualsiasi modo nelle questioni interne d'un altro paese ». Donde l'appello di Ceausescu per « il ritorno entro i loro confini naturali di tutte le truppe straniere »: in ciò, evidentemente, non prevaleva il solo motivo, consueto nell'azione romena — come s'è dianzi annotato — in favore dello scioglimento di tutti i « patti militari », essendo implicito nel discorso un appello a metter fine all'occupazione militare della Cecoslovacchia.

L'indomani, Janos Kadar avrebbe tentato di difendere la tesi del « diritto d'intervento », notando che « non si può restare indifferenti, quando in un paese socialista sono poste in gioco le stesse sorti del socialismo »; infatti, « il pericolo riguarda tutti, perché colpisce gli interessi dell'intero movimento internazionale ». Il leader ungherese riprendeva i temi sovietici, sostenendoli, della polemica contro il « gruppo di Mao »; enunciava anche una propria interpretazione della teoria dell'uguaglianza di diritti e doveri tra i Pc, annotando: « non si può dimenticare che su alcuni partiti, e specialmente sul Pcus, gravano particolari responsabilità ». Il discorso di Kadar dev'essere valutato, necessariamente, tenendo conto del suo ruolo nella repressione del « nuovo corso » magiaro, nell'autunno del '56.

Già Walter Ulbricht, parlando ai delegati subito Ceausescu, aveva energicamente riaffermato il principio dell'indissolubilità del vincolo solidaristico con l'Urss, contro qualsiasi ipotesi di « via nazionale »: « soltanto stringendoci intorno all'Urss — aveva detto — potremo rafforzare il comunismo ». Il leader tedesco-orientale aveva duramente attaccato i cinesi: « siamo colpiti e indignati per le aggressioni armate organizzate da Pechino sulle frontiere con l'Urss »; « chi attacca l'Urss è nemico del socialismo »; « il cosiddetto IX congresso del Pc cinese ha dimostrato che i suoi dirigenti si sono ufficialmente distaccati dal marxismo-leninismo ». L'atteggiamento del regime di Pankow si confermava, dunque, in termini d'integralismo dottrinario e di prassi politica.

Quattro giorni dopo Ulbricht (il 13 giugno) sarebbe toccato al primo segretario del Pc mongolo, Tsedenbal, il compito d'elaborare i

motivi più concreti della polemica anti-maoistica. Egli accusava Pechino di volersi annettere « tutta la Mongolia », di tentare il « rovesciamento » del regime di Ulan Bator con una campagna sovvertitrice di radio e di stampa. Mao — egli diceva — « ha ripreso il programma annessionistico di Ciang Kai-scek, e le nostre frontiere sono in pericolo »; non casualmente Mao — egli ricordava — aveva detto già nel '64 ad alcuni giornalisti nipponici che « la Mongolia appartiene alla Cina ». Tsendenbal estendeva l'attacco, accusando i « maoisti » di « opprimere le minoranze etniche » (alludendo alle situazioni nel Sinkiang, nella Manciuria, nel Tibet) e definendo una « minaccia reale » la « politica anti-socialista cinese, che colpisce gli interessi di tutto il movimento operaio ».

Più elaborato nell'armonizzazione del proprio indirizzo politico con quello del Cremlino era apparso (10 giugno) l'intervento del primo segretario del Pc bulgaro, Todor Jivkov. Egli concordava nel giudizio sulle « spinte nazionalistiche » come basi delle attuali « deviazioni » e nell'accusa al Pc cinese d'aver « tradito i principi del marxismo-leninismo e dell'internazionalismo proletario », trasformandosi in « partito maoista, nazionalista e trotszkista », che « minaccia la sicurezza di tutti i popoli, identificandosi oggettivamente con gli imperialisti »; e, in polemica diretta con il presidente romeno Ceausescu, osservava: « come si può tacere e non prendere posizione contro la linea del IX congresso del Pc cinese, mentre esso organizza attacchi provocatori sulle frontiere dell'Urss, realizza la sua azione scissionistica e giunge a minacciare i sovietici con la prospettiva d'una guerra nucleare? ». Jivkov si levava anche contro il cosiddetto « opportunismo di destra » e contro « gli apologeti del pluripartitismo » (cioè: « nuovo corso » cecoslovacco e ipotesi parlamentaristiche del Pc italiano; non dimenticava, forse, che Palmiro Togliatti era stato accusato dai cinesi di « cretinismo parlamentare »). L'attacco del leader bulgaro concerneva specialmente le tendenze, presenti in alcuni Pc occidentali, a « scivolare su posizioni opportunistiche, nella speranza di "catturare" i ceti medi e nuovi consensi elettorali, parlando di "vie pacifiche" e dimenticando che la scelta della strada per la conquista del socialismo non dipende soltanto dalla volontà dei partiti comunisti ».

Per Gustav Husak, primo segretario del Pc cecoslovacco, le critiche al Pc cinese erano giustificate dal fatto che il suo IX congresso « ha capovolto la linea politica definita nel precedente VIII congresso del 1956 ». Egli, peraltro, deplorava nel suo discorso (11 giugno) che i « compagni cinesi » non partecipassero allo sforzo unitario, e proponeva una ripresa del « dialogo con Pechino ». Il « possibilismo » di fronte al problema cinese si smorzava nella polemica con i rappresentanti comunisti, che s'erano pronunciati contro l'intervento armato dell'agosto del '68 in Cecoslovacchia: « noi — diceva — stiamo elaborando una valutazione esatta, in termini marxistici, degli avvenimenti. Un'analisi

a tal fine non è ancora completata, e pertanto non possiamo ancora rispondere. Ecco perché siamo sorpresi dal fatto che alcuni partiti fratelli, pur avendo cognizioni superficiali dei nostri eventi e del loro sviluppo, traggano conclusioni premature della questione cecoslovacca: il che è contrario ai nostri interessi ». Non mancava, peraltro, di criticare i dirigenti del « nuovo corso », sostenendo che essi avevano giudicato erroneamente « l'attivizzazione delle forze anti-socialiste » e affermando che nella loro azione prevalsero « semplicismo e romanticismo politico ».

Così, in una gradazione di toni, furono espresse nella terza conferenza intercomunista di Mosca le posizioni dei responsabili dei Pc al governo: l'autonomismo romeno s'accentuava,, mentre il filo-sovietismo era particolarmente rilevato — in termini di vera e propria intransigenza — dai tedesco-orientali e dai mongoli (entrambi per comprensibili motivi geo-politici) ed era spiegato in diversi modi da bulgari, ungheresi, polacchi e cecoslovacchi. Tra gli atteggiamenti degli altri Pc risaltavano, per la peculiarità delle convinzioni e anche delle polemiche, quelle degli italiani, dei francesi e di alcuni partiti interessanti per le caratteristiche delle condizioni ambientali e dei loro rapporti con il Pcus.

Per Enrico Berlinguer (vice-segretario del Pc italiano) « l'unità non può essere il risultato d'una costrizione imposta dall'esterno, ma ... si crea nelle diversità e nell'originalità delle singole esperienze »; la severa critica delle posizioni cinesi (specialmente a proposito del collocamento sullo stesso piano dell'Urss e degli Usa e della proclamazione del « pensiero di Mao come marxismo-leninismo del nostro tempo ») non porta a giustificare che si risponda alle « esasperazioni politiche con esasperazioni in senso opposto »; il Pci « disapprova qualsiasi scomunica », ed è disponibile per eventuali tentativi di « ricostituire un rapporto unitario con la Cina ». E poi — secondo Berlinguer — « noi riteniamo che sia negativa la tendenza ad attribuire etichette di condanna ideologica a chi sostiene posizioni diverse. Tentar di spiegare ogni divergenza con "deviazioni" da una purezza dottrinarica, di cui non si sa bene chi dovrebbe essere il depositario significa precludersi la strada per comprenderne le ragioni oggettive; non può esserci un centro dirigente, un partito-guida, uno stato-guida ». Enrico Berlinguer confermava, in nome del Pci, « solidarietà con il corso nuovo iniziato nel gennaio 1968 e grave dissenso nei confronti dell'ingresso in Cecoslovacchia delle truppe dei cinque paesi del Patto di Varsavia »; egli — anche rispondendo a critiche da altri formulate — osservava: « non intendiamo inserirci negli affari interni del Pc cecoslovacco, ma ... vi sono aspetti degli avvenimenti di Praga, che non riguardano solo i paesi interessati, bensì tutto il nostro movimento ». Ribadiva, infine, l'opposizione ad alcune parti del documento, che esprime « una confi-

gurazione uniforme del socialismo non corrispondente e in parte contraddicente il tipo di società per la quale noi chiamiamo a battersi la classe operaia e i lavoratori del nostro Paese ».

Il segretario del Pc francese, Waldeck Rochet, esponeva le condizioni del suo partito, impegnato in una lotta « su due fronti » contro l'« opportunismo di destra » e contro gli « opportunismi di sinistra, che trovano un terreno fertile nei movimenti giovanili, i quali sono rivoluzionari a parole, perché — in effetti — servono egregiamente la borghesia »; egli presentava come esempio le lotte del cosiddetto « maggio rosso » del '68; definiva « tendenze nocive » quelle emerse dal IX congresso del Pc cinese e delle sue « provocazioni anti-sovietiche »; sosteneva che l'autonomia, la piena parità e l'indipendenza dei Pc sono oggi la condizione essenziale per un'unità operativa; l'esistenza di atteggiamenti differenziati non significa, né deve necessariamente significare, divisione e rottura, come l'autonomismo non deve identificarsi con l'isolamento.

545

Le « affermazioni contraddittorie » e gli « ingiustificati silenzi sui rapporti tra gli stati socialisti » costituiscono — per Lauriel Aamos, segretario del Pc australiano — la debolezza fondamentale del documento programmatico elaborato dai sovietici; la più grave lacuna riguarda la crisi cecoslovacca: l'intervento armato fu un errore, le cui conseguenze sono profonde e peseranno certamente a lungo sull'intero movimento internazionale. Contro Aamos, il delegato del Pc del Salvador ha sostenuto che « furono i cecoslovacchi a chiedere l'intervento »: una tesi ormai accantonata anche dai sovietici.

L'esigenza d'un « dibattito aperto e franco » è stata sostenuta da John Gollan, segretario del Pc britannico, come « condizione per rafforzare l'unità »; « il riconoscimento delle diversità — ha notato il segretario del Pc spagnolo, Santiago Carrillo — non porta alla dispersione o alla frantumazione », ma occorre, a suo giudizio, tener conto degli oggettivi sviluppi delle situazioni in altri campi (come nella Chiesa cattolica e nei movimenti giovanili, dei quali — ha soggiunto — « conviene non drammatizzare le esuberanze »; per Franz Muhri, segretario del Pc austriaco, « non può esistere un centro dirigente, né possono esistere diversi centri dirigenti ». « È giusto — ha detto il delegato svizzero Jean Leichleiter — condannare i comunisti cinesi per la loro politica d'ingerenza negli affari altrui, ma proprio per ciò non possiamo non condannare l'intervento in Cecoslovacchia ». Secondo il rappresentante del Pc peruviano, Prado, occorre combattere i « maoisti » come « neo-trotszkisti » e per la loro « concezione burocratico-militare » del socialismo. Il delegato del « partito marxista-leninista della Nigeria », Tungi Oteghei, è convinto che « una serie di conferenze regionali » possa giovare a chiarire molti elementi del dissenso in atto tra i Pc. Il rappresentante greco Kostas Kaliyannis ha approvato l'invasione della Cecoslovacchia, che nel suo Pc ha provocato gravi dis-

sensi (concretatisi in vere e proprie formazioni di gruppi « separati ». Non sono mancate critiche « da sinistra » (come quella espressa dal delegato del Pc dominicano) al documento, che non contiene « un programma socialista », dimenticando di sottolineare — come egli ha rilevato — « la validità della dittatura del proletariato ».

546 Risaltavano anche alcune situazioni particolari. Se, ad esempio, l'« osservatore » cubano Carlos Rafael Rodriguez, anche rendendo omaggio all'Urss per la « difesa dell'indipendenza di Cuba », difendeva gli « atteggiamenti estremistici » dei suoi compatrioti, il *leader* comunista brasiliano Carlos Prestes avvertiva che « è necessario non confondere lo spirito di lotta e l'audacia rivoluzionaria con l'avventurismo »; e ciò — egli diceva — pur se « occorre adattare le forme della lotta alle concrete condizioni locali ». Rifiuto d'un indirizzo unitario e universalmente valido, dunque, ma anche invito (come quello contenuto nel discorso del *leader* comunista costaricano Manuel Mora) a « non analizzare in modo astratto e meccanico i principi » (ecco perché egli avrebbe preferito che il documento contenesse enunciazioni « più chiare e ferme ». Si notava nell'intervento del delegato del Nicaragua l'esortazione a non sottovalutare « la sopravvivenza delle dittature fasciste ». Dai discorsi dei delegati di alcuni Pc arabi (libanese, giordano, siriano) risultava evidente la preoccupazione « anti-sionistica »: ciò era particolarmente rilevato dal siriano Bagdash. Per il rappresentante di Réunion, Vergès, « è assurda l'ipotesi che l'offensiva ideologica e propagandistica dell'imperialismo possa provocare la crisi dei regimi socialisti »; egli, invece, esortava a non trascurare i problemi del « terzo mondo »: infatti — a suo avviso — « nessuno sottovaluta il ruolo dei paesi socialisti e quello della classe operaia nei paesi capitalistici, ma è soprattutto nel "terzo mondo" che oggi esistono le condizioni per modificare i rapporti di forza internazionali » (lo stesso Vergès si pronunciava contro il documento della conferenza, affermando che « il principio del centralismo democratico non vale sul piano internazionale »).

In breve, queste erano le posizioni maggiormente rilevabili negli interventi dei delegati. La cronaca registra l'invio di messaggi « per l'indipendenza, la libertà e la pace in Vietnam », di solidarietà per i comunisti di Haiti e dell'Indonesia perseguitati, in favore della resistenza greca contro la « dittatura dei colonnelli », contro l'azione politica di Israele (nonostante l'opposizione di alcuni rappresentanti di Pc).

Il documento principale approvato non unanimemente dalla conferenza (dopo che vi erano stati proposti ben 300 emendamenti, soltanto alcuni dei quali furono accolti dal comitato preparatorio, presieduto da Boris Ponomarev, membro della segreteria del Pcus) è intitolato: « i compiti della lotta anti-imperialistica e l'unità d'azione dei partiti comunisti e operai, di tutte le forze anti-imperialistiche ». La sua premessa è nella constatazione della necessaria unità d'azione di tutte

queste forze per « un'offensiva più vasta contro l'imperialismo, contro le forze della reazione e della guerra ». La conferenza « ha studiato i compiti attuali » di tale lotta.

Il primo capitolo sostiene che « il senso generale dello sviluppo dell'umanità è determinato dal sistema socialista mondiale, dalla classe operaia internazionale, da tutte le forze rivoluzionarie »; avverte che « si approfondisce la contraddizione fondamentale tra imperialismo e socialismo »; segue un'analisi dettagliata delle ragioni considerate dai partiti comunisti a base di ciò, e si conclude con l'affermazione seguente: « se le forze democratiche e rivoluzionarie, se i popoli non si uniscono per porre fine agli atti criminosi dell'imperialismo, questo recherà all'umanità mali sempre più terribili. Paralizzare gli aggressori, liberare l'umanità dall'imperialismo: questa è la missione, che spetta alla classe operaia, a tutte le forze anti-imperialistiche, le quali conducono la lotta per la pace, la democrazia, l'indipendenza nazionale e il socialismo ». L'analisi è stata ritenuta — per diversi motivi — imprecisa e inesatta dai delegati di quattro Pc (Italia, Australia, San Marino, Rëunion), che non l'hanno accettata, rifiutando questo capitolo.

547

Il secondo capitolo afferma che « il sistema socialista mondiale rappresenta la forza decisiva nella lotta anti-imperialistica » e che « tutte le lotte liberatrici trovano nel sistema socialista mondiale, e anzitutto nell'Unione Sovietica, un sostegno insostituibile ». L'esame dei « successi dei paesi socialisti » precede la definizione del « ruolo della classe operaia nei paesi capitalistici » e della « nuova fase del movimento di liberazione ». I problemi appaiono impostati sulla consueta tematica, sfuggendo a un'analisi aggiornata — se non nell'esposizione cronologica degli eventi e nella loro collocazione geografica — dei fatti e delle nuove realtà, che ne caratterizzano lo svolgimento. Gli stessi quattro Pc d'Italia, d'Australia, di San Marino e di Réunion hanno respinto anche questo secondo capitolo.

Il terzo capitolo considera le « misure e azioni concrete contro l'imperialismo ». « Il primo obiettivo dell'unità d'azione — vi si afferma — è di dare il più completo sostegno all'eroico popolo vietnamita »; « l'elemento essenziale è oggi come ieri la lotta per la pace mondiale, contro la minaccia di una guerra termonucleare »; ma « la difesa della pace è indissolubilmente legata alla lotta per imporre agli imperialisti la coesistenza pacifica tra stati a sistemi sociali diversi, che esige il rispetto della sovranità, dell'eguaglianza di diritti, dell'integrità territoriale di ogni stato, piccolo o grande, della non ingerenza negli affari interni di altri paesi; il rispetto del diritto di tutti i popoli di scegliere liberamente il proprio regime sociale, economico e politico; il regolamento dei contrasti internazionali attraverso gli strumenti della politica e del negoziato ». Si afferma che « la politica di coesistenza pacifica favorisce la soluzione positiva dei problemi economici e sociali dei paesi in via di sviluppo » e che « la lotta delle masse contro l'im-

perialismo è una delle condizioni del successo della politica di coesistenza pacifica diretta contro i fautori di guerra, contro i reazionari, contro i monopoli dell'armamento ». Nel confermare che « per la salvaguardia della pace il compito più urgente consiste nell'impedire la disseminazione delle armi nucleari e nel mettere in vigore il trattato di non proliferazione delle armi nucleari », si afferma pure che « la conferenza chiama l'opinione pubblica internazionale a manifestare una costante e attiva solidarietà con i popoli e con i paesi, che sono i bersagli permanenti degli atti aggressivi dell'imperialismo ». Inoltre, « i comunisti, ribadiscono la loro solidarietà con la lotta dei popoli dell'Asia, dell'Africa e dell'America latina » e s'impegnano a « ripulire completamente il pianeta dalla peste colonialistica, liquidare i suoi ultimi focolai, non permettere che rinasca in forme mascherate ». È anche « necessario rafforzare la lotta contro il pericolo fascista e dare una risposta senza pietà agli intrighi pro-fascisti »; occorre « lottare contro l'ideologia e la pratica inumana del razzismo » e per « la democratizzazione di tutti gli aspetti della vita sociale ». Questo capitolo è stato approvato anche dai quattro Pc d'Italia, d'Australia, di San Marino e di Rèunion.

Il quarto e ultimo capitolo del documento principale riguarda « l'unità dei partiti comunisti e operai », che « è il fattore più importante del raggruppamento di tutte le forze anti-imperialistiche ». Anche attraverso riunioni bilaterali e plurilaterali interpartitiche si favoriranno il conseguimento e il potenziamento di tale unità « sulla base del marxismo-leninismo ». Si proclama che « la fedeltà al marxismo-leninismo e all'internazionalismo proletario, la devozione senza riserve agli interessi del proprio popolo, alla causa comune del socialismo, sono la condizione necessaria dell'efficacia e del giusto orientamento dell'unità d'azione dei partiti comunisti e operai, il pegno del loro successo nella lotta che essi conducono per i loro obiettivi storici ». I Pc d'Italia, d'Australia, di San Marino e di Réunion non hanno accettato quest'ultimo capitolo.

Altre dissidenze sono rilevabili. Il Pc della Repubblica dominicana ha rifiutato di firmare il documento principale, giudicandolo « troppo moderato e poco rivoluzionario ». I Pc di Cuba e di Svezia non hanno firmato il documento, notando d'essere intervenuti alla conferenza in qualità di « osservatori ». I Pc di Gran Bretagna e Norvegia hanno riservato la propria approvazione o reiezione del documento principale al giudizio dei rispettivi Comitati Centrali. I Pc di Romania, Spagna, Austria, Svizzera, Marocco e Sudan hanno firmato il documento, dopo aver chiesto e ottenuto che fossero registrare le loro obiezioni, complete o parziali; il loro atteggiamento è stato determinato dal desiderio di non nuocere ulteriormente all'unità.

In totale, dunque, 15 dei 74 Pc presenti alla conferenza di Mosca hanno manifestato opposizioni o riserve. Il loro numero può essere aggiunto a quello di altri 15 partiti assenti dalla riunione mosco-

vità: sí che deve notarsi come almeno un terzo dei Pc dissenta dall'indirizzo sovietico. Ciò non implica, necessariamente, il loro spostamento in favore delle tesi di Pechino; le posizioni risultano differenziate, i dissensi sono espressi specialmente nel rifiuto dei « centri direttivi ».

« Grande successo » è stata definita dal Cc del Pcus (riunione del 26 giugno) la conferenza intercomunista. Essa — ha detto Walter Ulbricht, ritornando a Berlino-est — è stata « una prova della maturazione politica e ideologica » dei Pc. Per Janos Kadar, « è stato bene discutere senza riserve e liberamente i problemi ». Gustav Husak è convinto che siano stati acquisiti « molti nuovi amici al Pcc e alla Cecoslovacchia ». Il romeno Nicolae Ceausescu ha detto, bruscamente: « si potrebbe pensare che le nostre divergenze siano dovute all'attività dell'imperialismo: secondo noi, non è così ».

Tra i principali oppositori, il Maresciallo Lin Piao (nel messaggio inviato il 9 luglio al suo collega albanese Bequir Balluku) ha definito la conferenza moscovita « una riunione sinistra, anti-comunista, anti-popolare e contro-rivoluzionaria », durante la quale Breshnev ha elevato « frenetiche grida di guerra », ancora una volta rivelando, in tal modo, « il vero carattere del revisionismo sovietico e del social-imperialismo ». Il quotidiano del Pc albanese, « Zeri i Pupullit » (19 giugno), aveva già notato che molti partiti hanno rifiutato la « politica dello struzzo » proposta da Breshnev, alterando il senso, che i sovietici avrebbero voluto far assumere dalla conferenza.

Complesse sono state le ragioni del giudizio negativo espresso dalla Lega dei comunisti jugoslavi: in un documento pubblicato il 16 luglio dall'Ufficio Politico della stessa Lcj si rileva la « contraddizione tra la vecchia prassi e le nuove esigenze », si nota che « non si è neanche tentato d'individuare le cause delle divergenze tra i Pc e specialmente tra i paesi socialisti », si ribadisce la condanna dell'intervento armato contro la Cecoslovacchia, si respinge « l'artificiosa teoria della prevalenza degli interessi generali del socialismo sugli autentici interessi nazionali »; ma sussistono anche elementi positivi: per la prima volta, ad esempio, è stata indicata pubblicamente la necessità di ricercare nuovi metodi d'azione, tenendo conto della realtà delle condizioni esistenti nel movimento comunista internazionale. Sostanzialmente, l'Ufficio Politico della Lcj ribadiva il giudizio espresso il 2 giugno, in una nota dell'Agenzia ufficiosa di stampa « Tanjug », contro la tendenza a fare della riunione moscovita « un organismo supremo d'arbitraggio », capace, tra l'altro, di « definire norme impegnative per tutti, sulla base di schemi uniformi »; e accettava la validità della deplorazione espressa dal quotidiano belgradese « Politika » (15 giugno) per i Pc, che « non hanno dimostrato concretamente, in maggioranza, la volontà di respingere la teoria della sovranità limitata ».

La constatazione dell'esistenza di riserve e opposizioni anche tra

i partecipanti ha indotto i sovietici — com'è indicato già nel dianzi riferito giudizio del Cc del Pcus — a un atteggiamento prudente; la stessa rivista teorica del Pcus, « Kommunist » (nel numero pubblicato il 16 luglio), s'è limitata a osservare che « il metodo del lavoro collettivo dovrà essere continuato con dibattiti teorici e seminari scientifici »; ha avvertito che per il successo della conferenza sono stati necessari « grandi sforzi e notevole pazienza », perché « contro l'idea stessa della conferenza s'era scatenata una violenta campagna dei nemici del comunismo e del "gruppo sciovinistico di Mao Tse-tung", che ne è il fedele alleato »; inoltre — notava « Kommunist » — « in alcuni ambienti regnava un certo scetticismo sulle possibilità di riuscire a elaborare una linea comune ». La tesi prudenziale era sostenuta, nonostante l'apparenza di « trionfalismo », da Leonid Breshnev in un articolo pubblicato dalla rivista teorica « Problemi della pace e del socialismo » (22 luglio). Il primo segretario del Pcus affermava, tra l'altro: « sarebbe difficile sopravvalutare il ruolo o l'importanza di conferenze e discussioni teoriche; se esse sono giustamente organizzate e se hanno come scopo obiettivi concreti, possono far progredire la teoria marxista ». Breshnev scriveva anche: « la storia del movimento comunista dimostra che alcuni suoi settori hanno subito inevitabili sconfitte ovunque e ogni volta che non avevano fatto il necessario per distruggere l'opportunismo ».

Su un piano precipuamente teorico l'Accademico dell'Urss Piotr Fedoseev avrebbe sviluppato — « Pravda » del 25 luglio — la tesi degli « scismi »: « le divergenze esistenti nel movimento comunista sono legate non soltanto ai mutamenti oggettivamente verificatisi nell'arena mondiale, ma anche all'attività del revisionismo di destra e di sinistra ». Egli annotava: « ovviamente, il revisionismo non consiste nella divergenza d'opinioni su particolari problemi pratici della lotta anti-imperialistica o dell'edificazione del socialismo; ma è impossibile lasciare in un terreno neutrale le constatazioni e i fatti, quando sono travisati i principi fondamentali del marxismo-leninismo ». Tra gli esempi più concreti di tali « travisamenti » l'accademico Fedoseev indicava il tentativo cinese di valorizzare il « predominio delle masse contadine come espressione d'una ideologia e di interessi nazionali », mentre « diviene sempre più evidente che i maoisti, usando i metodi del bonapartismo, s'appoggiano all'esercito, utilizzano talvolta una parte della gioventù studentesca, talvolta una parte degli operai, proteggono e incoraggiano la borghesia, rivolgono appelli non alla ragione, ma ai pregiudizi dei contadini e di tutti gli elementi piccolo-borghesi, cioè alle tendenze nazionalistiche, avventuristiche ». Da ciò muovono anche le iniziative scissionistiche dei cinesi e le loro azioni politiche e armate contro l'Urss. Ma come nemico era anche indicato da Piotr Fedoseev « l'opportunismo di destra »: impegnando, dunque, i comunisti sovietici e i loro alleati in una continuata « guerra su due fronti ».

Il documento approvato con ampia maggioranza non è vincolante per tutti, anche se resta come « dichiarazione di principi », anche se i sovietici tentano di definire ancora — come con il dianzi citato articolo di Fedoseev — programmi e metodi d'azione. In questo elemento è uno dei risultati negativi per il Pcus, che è stato costretto a « legittimare » il diritto di dissenso da parte dei singoli Pc, ammettendo che esso fosse espresso durante la terza conferenza intercomunista. Nel documento principale non è contenuta tale ammissione, ma si precisa che « non esiste un centro direttivo del movimento comunista internazionale ». Una cospicua e influente minoranza, era, in effetti, schierata contro la concezione del « modello unico »; ma lo schieramento di tale minoranza era impreciso, perché diverse erano le ragioni, che sostenevano le iniziative dei singoli Pc. Il dissenso è stato temperato, nelle sue manifestazioni, dalla rinuncia dei delegati ad atti clamorosi, come quelli che avevano caratterizzato le riunioni preparatorie e gli sviluppi delle polemiche precedenti il convegno moscovita..

Esiste un limite alla tolleranza del dissenso da parte dell'Urss: esso è individuabile, anzitutto, nella persistenza pratica dell'indirizzo ormai noto come « dottrina Breshnev », che sancisce il « diritto d'intervento » e la teoria della « sovranità limitata ». L'attuazione della « dottrina Breshnev » annulla ogni prospettiva di sviluppo delle « vie nazionali al socialismo », e non soltanto nei paesi inclusi nell'area dei concreti interessi politici, strategici ed economici dell'Urss, sibbene, pure in paesi estranei a tale area, com'è indicato dall'opposizione costante del Pcus a qualsiasi « deviazione » dall'ortodossia dottrinarie e pratica (anche se la « teoria degli scismi » elaborata da Piotr Fedoseev sembra limitare la condanna formale ai cinesi e, più genericamente, agli « opportunisti di destra », ponendo in guardia questi ultimi dal rischio di involuzioni nazionalistiche). La fine del primato e il deterioramento del monolitismo conseguono dalla maturazione di problemi di nuovo tipo nei rapporti tra gli stati diretti dai comunisti e nelle relazioni interpartitiche.

La secessione cinese è stata, praticamente, accettata dai governi comunisti del Vietnam settentrionale e della Corea settentrionale, nonché da quello dell'Albania. L'atteggiamento autonomistico della Romania è stato temperato dal timore d'una possibile ripetizione del « caso cecoslovacco ». Cuba interpreta un ruolo peculiare di « guida » del movimento insurrezionale latino-americano, e tenta di mantenersi in una posizione d'equilibrio tra Cina e Urss. I Pc non al potere hanno espresso atteggiamenti particolaristici, fra i quali conviene segnalare i più influenti:

— le preoccupazioni di molti Pc latino-americani, costretti alla lotta clandestina e alla guerriglia, di fronte al miglioramento dei rapporti economici e politici dell'Urss con i governi dell'America meridionale e centrale, contro i quali essi combattono;

— l'anormalità delle condizioni di alcuni Pc arabi, i cui governi, che li pongono al bando, sottoponendone i militanti alla detenzione in carcere o all'ostracismo, sono attivamente sostenuti dall'Urss e dalla Cina sul piano politico-militare, in nome della lotta contro Israele;

— le ambigue enunciazioni del Pc italiano in termini di possibilismo verso altre formazioni politiche (come quelle cattoliche), di paragaullismo sul piano internazionale, d'emancipazione sociale ancorata ai temi del cosiddetto neo-capitalismo, di valorizzazione del sistema rappresentativo pluripartitico e parlamentare per evidenti fini strumentali;

— l'allarme del Pc francese per le iniziative dei « movimenti giovanili » e di altre formazioni « contestatarie di sinistra », la cui influenza non può essere combattuta con semplicistiche definizioni di « avventurismo » o vinta con condanne tanto generiche quanto perentorie, e il cui richiamo insidia gruppi tradizionalmente votanti in favore dei candidati comunisti.

552

C'è un altro elemento, del quale non dovrebbe sottovalutarsi la portata: nella terza conferenza intercomunista erano rappresentate nuove generazioni di dirigenti comunisti, che ignorano o trascurano le ragioni del formalismo moscovita, d'un cerimoniale impostosi per mezzo secolo e radicato, ormai, nel costume dei comunisti delle due prime generazioni. Anche il « gruppo di vertice » del Cremlino è apparso privo del prestigio tipico dei predecessori. S'è palesato, dunque, un nuovo tipo di rapporto, i cui caratteri peculiari risaltavano — ad esempio — nella sostituzione di Dolores Ibarruri con Santiago Carillo nella direzione del Pc spagnolo; nel « cedimento » di Carlos Prestes (il quale nel '60 aveva portato, al termine d'un periglioso viaggio, i Pc latino-americani a convergere sulle posizioni di Krusciov contro la Cina, imponendo la propria autorità) di fronte alle esasperazioni estremistiche della lotta armata e dei capi delle bande di guerriglieri. Anche il linguaggio — se non quello proprio dei documenti ufficiali — era diverso: da « tecnocrati di partito » più che da *leaders* rivoluzionari o da « capi-popolo » entusiastici. Gli atteggiamenti di dissenso erano favoriti dall'insieme di tali condizioni e dalla dimostrata incapacità di Breshnev d'organizzare una conferenza sulla base di precise direttive, in vista del conseguimento di obiettivi pre-determinati: anche in ciò la « rottura » con la tradizione era evidente, e il Cremlino era preventivamente destinato a perdere per altri aspetti la difficile battaglia; la stessa votazione sul documento principale avrebbe indicato che « il numero non è potenza ».

La « vittoria di prestigio » dei sovietici sulla Cina è stata, proprio per ciò, fittizia. È vero che molti partiti, tra quelli presenti alla conferenza di Mosca, hanno condannato le « attività scissionistiche » di Pechino e la sua politica anti-sovietica; è anche vero che il Cremlino non è riuscito a imporre la propria volontà di condannare collettiva-

mente lo « scisma » cinese, pur se mentre era riunita la conferenza nella sala di San Giorgio s'intensificavano, da fonti sovietiche, le notizie di scontri armati sulla frontiera, e pur se in quegli stessi giorni da Mosca s'avviava la preparazione d'una nuova iniziativa politico-diplomatica, intesa a organizzare un patto difensivo asiatico (comprendente anche stati non diretti dai Pc) in funzione anti-cinese. Anche Pechino pagava un prezzo, non riuscendo a evitare le « condanne » da parte dei singoli Pc, e non potendo ampliare il gruppo dei partiti aderenti alle proprie impostazioni politiche. Mentre la conferenza era riunita, s'intensificava la propaganda cinese diretta ai paesi est-europei; la radio, nelle emissioni nelle lingue di tali paesi, riproduceva severi commenti della stampa maoista. Così, ad esempio, l'8 giugno era spiegato come — secondo il « Quotidiano del Popolo » — le attività della Sev (o Comecon) consentissero all'Urss di trasformare i paesi associati in vere e proprie « colonie economiche »; il 9 giugno l'agenzia di stampa « Hsinuha » accusava i sovietici di fare della Cecoslovacchia « un'industria ausiliaria di trasformazione »; e quattro giorni dopo la stessa agenzia accusava l'Urss di « assorbire le ricchezze degli altri paesi per trasformarli in regioni coloniali di proprietà dei nuovi Zar del Cremlino »; altri attacchi riguardavano la « dottrina Breshnev ». Contemporaneamente (8 giugno) il quotidiano albanese « Zeri i Popullit » imputava ai sovietici reati di « ricatti, minacce, pressioni e blandizie » nei confronti dei delegati « divisi, disorientati e disintegrati » dei 74 Pc partecipanti alla conferenza di Mosca.

Si era ben lontani, dunque, dalla « massiccia e irrevocabile condanna » dei cinesi, che Krusciov aveva previsto come obiettivo della terza conferenza intercomunista. Né i dirigenti del Pcus — nonostante l'accurato appello di Gustav Husak — erano riusciti a evitare che i delegati riproponessero alla conferenza l'esame della « questione cecoslovacca », benché in termini non formali. Gli attacchi contro la « dottrina Breshnev » non avevano altro senso. E basterebbero questi due motivi per indicare quanto grave sia stata, in effetti, la sconfitta del « gruppo di vertice » sovietico. Con l'insistenza perché la riunione si svolgesse, nonostante il contrario parere d'un notevole numero di partiti, i dirigenti del Cremlino trasferivano in un « foro intercomunista » la polemica sugli orientamenti politici, che erano e restano a fondamento delle divergenze nel loro « gruppo di vertice »: come nei primi tempi dell'attività del Comintern, nelle cui adunanze s'avvertivano — talvolta in modi determinanti — gli echi delle lotte tra Stalin e i suoi avversari (dichiarati o potenziali). Anche da ciò derivava al Pcus una sostanziale perdita di prestigio, che favoriva — in ultima analisi — il deterioramento del primato e del monolitismo. In più, dalla terza conferenza intercomunista si trasferivano, quasi rimbalzando, sulla situazione del « gruppo di vertice » sovietico i problemi, che travagliano le attività di altri Pc: e la loro influenza potrà essere notevole, se

si sommerà, com'è prevedibile, a quella — già rilevante — di particolari « gruppi di pressione » all'interno dell'Urss: basti accennare, come esempio, agli intellettuali, ai militari, ai sindacalisti, ai giovani. Sì che l'unanimità del Politburo del Pcus in favore dell'atteggiamento assunto dalla delegazione sovietica alla conferenza intercomunista di Mosca è soltanto apparente.

Né il prossimo avvenire si presenta con prospettive di miglioramento per l'Urss. La superficialità dell'analisi della situazione mondiale e delle prospettive di lotta, se — com'è, in effetti — rappresenta gli orientamenti di politica internazionale del Cremlino, implica un ulteriore scadimento dell'influenza dell'Urss nel movimento comunista internazionale, già incrinato dalla « progressiva non identificazione di tutte le forze rivoluzionarie europee, latino-americane, africane nei partiti comunisti » (Rossana Rossanda: *Le radici della divisione*, in « *Il manifesto* », Roma, anno I, n. 1). Basti considerare, a confermà di ciò, che dalla stessa conferenza moscovita è nata la proposta per una nuova riunione destinata a definire i metodi della « lotta anti-imperialistica », con il concorso non soltanto dei Pc, ma anche di altri gruppi della cosiddetta « sinistra rivoluzionaria ». E non casualmente, poiché il problema del rapporto dei Pc con tali gruppi è stato sottinteso in tutto il corso del dibattito, che ha preceduto la conferenza di Mosca, risaltando in essa soltanto occasionalmente (ma non per ciò senza significato). La problematica aperta dal convegno moscovita va ben oltre, dunque, la crisi del primato e del monolitismo; apre un tempo nuovo nella strategia dei singoli partiti e dell'intero movimento comunista.

polonia: divergenze al vertice

di * * *

555

Come il resto del mondo anche la Polonia attraversa un periodo di fermento che, tuttavia, in tale paese assume una forma particolare. Eppure la conoscenza del fenomeno che colà si svolge è molto limitata. La stampa estera, comprese le riviste degli emigrati, per ragioni ovvie, non ha un facile accesso all'informazione, per cui ogni seria analisi diviene particolarmente difficoltosa. La stampa locale, d'altra parte, essendo legata alla linea del partito fornisce solo quelle informazioni e quei commenti che ad essa si adattano. Eppure lo svolgersi accelerato degli eventi rende necessaria una puntualizzazione sia della attuale situazione che dei possibili sviluppi. Inizierò con il problema più evidente ed ormai conosciuto a tutti, cioè con l'identificazione della lotta interna al gruppo dirigente del Pzpr (Partito unificato polacco dei lavoratori; nome ufficiale del partito comunista), gruppo dirigente al potere da quasi 25 anni.

Non sono le questioni personali che causano le divergenze ed i conflitti, talora acuti, tra gli occupanti del primo piano del palazzo del partito, anche se tali questioni non mancano. Le ragioni devono venire ricercate nella profonda crisi di fiducia nei confronti dell'attuale dirigenza e nella sua politica, e nella « totale impossibilità » da parte di questa dirigenza di risolvere i basilari problemi sociali, economici, politici e culturali del paese.

L'odierna Polonia è il risultato di 25 anni di trasformazioni che hanno influenzato la società con una logica propria. L'urbanizzazione e l'industrializzazione (senza riguardo ai metodi con cui sono state raggiunte) unite ad un generale progresso (pur se più lento che nei paesi sviluppati) della cultura e dell'istruzione a tutti i livelli hanno

Il presente articolo è stato inviato da un membro del Cc del Partito comunista polacco alla rivista « Biuletyn Socialisty », che si pubblica a Stoccolma a cura del Partito socialdemocratico polacco in esilio. La traduzione è di Andrea de Mauro. Le note sono a cura della redazione.

portato ad un mutamento delle forze interne della Polonia e ad un cambiamento del suo aspetto esteriore. È sullo sfondo di questi mutamenti che si sono sviluppati quei sentimenti e movimenti politici che hanno portato all'ottobre 1956. Il superamento dei ferrei legami di un sistema oppressivo e che rendeva impossibile ogni sviluppo della vita nazionale fu sentito come un problema di vita e di morte. Lo sforzo di allora ebbe successo nel portare un po' di aria nuova, maggiore libertà e nell'allentare i pesanti vincoli. Essi non furono tuttavia completamente superati e di conseguenza il gruppo dirigente del partito è riuscito a paralizzare gli ottobristi e quindi a farli ritirare dalla scena politica. Gomulka deve questo successo principalmente al fatto che secondo le convinzioni allora prevalenti solo i consiglieri sovietici ed i loro complici erano responsabili dei mali della Polonia prima di ottobre. Ottenendo una maggiore indipendenza per il governo, facendo rimpatriare i consiglieri e rimuovendo dai propri posti i loro favoreggiatori più discrediti fu sufficiente a chiudere i problemi con il passato. Ciò che venne salvato fu un sistema di governo che dava un potere pieno ed incontrollato all'attuale gruppo dirigente. Di conseguenza lo svuotamento di contenuto delle conquiste democratiche dell'ottobre, la cui sola forma fu lasciata, è stata solo questione di tempo e di tattica. Questo è stato il destino del risorgente parlamentarismo, delle organizzazioni di autogoverno regionale e dei consigli dei lavoratori.

Il crescente disappunto sociale per il ritorno alle vecchie pratiche (e poi anche ai vecchi funzionari) ha dato inizio ad un processo che ha portato alla stagnazione in quasi tutti i campi della vita pubblica ed è divenuto una delle maggiori fonti delle difficoltà economiche degli ultimi dieci anni. Le condizioni politiche hanno escluso la possibilità di decise iniziative nel campo economico, ostacolando l'intera vita nazionale con i metodi di una burocrazia primitiva che favorisce gli opportunisti e diminuisce la volontà di lavorare meglio. Di conseguenza le difficoltà economiche hanno cominciato a crescere più velocemente e nella seconda metà del 1959 hanno quasi portato ad una nuova crisi. Tuttavia il governo non ha reagito con l'allentamento dei legami che rallentavano lo sviluppo economico bensì con una drastica diminuzione del livello di vita della popolazione — aumento degli affitti, dei costi dei trasporti e dei prezzi dei beni di consumo di massa — e con una crescita del ruolo svolto dalle forze di sicurezza interna¹ (...).

Ma le difficoltà politiche create da dieci anni di ristagno economico e dalla crescente area di attrito tra il gruppo dirigente ed il resto della popolazione sono divenute troppo grandi per non dar luogo a divergenze « al vertice ». Esse si riferiscono ai problemi di tattica po-

¹ Gli avvenimenti di cui si riferisce in questa parte risalgono alla fine del 1962 ed agli anni seguenti.

litica e tuttavia il disaccordo tra i rappresentanti dei diversi indirizzi si svolge su una piattaforma comune a tutto il gruppo dirigente: come mantenere e consolidare l'attuale metodo di governo ovvero il monopolio delle decisioni in tutti i campi della vita pubblica e nazionale.

Tralasciando alcune minori differenze in colorazione si può parlare oggi di tre linee all'interno della élite al potere.

Una di esse è rappresentata da Mieczyslaw Moczar, fino a poco tempo fa Ministro degli interni e dall'estate 1968 membro del Politburo e Segretario del comitato centrale incaricato tra l'altro della sicurezza interna e delle forze armate. C'è chi sostiene che il suo tentativo di presentarsi alla pubblica opinione come un « superpolacco » derivi dalla sua origine non polacca e dal cambiamento del suo nome da uno ucraino in uno polacco. La psicologia del neofita potrebbe spiegare molto del suo carattere. Moczar stesso interrogato una volta a tale proposito in pubblico ad una riunione di studenti (si era ancora prima degli eventi del marzo 1968) rispose che « almeno il mio nome non è Apfelbaum », tentando così di far sopersedere al fatto in nome di una comune origine ariana.

Ma la psicologia è sicuramente una chiave insufficiente per spiegare « l'incontrollata carriera » (come direbbe Brecht) di un uomo le cui qualità intellettuali si personificano con il personaggio di Edek nel « Tango » di Mrozek². L'essenza della questione si trova nella logica dello sviluppo politico postottobre in Polonia. Dopo che sono stati esautorati tutti i canali attraverso cui una reale voce di pubblica opinione poteva farsi sentire (per non parlare di ogni influenza diretta dalla popolazione sul corso degli eventi) le uniche forze rimaste in campo con poteri reali a livello nazionale sono il partito ed il Ministero degli interni. Non considero qui l'esercito che viene ritenuto piuttosto come una risorsa ultima ed il cui coinvolgimento nelle lotte interne è relativamente limitato.

il partito e la « sicurezza »

Lo svolgersi delle reciproche relazioni tra il partito e gli organi addetti alla sicurezza senza dubbio necessitano la penna di uno storico. Per il nostro scopo sarà tuttavia sufficiente far rilevare una certa regolarità nello sviluppo di questa interrelazione. Fintantoché l'opposizione alla politica e al metodo di governo si è svolta al di fuori delle file del partito, ovvero fino a che il gruppo dirigente ha potuto contare sulle lealtà della base, allora le attività delle istituzioni per la sicurezza si

² S. Mrozek è un commediografo polacco attualmente residente a Parigi. *Tango*, fra i suoi lavori più noti, è stato messo in scena sia in Polonia che all'estero. Edek, uno dei personaggi principali, è presentato come un esempio di carattere primitivo, di bassi istinti e grossolano.

sono dirette esclusivamente contro gli elementi di opposizione nella società. Allora in quel frangente i servizi di sicurezza rimanevano degli obbedienti strumenti di partito. La situazione è cambiata radicalmente quando l'opposizione è divenuta così generale da penetrare nelle file dello stesso partito, il quale con i suoi 2 milioni di iscritti rappresenta una fotografia — per quanto distorta — della società con la quale è strettamente legato alla base. In tale situazione gli organi di sicurezza non si sono accontentati più di essere uno strumento del potere; essi hanno inserito il partito nella sfera delle proprie attività tentando di acquistarne il controllo. Nella Polonia preottobre ciò si è riflesso nell'attività del cosiddetto X Dipartimento, che controllava la vita dello stesso partito. Dopo ottobre esso ha cessato di esistere, ma le sue attività sono state riprese più tardi dal Ministero dell'interno, specialmente in seguito al IV Congresso del partito³. Era naturale che il capo di questa organizzazione non desiderasse rimanere in una posizione di obbediente strumento quando tutta la struttura del potere contava per gran parte sulle attività del suo ministero. Conoscendo lo stile di lavoro di Gomulka — il quale solo raramente consulta per le proprie decisioni i colleghi del Politburo e spesso prende di sorpresa anche i suoi collaboratori più vicini — è difficile accertare se l'interferenza del Ministro dell'interno nel partito (compresa la sorveglianza dei membri del Politburo) sia avvenuto con il consenso del Primo segretario oppure contro di lui. In ogni caso non si è avuta alcuna reazione da parte sua contro le attività dei « moczaristi » tendenti — in generale con i risultati positivi — a dominare l'amministrazione statale e gli organi del partito, collocando i propri uomini nei posti chiave. Le « purghe » effettuate durante questo periodo — e formalmente dirette contro gli « ebrei » — includono praticamente tutte le persone sospette di idee più o meno democratiche (revisionisti) e mirano a terrorizzare sia i membri del partito che le persone ad esso estranee. Non è ancora chiaro se in questa simbiosi tra apparato partitico e servizi di sicurezza uno dei due abbia una posizione dominante, ma il fatto importante è che questa simbiosi esiste. Ciò ha elevato il rango del Ministro degli interni al di sopra dei propri colleghi nel Consiglio dei ministri e perfino al di sopra di molti membri del partito occupanti i posti più alti. Non vi è da meravigliarsi quindi se Moczar tenda ora più in alto non accontentandosi più di rimanere uno strumento di Gomulka. In conformità con la sua esperienza precedente, egli non ha cercato una posizione formalmente alta ma piuttosto una decisiva, come per molti anni si era accontentato del posto di sottosegretario nel ministero che di fatto controllava. La cooperazione antagonistica tra Gomulka e Moczar, che risale a molti anni, è stata influenzata — e non poco — dallo stato delle relazioni polacco-sovietiche. Senza adden-

³ Il IV Congresso del Pzpr si è tenuto nel giugno del 1964.

trarmi troppo in questo complesso problema, vorrei solo far rilevare che la politica di distensione seguita in Europa dopo la morte di Stalin ha avuto un effetto disgregatore sui due raggruppamenti politico-militari, la Nato ed il Patto di Varsavia. In quest'ultimo le forze centrifughe sono sorte anche come risultato del conflitto cino-sovietico, che tiene occupato una certa quantità di forze sovietiche nell'Estremo Oriente. Ad avvantaggiarsi di ciò è stata per prima la Romania, estendendo considerevolmente la sfera della propria indipendenza nazionale.

Tra i circoli dirigenti del Pzpr sono circolate voci che mentre il governo sovietico accettava o per lo meno non contrastava apertamente il desiderio di indipendenza della Romania, una parte dei leaders del Partito comunista sovietico riconosceva la inevitabilità di un certo allentamento del controllo sui paesi socialisti dell'Europa centrale ed orientale. A quel punto si cominciò a pensare a trovare dei candidati « propri » a cui affidare il ruolo di altri Ceaurescu. Per la Polonia la scelta sarebbe caduta su Moczar, che è sempre stato intimamente legato all'apparato di sicurezza sovietica. Di fatto è da rilevare che né Gomulka né i sovietici hanno reso difficile a Moczar l'apparizione in pubblico nel costume nazionale polacco.

La guida di un movimento « nazionale » è tuttavia solo l'inizio di una manovra più complessa mirante ad incanalare una tendenza veramente nazionale (ovvero tendente all'indipendenza) in modo da ri-consolidare il potere del gruppo dirigente del partito ed indirettamente anche dell'Urss. Ciò richiede una specifica ideologia, che — pur nazionalista nella forma — non metta in pericolo le posizioni detenute nel paese dall'Unione Sovietica. Il marxismo, con le sue tesi sul diritto delle nazioni all'autodeterminazione, non si presta allo scopo. La soluzione offerta è stata la conciliante ideologia del partito « Democrazia nazionale », che prima della I Guerra mondiale cercava una collaborazione con lo zarismo per contrastare i radicali movimenti sociali del paese. L'antisemitismo e l'antigermanismo divennero in quel periodo la piattaforma ideologica dell'allora Democrazia nazionale ed è oggi il ricorso ideologico più frequente ricorrente nel Pzpr. Come detto da Boleslaw Piasecki in una delle riunioni di attivisti di « Pax »⁴ nel dopo-marzo: « Il Pzpr è stato lasciato senza ideologia; così per forza esso si è rivolto alla nostra ».

Il problema tedesco — a causa del suo carattere basilare per la politica estera ed interna polacca — è stato tenuto strettamente sotto il controllo di Gomulka.

In questa separazione di compiti a Mieczyslaw Moczar fu assegnata la parte « ebraica » del programma e dell'ideologia ed egli ha ac-

⁴ Pax, il cui nome per esteso è « Associazione di cattolici progressisti, Pax », è una organizzazione raggruppante cattolici che collaborano con il partito ed il governo. Il suo capo, Boleslaw Piasecki, viene indicato come simpatizzante fascista prima della Seconda guerra mondiale.

cettato non solo per i comuni obiettivi della dirigenza del partito ma anche per il prestigio personale.

Il gruppo di popolazione scelto come bersaglio degli attacchi ha tutte le caratteristiche sociologiche di un capro espiatorio. Può venire presentato come estraneo di origine e quindi ostile, disperso e quindi onnipresente, senza forza propria e quindi potente perché può contare sull'aiuto esterno. In questo ordine di idee, i cittadini polacchi di origine ebrea consciamente e per molti anni hanno reso cattivi servigi alla Repubblica popolare polacca ogni qual volta era in loro potere (...).

Dal 1964 una sezione speciale del Ministero degli interni ha preparato il materiale da presentare come documentazione delle accuse e sono state preparate delle pubblicazioni per provare il ruolo « abbietto » del capitalismo internazionale ebreo e dei suoi agenti sionisti. A scopo di istruzione lo stesso ministero ha curato la stampa della vecchia letteratura antisemitica. Il fine della campagna è di mostrare le perdite sofferte dalla Polonia a causa della « influenza ebrea », preparando così la pubblica opinione ad una nuova richiesta di credito politico per ancora molti anni a favore della leadership del partito e del governo, espurgati dagli agenti ebrei. Solo in tal modo — si sostiene — si potrebbe uscire dalla stagnazione causata dai sionisti, ma per ciò non bastavano poche settimane o mesi.

Un'altra e più importante ragione per dare il via alla propaganda antisemitica (antisionista!) è dovuta alle ripercussioni interne della guerra del Medio Oriente. Inaspettatamente, da quel momento la crisi di confidenza si è estesa anche alla sfera della politica estera del governo. Ciò non è derivato dalla decisione, in se stessa, di rompere le relazioni diplomatiche con Israele. Al di là dei sentimenti filoisraeliani esistenti nel paese (« gli ebrei polacchi hanno battuto gli arabi russi ») questa mossa è stata considerata come un altro evidente esempio di dipendenza dalla Russia. La pubblica opinione aveva notato con approvazione la differente posizione presa dalla Romania, ancora non tanto per Israele, quanto come prova che l'allineamento totale non era il necessario risultato dell'alleanza con l'Urss. E le critiche sono anche cresciute in conseguenza della sempre più chiara percezione che la crisi medioorientale presenta aspetti molto più ampi.

le garanzie sovietiche

In varie discussioni si è espresso il timore che la politica globale sovietica potrebbe coinvolgere la Polonia in un conflitto armato in regioni dove essa non ha interessi da difendere; in questo contesto è stato menzionato non solo il Levante ma anche l'Estremo Oriente. In seguito alla guerra dei sei giorni nei circoli delle forze armate — e specialmente nell'aeronautica — si poneva in rilievo il cattivo lavoro

svolto dai servizi segreti sovietici, l'inferiorità degli equipaggiamenti e delle tattiche fornite dall'Urss e perfino la strategia sovietica, che fa affidamento principalmente sui missili come arma decisiva, è stata messa in dubbio non appena è risultato chiaro che lo strumento principale della vittoria israeliana era l'aviazione, arma tenuta in poca stima fino ad allora.

Ma il fenomeno più importante è stato il punto interrogativo posto sulla validità delle garanzie dell'Unione Sovietica a favore della Polonia. Il dubbio riguarda il caso di aggressione contro la Polonia: l'alleato orientale non potrebbe limitare la propria assistenza a delle mere proteste ed all'invio di armamenti, come nel caso dei paesi arabi? Il solo fatto che questo dubbio sia sorto assume un'importanza molto maggiore della causa che l'ha generato. La necessità delle garanzie sovietiche, per l'integrità territoriale polacca è sempre stata presentata come la principale giustificazione della politica passiva del Pzpr.

La presenza di questi sentimenti nella società hanno spinto Gomulka a pronunciare il discorso del 19 giugno 1967 con cui partito e governo accettavano come politica ufficiale la propaganda antisionista. Nell'applicare questo programma Moczar ha teso anche a rafforzare la propria posizione all'interno del gruppo dirigente del partito e possibilmente ad acquistare una parola decisiva nel partito, nel governo e nella Repubblica popolare. È sorta allora la necessità di qualche scusa interna, ma dato l'esplosivo materiale esistente nel paese il compito dei provocatori fu facilitato di molto. Moczar scelse gli studenti, estremamente infiammabili per loro natura. Tuttavia le dimensioni e l'intensità degli eventi furono tali non solo da andare oltre i bisogni ma anche oltre gli interessi dei provocatori, ponendo in risalto, su una scala sconosciuta in Polonia — non solo dopo l'ottobre 1956 ma probabilmente sin dal periodo compreso fra le due guerre —, l'impopolarità delle autorità e avanzando un positivo programma di sviluppo per un socialismo democratico. Simultaneamente i fatti di marzo spinsero Gomulka a prendere una serie di misure preventive basate sull'esercito o più precisamente sulla gendarmeria militare che venne concentrata nei punti strategici di Varsavia.

561

la linea di gierek

Edward Gierek, segretario della organizzazione numericamente più potente del Pzpr nel distretto (vovoidship) economicamente più importante della Polonia, suggerisce un'altra tattica per conservare « il ruolo dirigente del partito ». Al IV Congresso del partito i voti dei delegati del distretto Silesia-Dabrowa permisero a Gomulka di conte-

nere gli attacchi dei cosiddetti « partigiani »⁵. Per questo, semiufficialmente, Gierek è stato riconosciuto come « delfino » di Gomulka in caso di un suo ritiro ed è stato eletto al Politburo del Comitato centrale come unico segretario del distretto. Anche lui, come Moczar, ha i propri legami intimi con il Cremlino o più precisamente con Kossighin di cui è amico personale.

Sicuramente Gierek non è un « liberale » in alcun senso della parola. Quando la vittoria di Maczar sembrava inevitabile egli fece (come altri alti collaboratori di Gomulka) perfino dei gesti di accettazione nei confronti del capo degli organi di sicurezza. Nondimeno Gierek ritiene (o, per la precisione, si crede che ritenga) che misure puramente amministrative siano insufficienti a smorzare la tensione interna e anzi possono portare queste tensioni al di là di un livello controllabile. Quindi, all'interno del sistema, è necessario — per rafforzare « il ruolo direttivo del partito » — combattere non tanto i sintomi della malattia quanto le sue ragioni profonde.

È generalmente accettato in Polonia che la ragione basilare del ristagno economico che origina le attuali difficoltà è una notevole contraddizione tra le necessità dello sviluppo economico e l'esistente struttura manageriale.

Durante il periodo di veloce industrializzazione del paese devastato dalla guerra e dall'occupazione, il principio della concentrazione piena del potere politico ed economico nelle mani di una élite numericamente piccola ha ottenuto dei risultati socialmente utili, non ostante gli abusi di questo potere. Ma già alla metà degli anni 50 la Polonia aveva un potenziale industriale abbastanza grande da far sentire il vecchio sistema manageriale come un ostacolo all'ulteriore sviluppo economico.

Dopo il suo ritorno al potere Gomulka abbandonò ben presto ogni tentativo di trovare un modello più moderno di economia socialista. È vero che il potenziale industriale come anche una certa modernizzazione proseguivano nel suo sviluppo. In alcuni campi, pur se in piccolissime dosi, si incominciava a tener conto delle leggi di mercato; ma ciò avveniva ancora in una struttura immutata di potere e di direzione economica. Per tale ragione la crescita economica avveniva lentamente — molto più lentamente che in altri paesi socialisti — ed il costo di questo limitato sviluppo si faceva sentire sulle spalle della popolazione.

Così la vecchia spirale « stalinista » del crescente antagonismo tra governo e governati è risorta e con ciò è riapparsa la funzione degli organi di sicurezza come guardiani principali del « ruolo di guida del par-

⁵ « Partigiani » è il nome della corrente del partito comunista guidata da Moczar e deriva dal fatto che il suo nucleo consiste di militanti nelle unità di guerriglie durante la resistenza polacca ai tedeschi.

tito ». Ma a lunga scadenza questi sviluppi presentano la minaccia di una violenta esplosione contro cui gli esistenti strumenti di dominio potrebbero dimostrarsi troppo deboli. I sostenitori di Gierek propongono di creare alcune valvole di sfogo per giungere alla possibilità di alcuni mutamenti pacifici su scala abbastanza ampia da curare l'economia nazionale ma nello stesso tempo sufficientemente limitata per non indebolire le attuali strutture di potere con un processo troppo avanzato.

Poiché nell'economia socialista le imprese giocano un ruolo chiave i « gierekisti » propongono di dare più indipendenza alle imprese — o per essere più precisi — più indipendenza ai dirigenti delle imprese. Essi suggeriscono anche una conduzione più elastica dell'economia nazionale attraverso una più effettiva e più decisa introduzione delle leggi del mercato (basate sulla legge della valuta), diminuendo così il bisogno di intervento del fattore politico, che per la sua stessa natura e per il fatto del suo intervento complica e rende più difficile il processo di produzione. Questo anche se in alcuni casi l'intervento può risultare giusto.

In breve è quindi in modo semplificato le proposte dei gierekisti si possono riassumere così:

Il fattore politico (cioè il partito e lo stato ad esso subordinato) detengono il diritto e la possibilità di dare le direttive generali per l'attività economica, come anche di intervenire a livello centralizzato nei casi in cui la regolamentazione o un intervento risultano necessari a causa dell'eccessiva spontaneità dell'economia di mercato. Però il partito cesserebbe di intervenire nelle materie puramente economiche al livello della unità di produzione (nel senso più ampio del termine). L'impresa di questo genere guadagnerebbe allora una considerevole e gradualmente crescente indipendenza per quel che concerne la produzione, le vendite, la politica del personale, l'organizzazione interna, ecc. senza modificare il ruolo di guida del partito. Ma esso giocherebbe questo ruolo in maniera meno primitiva che fino ad ora, cioè col ritenere il monopolio del potere politico su scala nazionale, con il diritto di intervento economico — che tuttavia verrà imposto attraverso specifici organi di stato — ed infine con il potere decisivo nel nominare e nell'allontanare i dirigenti delle imprese economiche. A questo riguardo poiché questi ultimi saranno investiti di un considerevole potere, essi verranno scelti non solo dal punto di vista delle loro qualificazioni personali ma anche di quelle politiche.

Queste idee trovano considerevole favore tra gli attuali dirigenti delle imprese economiche, specialmente tra quelli che avendo qualificazioni professionali sufficientemente alte non sono spaventati dall'indipendenza e quindi dalla responsabilità che essi verrebbero ad assumere qualora il modello proposto da Gierek venisse approvato. Un appoggio considerevole a questi concetti viene anche dai circoli degli studiosi e degli economisti. Da parte degli avvocati dell'intervento il-

limitato dal partito, gli attacchi ai gierekisti vengono mossi sotto forma di accusa di accettare un modello antimarxista e contrario ai lavoratori, un modello di tecnocrazia manageriale. Questi sono precisamente gli argomenti usati negli attacchi contro il settimanale « Polityka », sospetto di appoggio a quelle tendenze.

564 Tra queste due concezioni (ed i due rappresentanti di esse) Gomulka gioca il ruolo dell'arbitro e allo stesso tempo tende ad evitare una loro coalizione contro se stesso. Di Moczar egli non critica tanto il programma quanto la forma assoluta che ad esso vuol dare. Poiché dalla linea adottata dall'ex Ministro degli interni segue che gli avversari politici del sistema o acquistano mano libera, se di discendenza ariana, o vengono perseguiti come ebrei. Moczar ha scelto a quanto pare la seconda via. Secondo Gomulka questa potrebbe dare dei risultati solo nei confronti di un piccolo gruppo di opposizione, ma fallirebbe di fronte ad una opposizione massiccia; e Gomulka non nasconde il fatto che il fenomeno in Polonia sia di massa. Inoltre vi è il timore del Primo segretario che l'applicazione estesa del criterio « ebraico » possa colpire non solo alcuni dei suoi collaboratori più vicini come Cyrankiewicz o Spychalski, ma anche se stesso in quanto padre di un « mezzo ebreo » e marito di una ebrea, sinora indicato come appartenente alla comunità Karaim⁶. Così il Capo del Pzpr tenta di fare una marcata distinzione tra ebrei e non ebrei e tra ebrei « buoni » ed ebrei « cattivi ». Questa classificazione è stata usata nel discorso del 19 marzo 1968. Gomulka è per un uso di una terminologia politica nei confronti degli avversari, ponendo in risalto che la parola « revisionista » è sicuramente più ampia del designare qualcuno come ebreo. Inoltre i suggerimenti da lui avanzati sono più digeribili dal mondo esterno. Il leader del partito critica Moczar anche per altri aspetti a più lunga scadenza e più pericolosi. Se si permette di allontanare i dirigenti o tormentare gli impiegati dell'apparato economico ed amministrativo a causa della loro origine ebrea, non vi è alcuna garanzia che domani lo stesso non accada agli impiegati « ariani », anche quelli più benvenuti dagli organi partitici. Ciò porterebbe evidentemente ad una anarchizzazione della vita pubblica.

Gierek viene criticato da un differente punto di vista. Gomulka accetta che vi sia un bisogno di galvanizzare il sistema di direzione economica. Questo tuttavia dovrebbe venir fatto attentamente e lentamente senza avvicinarsi pericolosamente al limite di resistenza del presente modello di management, sviluppo questo inerente al concetto di Gierek. L'attuale sistema può venire migliorato, ma lentamente. Cambiamenti troppo rapidi, specialmente se tendenti a limitare l'intervento del partito hanno conseguenze profonde e gravi. Gomulka ricorda

⁶ Karaim è una piccola comunità della Polonia nordorientale i cui membri pur non etnicamente ebrei ne professano la fede.

che Novotny in Cecoslovacchia — come Gierek — pensava che fosse⁷ possibile introdurre dei cambiamenti nel modello dell'economia nazionale senza influenzare la struttura del potere. Gli errori di Novotny non devono essere ripetuti in Polonia.

La logica di Gomulka e le sue argomentazioni sarebbero risultate insufficienti a contenere la dinamica degli avversari, ma l'aiuto venne dal corso degli eventi che si riferiscono all'invasione e occupazione della Cecoslovacchia. A Moczar che — come sembra — controllava la maggioranza dei delegati al congresso del partito⁷, secondo una spiritosa interpretazione circolante per le vie di Varsavia, è mancato un solo voto: quello di Breznev. Il « centrista » Breznev opponendosi ad ogni significativo cambiamento nel proprio paese, dà appoggio al simile schieramento polacco, a quello del « centrista » Gomulka. Ma l'inerzia e la stagnazione, la mancanza di concetti e la cieca difesa dell'attuale status quo politico e sociale in una società desiderosa di cambiamenti non sono di buon auspicio per una « stabilizzazione » seppur « limitata » al vertice. Gomulka ha vinto una battaglia, ma poiché la campagna continua, essa si può dimostrare una vittoria di Pirro.

⁷ Il congresso a cui qui ci si riferisce è il V tenutosi nel novembre 1968.

polonia : la libertà intellettuale

di karl hartmann

566

Le dimostrazioni degli studenti di Varsavia contro la cancellazione, nel gennaio 1968, del dramma « Ahnenfeier » di Adam Mickiewicz dal cartellone del Teatro nazionale, il tempestoso convegno degli scrittori tenutosi nella capitale il mese successivo, contrassegnato da chiare proteste contro il progressivo imbrigliamento della vita culturale, i disordini seguiti nel mese di marzo dello stesso anno, nel corso dei quali migliaia di studenti chiesero inutilmente più libertà e più democrazia, e le mute ma chiare proteste degli artisti e degli intellettuali polacchi contro la violenta repressione del movimento di riforma iniziato a Praga, denotano una crisi profonda nei rapporti tra la dirigenza comunista e l'élite intellettuale del paese ¹.

Il processo che ha portato a questa situazione è cominciato molto tempo prima di quanto, in generale, se ne accorgesse l'Occidente. Innanzitutto vi è il fatto che Wladyslaw Gomulka non solo non è mai stato così liberale come inizialmente si è creduto, ma non ha neppure mai avuto comprensione per i tentativi di democratizzazione compiuti da quelle stesse forze a cui era essenzialmente dovuta la sua ascesa nel 1956. In generale è stato trascurato un elemento che già era presente nel discorso da lui pronunciato all'8° Plenum del Comitato centrale nell'ottobre 1956; mi riferisco al suo disaccordo con la via che la cosiddetta « democratizzazione » polacca per molti aspetti aveva intrapreso, e il cui principale significato consisteva in quel libero sviluppo del settore culturale e intellettuale del paese, che tanta ammirazione aveva suscitato nel mondo.

Alcune tappe del processo che ha portato alla situazione attuale meritano di essere ricordate. Segno inequivocabile dei cambiamenti in

Karl Hartmann, esperto di problemi dell'Europa orientale, fa parte della redazione per gli affari polacchi della Deutschlandfunk di Colonia. Questo articolo è tratto dalla rivista per i problemi orientali « Osteuropa » (n. 5/6, 1969) di Stoccarda. La traduzione è di Silvia Adilardi.

corso furono certamente la soppressione, nell'autunno 1957, della rivista studentesca « Po prostu » che aveva avuto una parte importante nei fermenti dell'ottobre 1956, l'allontanamento di un liberale come il ministro della cultura Karol Kuryluk nel 1958 e del ministro dell'istruzione Wladyslaw Biéńkowski nel 1959, e soprattutto il 3° congresso del partito tenuto nello stesso anno.

Ma il primo evento che fece sensazione in tutto il mondo fu la lettera di protesta scritta da trentaquattro eminenti scienziati e scrittori nel marzo 1964 e consegnata al primo ministro Józef Cyrankiewicz. La protesta era diretta contro una censura sempre più penetrante, contro l'insufficiente distribuzione di carta destinata alla stampa di libri e riviste — altro tipo molto efficace di censura — e soprattutto contro buona parte della politica culturale polacca. Si chiedeva di poter esercitare il diritto, garantito dalla costituzione, alla critica, alla libera discussione e all'informazione genuina, e, in sostanza, la trasformazione di tutta la politica culturale così come veniva praticata. Era un grave colpo inferto al partito, che tuttavia fallì nel suo tentativo di reagire all'attacco. Solo una piccola parte dei firmatari ritrattò, dopo aver subito forti pressioni. La controdi chiarazione del partito, destinata a indebolire l'effetto della protesta in Polonia e nel mondo, non è stata firmata dalla maggior parte degli scrittori di fama, che in questo modo si sono uniti alla manifestazione di protesta. In entrambe le occasioni vi sono stati anche membri del partito e marxisti convinti che hanno espresso malumore per la situazione nel campo culturale.

L'atteggiamento e la critica della giovane generazione marxista sono stati espressi con la massima intensità nella « lettera aperta » degli assistenti universitari Karol Modzelewski e Jacek Kuroń ai membri del partito e della Lega della gioventù socialista dell'università di Varsavia². Fino a quel momento nessun marxista polacco aveva mai giudicato con tanta severità l'ordinamento politico e sociale del paese. La « lettera » scaturiva dalla delusione per la completa paralisi del « movimento di democratizzazione » iniziato nel 1956 e per il crescente ristagno della vita intellettuale. La richiesta delle fondamentali libertà democratiche dell'individuo vi era espressa nel modo più chiaro.

La risposta del partito è stata tipica. Condanne di tre anni-tre anni e mezzo, sono state inflitte ai giovani marxisti, membri del partito, che avevano voluto suscitare con la lettera aperta una discussione sulla attuale situazione polacca. Quanto fossero numerosi i simpatizzanti e gli amici che essi contavano nelle università e tra gli intellettuali lo si è

¹ Cfr. a questo proposito anche Harald Laeuen, *Die Märzunruhen in Polen und ihre Folgen*, in « Osteuropa », 1/1969, pp. 1-17; e pp. 110-124.

² Il contenuto della « lettera aperta » è stato riportato e commentato da Helmut Wagner in « Osteuropa », 8/9, 1968, pp. 628-643; la pubblicazione completa in lingua tedesca è apparsa con il titolo *Monopolsobialismus. Offener Brief an die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei*, Hamburg, 1969.

visto al momento del loro arresto e del processo a porte chiuse. Alla reazione insensata dell'irritato potere statale fu risposto con le manifestazioni di simpatia sia all'interno che all'esterno dell'università, con le proteste e con la pubblica difesa dei due ribelli.

L'ottobre del 1966 ha dimostrato quanto ci si fosse allontanati, nel frattempo, da tutto ciò che le speranze, i programmi, i primi cambiamenti avevano di vitale in Polonia nel 1956. Ufficialmente sembrava che non ci si accorgesse più di questa data. Il partito, al cui vertice non vi sono resti più che miseri dei « liberali » del 1956, non si richiamava più agli avvenimenti di quell'anno. Ma la « primavera di ottobre » non era stata dimenticata dai giovani marxisti e dai loro simpatizzanti all'università di Varsavia. Qui ebbe luogo, il 21 ottobre 1966, una assemblea di studenti organizzata dalla Lega socialista della gioventù universitaria, in cui la principale relazione fu tenuta dal professore di filosofia Leszek Kolakowski, eminente revisionista degli anni 1956-1957 e difensore di Kuroń e Modzelewski. Di fronte a 400 o 500 studenti ed a numerosi docenti egli parlò delle conquiste e delle speranze dell'ottobre 1956, paragonandole alle frustranti condizioni del 1966. Il suo discorso fu al tempo stesso una accusa ed un appello ai responsabili, perché accordassero al popolo le libertà democratiche. I presenti si unirono con una risoluzione a queste richieste. Una seconda risoluzione domandava la liberazione di Modzelewski e di Kuroń, e una terza l'immissione di forze giovani nella direzione del partito. Le deliberazioni, entusiasticamente accolte, non poterono essere votate perché l'assemblea fu chiusa prima che si procedesse alla votazione dal decano della facoltà di storia, Stanislaw Herbst, presente ai lavori.

Il partito non era disposto a discutere con gli inquieti giovani marxisti. Leszek Kolakowski, che fin dal 1956 si era rivelato un membro estremamente scomodo, fu espulso dal partito dopo la manifestazione, e contro numerosi studenti vennero iniziati procedimenti disciplinari. Particolarmente preoccupante per il partito doveva essere il fatto che erano proprio i membri della Lega della gioventù socialista, dalle cui file proviene la maggior parte delle sue nuove reclute, che costituivano il focolaio della ribellione universitaria e che avevano organizzato la manifestazione. Ma doveva esser presente anche un'altra preoccupazione. Sono soprattutto i figli e le figlie di personalità politiche di primo piano, di pionieri del socialismo polacco, attivi in passato o addirittura oggi, che si ribellano contro la forma attuale del socialismo.

La reazione suscitata dai provvedimenti del partito denota l'umore degli intellettuali polacchi. Gli esponenti del vertice Zenon Kliszko, responsabile da qualche tempo per le questioni ideologiche, il primo segretario a Varsavia, Stanislaw Kociolek, e Andrzej Werblan, capo della ripartizione del comitato centrale per la scienza e l'istruzione, il 15 novembre e il 12 dicembre 1966 attaccarono violentemente il professor Kolakowski davanti ai membri del partito all'università di Varsavia,

accusandolo di opinioni socialdemocratiche e liberalborghesi, incontrando una decisa resistenza nel corpo docente. Le dichiarazioni del partito all'Accademia polacca delle scienze non ebbero un successo più lusinghiero. Eminentissimi scienziati si dichiararono favorevoli all'accusato. Quanto agli studenti di Varsavia, essi non lasciavano dubbi sulle proprie simpatie e non perdevano occasione per esprimerle. Anche un gruppo di scrittori in vista si schierò apertamente dalla parte del reprobato e inviò due lettere di protesta contro la sua espulsione, vista come un attacco all'idea del socialismo umanistico. Le pressioni esercitate sui firmatari portarono all'uscita dal partito di una serie di rappresentanti molto significativi della letteratura polacca. Il tentativo di trovare comprensione per il processo a Kolakowski, compiuto dal partito nella cellula della sezione di Varsavia della Lega degli scrittori, allo scopo di placare l'ondata di indignazione, si concluse in modo scoraggiante per il vertice. Un silenzio eloquente e vivaci proteste furono la risposta dell'assemblea alle dichiarazioni rilasciate il 9 dicembre 1966 dal segretario del comitato centrale Artur Starewicz. Comunisti ben noti e di vecchia data mossero accuse e si dichiararono in disaccordo con la linea del partito. Senza alcun dubbio la seduta rispecchiò fedelmente l'umore che regnava in un'ampia cerchia di scrittori, scienziati e artisti delusi e amareggiati.

vietato mickiewicz

Non si può dire che la direzione del partito non fosse cosciente della situazione maturata nel campo culturale e intellettuale. La seduta plenaria tenuta dal comitato centrale il 16 e 17 maggio 1967, dedicata alle questioni ideologiche, espresse chiaramente queste preoccupazioni. Né Zenon Kliszko fu in grado di proporre, con il suo lungo intervento, un rimedio efficace per il superamento della crisi. Le raccomandazioni rivolte ai mezzi di comunicazione di massa, da lui accusati di incapacità nel confronto con la propaganda borghese, ricordavano molto da vicino i tempi che avevano preceduto il 1956. La stessa perplessità dimostrarono i suoi avvertimenti contro i pericolosissimi influssi occidentali e la fiducia nella pacifica coesistenza di ideologie diverse. Analoghe osservazioni possono farsi per i suoi attacchi contro la gerarchia cattolica polacca. L'attività dei nemici interni ed esterni era stata sempre chiamata in causa, anche in passato, per giustificare le difficoltà che non si riuscivano a superare e per evitare, così, di chiamare per nome le loro vere cause. Gli effetti che il caso Kolakowski continuava ad avere sugli animi erano dimostrati dal fatto che Artur Starewicz si vide nuovamente costretto ad entrare nel merito del provvedimento di espulsione, giustificando anche quelli adottati contro altri scrittori. Il segretario del comitato centrale aggiunse che il partito non avrebbe tollerato gruppi di opposizione nel suo interno.

La direzione del partito non ha certamente l'intenzione di cedere alla generale richiesta di una maggiore libertà intellettuale, e non esita neppure ad adottare provvedimenti molto impopolari quando è convinta di dover correggere il corso degli avvenimenti nel senso che crede opportuno. Indubbiamente si deve includere tra queste misure anche la cancellazione del dramma « Ahnenfeier » (Dziady, 1833) del poeta polacco Adam Mickiewicz dal cartellone del Teatro nazionale di Varsavia. I travolgenti applausi che accompagnavano le battute di contenuto antirusso sono stati il motivo di questo provvedimento, destinato a suscitare tanto più scalpore in quanto il dramma non aveva potuto essere rappresentato neppure quando la Polonia era soggetta al dominio zarista e dopo la seconda guerra mondiale non era stato portato sulla scena che verso la fine del 1955, quando cominciarono ad attenuarsi gli effetti paralizzanti dello stalinismo sulla vita culturale del paese. La decisione era particolarmente controversa anche per il fatto che il dramma, scritto in esilio, e raffigurante le sofferenze della Polonia oppressa dalla Russia, è considerato un capolavoro della letteratura polacca che è d'obbligo leggere in tutte le scuole superiori. Alla messa in scena di Kazimierz Dejmek, uno dei registi più accreditati, che più volte ha rappresentato con successo il teatro polacco all'estero, si rimproverava di aver volutamente accentuato i passaggi antirussi. In parte questo può essere vero; in ogni caso è certo che Dejmek non ha fatto nulla per mitigarli. Ma è la reazione del pubblico che è decisiva; essa riflette in larga misura l'umore dominante in Polonia, che del resto non si manifesta soltanto in occasioni del genere.

Il divieto di rappresentare il dramma ha fornito l'occasione di vivaci proteste. Dopo la tredicesima e ultima rappresentazione di « Ahnenfeier », il 30 gennaio 1968, circa duecento studenti espressero la loro indignazione prima in teatro, e successivamente con un corteo al monumento del poeta nazionale autore del testo. La milizia entrò in azione, furono compiuti vari arresti e i due supposti leaders, gli studenti Adam Michnik e Henryk Szlajfer, furono espulsi dall'università.

La cancellazione forzata del dramma dal cartellone del Teatro nazionale fu il tema di una seduta straordinaria indetta il 29 febbraio a Varsavia dalla sezione locale della Lega degli scrittori, una delle più tempestose che gli scrittori della capitale abbiano mai tenuto. In quella sede la crescente sterilità della vita culturale polacca fu denunciata in termini violenti e vi furono richieste dirette ad ottenere tolleranza, libertà intellettuale, il reinserimento del dramma nel cartellone del Teatro nazionale con la messa in scena di Dejmek. Il direttore generale del ministero per l'arte e la cultura, Witold Balicki, giustificò il provvedimento di cancellazione con la necessità di interrompere le « manifestazioni di opposizione » in teatro. I principali portavoce dell'ala liberale degli scrittori erano personalità eminenti come Antoni Slonimski, Jerzy Andrzejewski, Leszek Kolakowski, Mieczyslaw Jastrun, Stefan Kisie-

lewski, Pawel Jasenica e Andrzej Kijowski. Il partito era rappresentato in prima linea da Jerzy Putrament, membro del comitato centrale. La stragrande maggioranza dei presenti si dichiarò solidale con gli studenti che avevano dimostrato contro la proibizione dell'« Ahnenfeier », protestò energicamente contro i sintomi di rinascite antisemitismo e promosse una dichiarazione di simpatia verso gli scrittori cèchi e slovacchi in lotta per una democrazia socialista, che avrebbe dovuto essere indirizzata a Eduard Goldstücker. Da allora l'indignazione degli scrittori per le condizioni che regnano nel campo culturale non ha cessato di scaricarsi in violente esplosioni.

Gli scrittori avevano tutte le ragioni per essere insoddisfatti della situazione. La censura ha adottato nel frattempo provvedimenti intollerabili, ma tutte le proteste sollevate non hanno avuto seguito. Al congresso degli scrittori del giugno 1967 Stefan Kisielewski ha chiesto l'abrogazione dei vecchi decreti sulla censura e l'emanazione di una nuova disciplina che sia vincolante anche per i censori. Alla fine del mese di dicembre del 1967 l'azione della censura fu deplorata a Sejm da Stanislaw Stomna, membro come Kisielewski del gruppo cattolico « Znak ». In quella occasione Kisielewski accennò al fatto che la censura gli aveva reso impossibile polemizzare con i famigerati « Reportages » scritti da Andrzej Brycht per il settimanale « Kultura » con l'intenzione malevola di dare un quadro fortemente deformato della Repubblica federale tedesca. Del resto questi « Reportages da Monaco », di cui i mass-media polacchi si sono serviti con grande zelo per creare un clima sfavorevole alla Germania federale, non hanno fatto indignare solamente Stomna, il quale conosce la Germania occidentale per sua personale esperienza. Con questi articoli Brycht si è creato una pessima fama in una vasta cerchia di intellettuali polacchi.

Anche la condanna del giovane scrittore satirico Janusz Szpotanski a tre anni di detenzione ha fatto molto scalpore. Szpotanski è stato processato per « diffusione di false informazioni » perché in una commedia musicale, rappresentata soltanto in circoli privati, aveva messo in ridicolo il partito e i suoi dirigenti. Infine, ha destato allarme anche il divieto di rappresentare il lavoro teatrale « Gybal Wahazar » di un originalissimo drammaturgo d'anteguerra, Stanislaw Witkiewicz, che l'autore stesso aveva concepito come protesta contro ogni genere di tirannia.

Il partito è rimasto indignato per lo svolgimento dell'eccezionale convegno degli scrittori a Varsavia. Anche i suoi membri che si trovavano nell'assemblea si erano schierati come gli altri contro il divieto imposto all'« Ahnenfeier ». Nella critica violenta sferrata dalla grande massa degli scrittori, ed espressa da una risoluzione in cui, tra l'altro, il partito era accusato di mettere a repentaglio la continuità e lo sviluppo della cultura nazionale, esso vedeva le forze della reazione in atto, mentre Kisielewski era considerato uno dei più pericolosi leaders reazionari (cfr. « Nowe Drogi », 5/1968, p. 8).

L'interdizione del dramma di Mickiewicz non poteva certamente essere presa alla leggera dal partito, dopo la reazione che il provvedimento aveva suscitato. Lo stesso Gomulka si vide costretto a prendere posizione. Nel suo discorso del 19 marzo 1968, diffuso dalla radio e dalla televisione, egli si soffermò lungamente sulla messa in scena ideata da Dejmek per l'« Ahnenfeier », affermando che sembrava fatta apposta per « diventare un trampolino per dimostrazioni politiche di sapore antisovietico » (« Trybuna Ludu », 20.3.1968). Il leader del partito condannò con insolita violenza la piega assunta dal convegno degli scrittori tenuto a Varsavia il 29 febbraio, e dichiarò con amarezza: « Quella parte, che costituiva la maggioranza dei presenti e che approvò la risoluzione di Kijowski, Jasenica e pochi altri, fece a gara nel dinigrare con la più bassa e calunniosa demagogia tutto ciò che nella Polonia popolare era stato fatto per lo sviluppo della cultura popolare » (ibid.). La collera di Gomulka era diretta soprattutto contro Stefan Kisielewski, che aveva parlato di « dittatura dei semianalfabeti nella vita culturale polacca », e contro Pawel Jasenica, indicato come uno dei principali organizzatori della manifestazione studentesca del marzo 1968.

i vival del revisionismo

I moti del marzo 1968 sono stati opera soprattutto degli studenti di Varsavia. È superfluo aggiungere, a spiegazione di questo fatto, che l'università della capitale ha sempre avuto un ruolo di primo piano nella vita politica del paese, e che la partecipazione degli studenti è sempre stata essenziale. Basti ricordare il ruolo svolto dalla rivista « Po prostu » nel 1956, quello che ebbero nello stesso periodo il teatro satirico studentesco, i clubs e i centri di discussione, e in generale l'azione svolta dagli studenti di Varsavia per la vittoria delle forze liberali nel 1956. Furono gli studenti di Varsavia ad organizzare la tempestosa assemblea in occasione del decimo anniversario dell'« ottobre » nel 1966, e sono stati ancora loro a protestare più decisamente di tutto contro la cancellazione del dramma di Mickiewicz dal cartellone del Teatro nazionale. Questi studenti, in parte organizzati in piccoli gruppi di discussione e di lavoro, e in parte operanti a stretto contatto con importanti scrittori polacchi e con professori marxisti non dogmatici, amanti del progresso, si sentivano e si sentono tuttora l'avanguardia intellettuale della gioventù polacca, uniti in un unico fronte con quelle forze che si oppongono al crescente declino delle più comuni libertà civili e che vorrebbero realizzare un rinnovamento democratico del paese. In fondo la situazione degli altri istituti di istruzione superiore non è molto diversa. La gioventù universitaria capace di riflessione critica è ovunque profondamente delusa per gli sviluppi che la vita politica e culturale ha avuto negli ultimi dieci anni. Questo spiega anche lo slancio con cui è avvenuta l'adesione alle proteste degli studenti di Varsavia.

Nei primi giorni dell'agitazione iniziata l'8 marzo, dopo che la milizia ebbe disperso con la forza una riunione indetta dagli studenti nell'area dell'università di Varsavia per protestare contro l'allontanamento di due compagni e contro l'interdizione di « Ahnenfeier »; oltre che per dichiarare la propria solidarietà con gli scrittori ribelli, i dimostranti venivano definiti come piccoli gruppi reazionari (cfr. « Trybuna Ludu », 11.3.1968). Ma questo appellativo non poté essere più usato quando le agitazioni, caratterizzate dalla richiesta giovanile di libertà e democrazia, ma anche da parole d'ordine dirette contro l'Unione Sovietica e contro gli attuali governanti della Polonia (cfr. « Trybuna Ludu », 20.3.1968) attrassero cerchie sempre più vaste, mentre agli studenti di Varsavia si univano quelli di Breslavia, Cracovia, Lodz, Lublin, Danzica, Posen e altre città. Il ministro per l'istruzione universitaria, Henryk Jablonski, ammise dopo un certo tempo la partecipazione alle dimostrazioni di una « parte piuttosto grande della gioventù studentesca ». A Breslavia furono temporaneamente allontanati dall'istituto superiore di istruzione tecnica circa 1500 su 6300 studenti, e a Cracovia, dove le manifestazioni erano molto vivaci, si giunse a minacciare di espulsione tutti gli studenti che avessero violato gli statuti universitari (Nowe Drogi, 5/1968, pp. 18, 29).

Il ministro cercò, con un'analisi dettagliata degli avvenimenti di marzo, di caratterizzare con maggior precisione i gruppi reazionari e revisionisti dell'università di Varsavia. Le facoltà umanistiche furono da lui definite come il vivaio delle idee revisioniste (cfr. « Zycie Warszawy », 16.10.'68). Alcuni giovani intellettuali di queste facoltà non si sarebbero adattati agli sviluppi successivi al 1956. Col tempo sarebbero giunti a ricoprire posizioni accademiche di responsabilità e avrebbero esercitato un'influenza sui giovani studenti delle loro discipline. Si sarebbe spiegata così la genesi del programma politico di personaggi come Kuroń e Madzelewski. A questi revisionisti — affermava Jablonski — si sarebbero uniti alcuni studenti, già noti fin dal 1962 per la loro partecipazione ad un gruppo smascherato ben presto dal comitato centrale, il cui nome potrebbe tradursi « Club dei contestatori », che raccoglieva i figli di numerose personalità altolocate e agiva soprattutto negli istituti superiori di Varsavia. È vero, aggiungeva il ministro, che questi studenti non erano riusciti a controllare la Lega della gioventù socialista, ma i fatti dimostravano che la loro influenza non era irrilevante. Essi avrebbero trovato appoggio anche nel club « Babel » presso la « Associazione socioculturale degli ebrei di Polonia », che è diventata particolarmente attiva dopo la guerra in Medio Oriente del giugno 1967. Tra i sostenitori di questi gruppi revisionisti di opposizione, che raccoglierebbero numerosi elementi di estrazione ebraica, il ministro include quei docenti che sono stati esonerati dall'insegnamento dopo i fatti di marzo: Leszek Kolakowski, Włodzimierz Brus, Bronisław Baczko, Zygmunt Bauman, Stefan Morawski, Maria Hirszowicz

e Janina Zarzewska. Essi avrebbero curato la formazione culturale dei loro pupilli revisionisti e ne avrebbero assunto le difese. Gli stessi professori, ad eccezione degli ultimi due, furono aspramente biasimati anche da Gomulka nel discorso del 19 marzo 1968, e successivamente esonerati dall'incarico, sebbene il loro licenziamento abbia suscitato le proteste di personalità note come Bertrand Russell (Times, 16.4.1968). Particolarmente amara deve essere stata per il partito la dichiarazione emessa dalla facoltà di filosofia il 12 marzo 1968 — e attribuita alle pressioni di quel certo gruppo di professori — per rendere noto che il movimento studentesco costituitosi da quattro giorni al di fuori delle organizzazioni ufficiali è « un movimento autentico, che raccoglie la stragrande maggioranza degli studenti dell'università di Varsavia » (« Trybuna Ludu », 19.3.1968). L'analisi degli avvenimenti di marzo compiuta da Jablonski era diretta, inoltre, a criticare i docenti delle università in generale. Quei fatti avrebbero dimostrato quanto fosse insoddisfacente, spesso, la loro posizione ideologico-politica.

Le dichiarazioni del ministro non contenevano molto di nuovo. Le lamentele contro la posizione ideologica assunta da gran parte degli scienziati polacchi non hanno mai accennato a diminuire da quando le libertà strappate nel 1956 dalle università e dai centri di ricerca sono andate sempre più restringendosi. Gli anni 1958-1959 segnarono l'inizio di questa nuova offensiva marxista che ha condannato al silenzio quella massa di docenti universitari e di scienziati che nel 1956-1957 — quando il dibattito scientifico era relativamente libero — avevano costretto i colleghi marxisti a mettersi sulle difensive. Coloro che subiscono le maggiori pressioni del partito sono invariabilmente i cultori di discipline umanistiche all'università di Varsavia e all'Accademia polacca delle scienze. Poiché i focolai « revisionisti » sono individuati soprattutto nelle cattedre e negli istituti di filosofia, è qui che sono stati imposti cambiamenti radicali. Una recente disposizione stabilisce, ad esempio, che l'indirizzo filosofico possa essere scelto soltanto dopo aver concluso lo studio di un'altra disciplina. Ma i fatti di marzo hanno dimostrato che anche nelle facoltà a indirizzo tecnico lo spirito di opposizione è vivo. Contemporaneamente è emerso con chiarezza, pur non meravigliando nessuno, che anche un vasto settore di scienziati marxisti non può aderire al corso attuale della politica scientifica. La cerchia dei revisionisti si allarga sempre più.

Nella relazione tenuta agli scienziati il 15 ottobre Gomulka ha lamentato la passività di questo settore e ha indicato, in particolare, le discipline umanistiche come il punto ideologicamente più debole delle università. La sua definizione del concetto di « revisionismo » è interessante. La connotazione tradizionale non basta più: oggi il revisionismo « abbraccia l'insieme dei diritti sociali e rappresenta l'unità delle aspirazioni antisocialiste » (« Trybuna Ludu », 22.10.1968). Zenon Kliszko va ancora più oltre, affermando che « il revisionismo è, fonda-

mentalmente, una tendenza socialdemocratica, borghese, che riunisce in sé tutte le forze reazionarie e che vuole spingere i paesi socialisti nel senso dell'evoluzione verso un ordinamento politico borghese ». Il revisionismo guarderebbe per sua natura al capitalismo e all'occidente, che del resto gli fornirebbero aiuti (« Kultura », 7/1969, p. 3). Lo scopo di queste definizioni è chiaro; una volta che esse siano accettate, non si ammette più che i revisionisti possano lottare sul terreno del marxismo per un ordine socialista migliore. I revisionisti sono nemici che, appoggiati dall'occidente, lavorano per la rovina del socialismo. Così è possibile bollare come traditori e isolare all'interno del partito tutti gli elementi che seguono criticamente il pensiero marxista.

I rimedi proposti dagli esperti del partito per la politica universitaria in via di principio non sono nuovi: intensificazione del lavoro politico-ideologico, ulteriore contenimento dell'autogoverno accademico, decisivo controllo sulla composizione sociale degli studenti. In particolare, un provvedimento del 20 dicembre 1968 ha apportato diversi emendamenti alla legge universitaria del 1958, che in parte fanno regredire le università al periodo stalinista. Già nel 1965 è stato consentito al ministro per l'istruzione universitaria di assegnare incarichi di insegnamento a persone fornite di semplice laurea, nel qual caso l'impegno ideologico-politico è essenziale per la loro qualifica. Un emendamento del 2 agosto 1968 ha riconosciuto al ministro il diritto di insediare i rettori senza l'intervento del senato accademico. Gli ultimi emendamenti sono conformi al principio che l'insegnamento e la didattica universitaria debbano costituire un tutto unico. Dopo le esperienze del marzo 1968 l'accento deve essere posto, naturalmente, sulla funzione educativa. Questo indirizzo è stato imposto anche dalle deliberazioni del 5° congresso del partito nel novembre 1968.

Poiché i rettori ed i vicerettori, che in passato erano eletti, oggi vengono nominati dal ministro per l'istruzione universitaria, e la nomina dei decani da parte del rettore non può avvenire senza l'autorizzazione del ministro, la direzione delle università è tornata ad essere, anche da questo punto di vista, interamente nelle mani del partito. Il senato e il consiglio di facoltà hanno perduto la loro funzione, e così è caduta nel nulla una grande conquista del 1956. È degno di nota anche il progetto di abolizione delle cattedre in vista della loro fusione in appositi istituti e in più vasti centri di ricerca e di studio. Questa decisione corrisponde forse ad alcune esigenze dell'insegnamento e della ricerca, ma il fatto è che in essa ha avuto un ruolo considerevole l'intento di instaurare una direzione ideologica e un controllo più stretto sulla vita universitaria. La resistenza nel campo universitario è perciò molto forte. Soltanto in qualche caso i nuovi progetti hanno potuto essere in parte attuati (« Zycie Warszawy », 26.9.1968). Analoghi propositi governativi sono rimasti impressi nella memoria degli intellettuali polacchi fin dall'epoca precedente al 1956, e quindi il biglietto da vi-

sita con cui questi si presentano non è lusinghiero. Il recente provvedimento comporta, infine, una innovazione veramente attuale: gli studenti devono prender parte al lavoro di tutti gli organi collettivi dell'università. Naturalmente si è pensato subito ai più fidati e attivi paladini della politica del partito, e soprattutto ai membri della Lega della gioventù socialista. Ma che effetto avrà realmente tutto questo sulla vita universitaria, resta ancora da vedere. Intanto i capi delle dimostrazioni studentesche di marzo, dietro i quali si era schierata la massa degli studenti universitari capaci di riflessione politica, subisce sempre nuovi processi ed è condannata a pene detentive talvolta molto dure. Perciò l'atmosfera tutt'altro che distesa che già regnava nelle università appare sempre più carica.

la resa dei conti con i « sionisti »

576

Gli attacchi alla vita universitaria e le polemiche con gli scrittori hanno coinciso in parte con un periodo nel quale la vita culturale polacca era profondamente scossa dalla resa dei conti con i cosiddetti « sionisti »³. L'avvio fu dato dallo stesso Gomulka, quando nel discorso del 19 giugno 1967 condannò violentemente le simpatie manifestate dagli ebrei polacchi per Israele e la loro gioia per l'esito della guerra di giugno, condivisa da larghi strati dell'intelligenza polacca. La successiva ondata di licenziamenti da diverse cariche e istituzioni culturali, le espulsioni dal partito, i pubblici attacchi a individui e intere istituzioni, generalmente diretti contro personalità di estrazione ebraica, sono da considerare, in prima linea, come opera dei « partigiani », il cui maggiore esponente è Mieczyslaw Moczar, ex ministro dell'interno (cfr. « Miesięcznik literacki », 6/1968, pp. 66-71). Già da molto tempo questo raggruppamento decisamente nazionalistico e di composizione assolutamente non liberale sta rafforzando la propria posizione all'interno del partito. Esso cerca di fare appello ai sentimenti nazionali del popolo e potrebbe arrivare al potere sull'onda di un rinnovato patriottismo. Nel tentativo di determinare un cambio della guardia al vertice del partito e dello stato, rimediando così al fallimento cui è andato incontro nei primi anni del dopoguerra, quando si era visto scavalcato dagli avversari « moscoviti », che dopo aver lavorato a suo danno nell'Unione Sovietica durante il conflitto si erano impadroniti delle principali posizioni di potere, anche questo gruppo ha cominciato a « ripulire » a suo modo il campo culturale. L'intervento di Gomulka, al quale i « partigiani » hanno certamente contribuito non poco, è stato per loro un gradito segnale di via libera. Poiché tra i « moscoviti » vi sono numerosi ebrei e i « partigiani » non trovavano

³ Cfr. « Osteuropa », 2/1969.

naturalmente alcun appoggio presso gli intellettuali di origine ebraica nella realizzazione dei propri obiettivi, le vittime del loro tentativo di recupero, contrassegnato da marcate caratteristiche antisemitiche, sono stati soprattutto artisti e scienziati di stirpe ebraica. Ma sono state prese di mira anche personalità di rilievo, appartenenti al campo avversario. L'occasione per farlo è stata fornita ancora una volta da Gomulka, che nel suo discorso del 19 giugno 1967 ha minacciato di « provvedimenti » i polacchi che simpatizzavano per Israele.

La campagna « antisionista » è cresciuta notevolmente di intensità dopo i moti studenteschi del marzo 1968, attribuiti all'opera di elementi sionisti, revisionisti e reazionari. Il fatto che alcuni dei più attivi dirigenti del movimento studentesco e qualche professore simpatizzante con i dimostranti fossero di stirpe ebraica è stato ripetutamente citato a riprova di questa affermazione. Anche in quel caso sono stati soprattutto i « partigiani » a indirizzare gli avvenimenti in tal senso. La campagna « antisionista » offriva loro una nuova occasione per fare i conti con i propri avversari⁴.

Gli scrittori ribelli sono stati pubblicamente attaccati come eminenze grige e manipolatori dei moti di marzo. Ryszard Gontarz, uno dei pubblicisti più zelanti dei « partigiani », ha definito « nemici della Polonia popolare » scrittori di rilievo come Jerzy Andrzejewski, Antoni Slonimski, Leszek Kolakowski, Pawel Jasenica, Stefan Kisielewski e altri ancora. Kisielewski è stato accusato da « Zycie Warszawy » del 14 marzo 1968 di aver rifiutato, al congresso degli scrittori tenuto a Köslin nel 1967, di sottoscrivere una risoluzione antiamericana sul Vietnam. All'attacco contro gli scrittori si unì lo stesso Gomulka con il discorso già citato del 19 marzo 1968. Al congresso di Kattowitz del 7 e 8 giugno il capo del partito dell'Alta Slesia Edward Gierk ammonì aspramente gli scrittori insubordinati e, seguendo la tendenza generale, li invitò ad assumere un atteggiamento patriottico. Compito della letteratura avrebbe dovuto essere quello di raffigurare la realtà quotidiana della Polonia e di evitare i toni pessimistici. Queste raccomandazioni, come tante altre che oggi vengono propinate agli scrittori e agli artisti, riportano vividamente alla memoria i dettami del realismo socialista, che hanno avuto come conseguenza la scomparsa di queste realtà dalla letteratura (« Zycie Warszawy », 8.6.1968).

L'atteggiamento dei giornalisti a questo riguardo merita un cenno particolare. Nel suo congresso del 14 marzo 1968 la Lega dei giornalisti si schierò inequivocabilmente contro gli scrittori ribelli di Varsavia, che due settimane prima avevano protestato in modo tanto imponente contro la crescente oppressione intellettuale, e aderì con una risoluzione alla campagna contro il « sionismo » e il « revisionismo » che aveva prodotto vuoti anche nelle sue file. Dell'unità tra giornalisti e

⁴ Cfr. « Aussenpolitik », 3/1969, pp. 167-180.

scrittori, quale si è potuta osservare in Cecoslovacchia nello stesso periodo, non vi era neppure da parlare.

Nel settore culturale gli scienziati sono stati colpiti più di ogni altro dalle purghe « antisioniste ». Le vittime più eminenti sono Stefan Zolkiewski, ex ministro per l'istruzione universitaria e successivamente presidente della sezione per le scienze sociali all'Accademia polacca delle scienze, e Adam Schaff, che un tempo è stato il principale ideologo del partito⁵. Dopo il 1956 furono entrambi coinvolti nell'opera di « normalizzazione » della vita culturale e scientifica, ossia nel tentativo di ristabilire un indirizzo che il partito fosse in grado di sorvegliare e controllare. Oggi sono considerati entrambi indesiderabili, non soltanto per la loro origine ebraica, ma perché sono stati troppo chiari nell'esprimere pubblicamente il proprio disaccordo con gli ultimi sviluppi che hanno riportato la vita culturale all'epoca anteriore al 1956.

578

Adam Schaff ha già messo alla prova la sua prospettiva di marxista non ortodosso con l'opera « *Marxismus und das menschliche Individuum* » (Wien, 1956) che gli è costata la posizione influente di cui godeva nel partito⁶. Quanto a Zolkiewski, già da tempo era giudicato eccessivamente liberale. Non gli è stato perdonato il fatto di aver passato una notte all'università di Varsavia con gli studenti in sciopero nei giorni del marzo 1968, e successivamente di aver votato contro una mozione di condanna dei moti studenteschi proposta dalla commissione di Sejm per l'educazione e la scienza. Ha perduto l'alta carica che ricopriva presso l'Accademia delle scienze, mentre Schaff ha dovuto rinunciare alla direzione dell'istituto di filosofia e sociologia all'Accademia, ed entrambi sono stati espulsi dal comitato centrale.

I due eminenti marxisti avrebbero potuto giustificarsi alla 12^a seduta plenaria del comitato centrale del PZPR (Partito comunista) l'8 e 9 luglio 1968. Zolkiewski criticò invece coraggiosamente i rapporti del partito con gli scienziati e con la gioventù studentesca e affermò senza mezzi termini che dopo il marzo 1968 erano state espulse senza alcun valido motivo forze di grande valore, mentre l'atmosfera generale che da qualche tempo regnava in Polonia non era propizia al lavoro intellettuale, compreso quello scientifico. Egli biasimò anche la politica del partito nei confronti degli scrittori e degli artisti. La sua affermazione, secondo cui il partito non può avere un ruolo importante in letteratura senza scrittori importanti, alludeva chiaramente al fatto che nel frattempo quasi tutti gli scrittori veramente eminenti ne sono usciti (« *Trybuna Ludu* », 11.7.1968). L'ex direttore dell'istituto per la ricerca nucleare, Wilhelm Billig, anch'egli destituito dalla propria carica e membro del comitato centrale, come Zolkiewski e Schaff, fino al novembre del 1968, osservò senza possibilità di equivoci, durante la

⁵ Cfr. « *Osteuropa* », 3/1969.

⁶ Cfr. « *Osteuropa* », 1/1967.

stessa seduta del comitato centrale, che l'allontanamento di numerosi scienziati, tra cui alcuni membri del partito comunista fin dall'anteguerra; dipendeva semplicemente dalla campagna « antirevisionista ».

Anche nei centri editoriali dello stato si sono scoperti revisionisti e sionisti. I cambiamenti più radicali si sono verificati nel maggiore centro statale per le edizioni scientifiche, il PWN, dove la grande enciclopedia della quale sono usciti fino ad oggi dieci volumi è diventata bersaglio di attacchi particolarmente aspri⁷. Innanzitutto si accusano redattori e autori di interessarsi troppo poco alla storia più recente della Polonia. In particolare essi avrebbero trascurato di registrare nelle giuste dimensioni le perdite sofferte dal popolo polacco durante la seconda guerra mondiale. Dal momento che le cifre riportate riguarderebbero soprattutto le vittime ebraiche dei campi di concentramento tedeschi, l'impressione che secondo i critici si ricava dalla lettura è che la politica nazista di annientamento fosse diretta soltanto contro gli ebrei. Inoltre i campi di concentramento non sarebbero neppure stati nominati al completo. A questa accusa hanno fatto seguito molte altre, che mettono in questione buona parte dell'opera di consultazione che si sta pubblicando. Adam Bromberg e una schiera di collaboratori dell'enciclopedia, tra cui molti di stirpe ebraica, sono stati licenziati e in parte espulsi dal partito (cfr. « Dziennik Polskin », London, 29.5.1968). Inoltre il procuratore generale dello stato ha iniziato un procedimento contro i principali responsabili. Gli errori dovrebbero essere corretti mediante la pubblicazione di pagine sostitutive per i volumi già usciti e con aggiunte al volume supplementare, affidate al lavoro di una nuova redazione. A parte alcune manchevolezze, che giustamente meritano di essere segnalate, non va trascurata anche in questo caso l'influenza della nuova ondata patriottica suscitata dai « partigiani ». Comunque l'indignazione dei critici — che talvolta può senz'altro essere imposta dalla necessità — è unilaterale, perché le perdite subite in guerra dal popolo polacco sottoposto alla dominazione sovietica non sono affatto registrate nella grande enciclopedia.

Negli ambienti del cinema polacco ha fatto scalpore il licenziamento di Jerzy Toeplitz rettore dell'Istituto superiore per il cinema e il teatro di Lodz, in cui gli studenti avevano dimostrato vivacemente nei giorni di marzo. La sua posizione appariva sicura: Toeplitz apparteneva alla schiera di coloro che erano riusciti a tenersi a galla anche quando il cinema polacco era dominato dal realismo socialista. Insieme a lui è stato esonerato dall'incarico il vicerettore Roman Wajdowicz. Il cinema, come la letteratura, era già da tempo sottoposto a violenti attacchi. In questo campo il patriottismo è diventato, accanto al socialismo, un faro della politica culturale: il cinema, al pari della letteratura, sarebbe privo di effetti educativi, mancherebbe in entrambi l'interesse

⁷ Cfr. « Osteuropa », 2/1969.

per la realtà contemporanea della Polonia e l'ispirazione dipenderebbe eccessivamente dall'estero. Le riserve nei confronti dei contatti con l'occidente sono molto forti anche in questo caso. Gli intellettuali vengono messi costantemente in guardia soprattutto contro la Germania federale, le cui arti seduttrici sarebbero particolarmente pericolose (cfr. « *Zycie Warszawy* », 15.11.1968). È molto malvisto il fatto che gli scrittori e gli artisti polacchi abbiano rapporti con case editrici e istituzioni culturali della Germania occidentale, e che talvolta correggano pubblicamente i consueti clichés propagandistici grossolanamente distorti che vengono diffusi sulla situazione nella Repubblica federale. Si parla di guerra psicologica, alla quale essi avrebbero ceduto. Non va sottovalutato, comunque, il ruolo che spesso può avere in tutte queste critiche l'invidia per i successi dei colleghi. Si auspicano nuovi contatti con i lavoratori, si chiede alle opere artistiche di rappresentare il processo di edificazione del socialismo e di delineare personaggi veri. Tutti questi concetti suonano ormai familiari alle orecchie degli scrittori e degli artisti polacchi che hanno vissuto il recente passato. Non sono stati risparmiati neppure registi come Andrzej Wajda, Jerzy Kawalerowicz. Roman Polański e altri esponenti di primo piano del cosiddetto « cinema polacco », come del resto tutta questa scuola in genere. Si rimprovera al cinema polacco soprattutto di non avere un sufficiente impegno politico-ideologico, di sprecare i denari dello stato e di avere contatti troppo stretti con l'occidente, in particolare con la Germania federale (« *Zycie Warszawy* », 20.4.1968).

Una schiera di registi e di cultori di cinema, tra cui Aleksander Ford, uno dei maggiori registi polacchi, e Jerzy Bossak, insigne documentarista, docente al centro di cinematografia di Lodz, sono stati costretti ad abbandonare i loro incarichi. Le società di produzione, che fino a quel momento erano otto, sono state riorganizzate; sono sorti nuovi gruppi che si avvalgono di nuove forze. La motivazione principale di queste trasformazioni — a parte le intenzioni che possono aver indotto singoli individui a cambiare posizione — sta nell'accentuazione dei compiti « artistico-ideologici » della produzione cinematografica (« *Zycie Warszawy* », 18.10.1968). Anche nel cinema, come nel campo scientifico e in ogni altro settore della vita culturale, le purghe hanno colpito soprattutto gli artisti di stirpe ebraica, rendendo ancora più chiaro l'antisemitismo che caratterizza l'intero movimento.

Neppure il teatro è stato risparmiato dagli effetti del giro di vite impresso alla politica culturale negli ultimi tempi. Kazimierz Dejmek, regista del dramma « *Ahnenfeier* » tolto dal programma del Teatro nazionale, ha dovuto cedere il posto a Adam Hanuszkiewicz, buon attore e regista di successo al « *Teatr Powszechny* » di Varsavia. La direzione è cambiata anche nella maggior parte degli altri grandi teatri della capitale. Accade spesso che il partito non sia soddisfatto dell'attività dei teatri, ma le accuse più dure hanno colpito i teatri di Varsavia nel 1968.

Prima di tutto si è criticato, ancora una volta, il profilo artistico-ideologico del repertorio, denunciando la « drammaturgia nera » che avrebbe prevalso con la scelta di lavori teatrali a carattere pessimistico e psicologico, per lo più di provenienza occidentale. Come nella cinematografia, le principali lacune venivano indicate nella mancanza di temi contemporanei, per i quali non si sarebbe dimostrato il minimo interesse, e nella ricezione acritica di lavori stranieri. Le critiche non sono nuove, e la loro conoscenza risale soprattutto agli anni 1949-1954, che segnarono il culmine del realismo socialista. Il partito vuole avere un teatro politico. Gradirebbe degli spettacoli che mirassero a colpire « l'imperialismo » e principalmente gli Stati Uniti e la Germania federale. Il taglio propagandistico dei « Reportages » di Brycht ha rivelato chiaramente questi intenti. Ma non esistono lavori teatrali di questo genere, e in ogni caso non sarebbero messi in scena volentieri, né il pubblico li gradirebbe. D'altra parte, nel caso dell'« Ahnenfeier » di Mickiewicz il partito ha dimostrato fino a che punto è disposto a spingersi quando si rappresentano lavori che non corrispondono alla sua linea politica. Il teatro polacco risente di questa situazione. Una rispettabile rivista di Varsavia, il mensile « Dialog » (9/1968, p. 88) ha scritto: « I cultori di teatro sanno tutti benissimo che il teatro sta soffocando. E allora? ».

Una perdita particolarmente dolorosa per gli ambienti teatrali polacchi è stata la partenza della grande attrice Ida Kamińska, emigrata negli Stati Uniti nell'estate del 1968. La Kamińska era l'anima del « Teatro ebraico di stato » di Varsavia, unico ormai nel suo genere, da lei personalmente creato, diretto, e reso famoso nel mondo grazie a un contributo determinante come attrice, regista e traduttrice⁸. Insieme a lei hanno lasciato il paese anche il marito Marian Melman e la figlia, Ruth Kamińska, altre due colonne del teatro. La continuazione del loro lavoro è stata resa impossibile dalla nuova politica culturale « antisionista ». L'esistenza stessa del teatro è indubbiamente in pericolo, tanto più che il recente movimento di emigrazione ha assottigliato ulteriormente la cerchia già molto ristretta del pubblico ebraico. Le sovvenzioni statali continueranno certamente a scorrere, se non altro per riguardo all'occidente, che è rimasto colpito dalla notizia delle « purghe » antisemitiche verificatesi in Polonia. Si cercherà, insomma, di tenere in vita il teatro ebraico almeno come elemento di parata.

dopo la marcia su praga

L'ingresso delle truppe del patto di Varsavia in Cecoslovacchia ha riempito di dolore, vergogna e tristezza tutte le forze polacche che si

⁸ Cfr. « Zeitschrift für Ostforschung », 1968, p. 4.

erano battute invano per gli stessi obiettivi delle élites cecoslovacche. Il progressivo allentamento dei freni imposti alla libertà intellettuale nel paese vicino aveva sollevato molte speranze, perciò la sorte incontrata dalle nuove tendenze dopo il 21 agosto 1968 non poteva non suscitare una profonda prostrazione. Nel settembre del 1968 Jerzy Andrzejewski, uno degli scrittori polacchi più significativi e più conosciuti all'estero, inviò al presidente della Lega degli scrittori cecoslovacchi, Eduard Goldstücker, un messaggio dedicato a tutti questi problemi. Pur esprimendo — come precisava egli stesso — pensieri e sentimenti personali, lo scrittore si diceva convinto che essi fossero condivisi dalla stragrande maggioranza degli scrittori polacchi. Andrzejewski scriveva tra l'altro:

« Sappiamo, Lei ed i suoi colleghi, che nei giorni della fatica e della creazione, tanto importanti per il futuro del mondo, avete avuto negli scrittori polacchi degli amici colmi di speranza, e che nei giorni particolarmente difficili per Lei e per il suo popolo siamo stati con voi, anche se non potevamo levare le nostre voci liberamente neppure nel nostro paese (...). Sono convinto che la mia protesta politica e morale non possa, né oggi né mai, lavare l'onta di cui la Polonia si è coperta agli occhi del mondo progressivo, ma questa protesta, nata dalla indignazione, dal dolore e dalla vergogna, è tutto quello che, nelle circostanze attuali, posso offrire a Lei ed ai suoi colleghi e amici » (« Kultura », 13.10.1968).

La lettera, in cui si parlava di « degradazione delle migliori tradizioni del popolo », di « annientamento della libertà di parola » e di « verità violentata » deve aver suscitato molto scalpore. In Polonia è stata pubblicata quando gli ambienti interessati già la conoscevano da altre fonti. Contemporaneamente è stato pubblicato un attacco contro l'autore del messaggio, diretto soprattutto a dimostrare che Andrzejewski non ha parlato a nome della stragrande maggioranza degli scrittori polacchi. Ma il tentativo di critica non poteva avere successo. I sentimenti ed i pensieri di Andrzejewski erano condivisi da Zygmunt Mycielski, presidente della Lega dei compositori polacchi che scrisse una lettera aperta ai compositori cèchi e slovacchi, e si riflettevano nelle proteste sollevate all'estero da Slawomir Mrozek e dal pittore Jan Lebenstein. Senza alcun dubbio queste persone si sono espresse a nome di tutti gli scrittori e artisti polacchi.

I rapporti tra gli scrittori e lo stato nel dopoguerra sono sempre stati un fedele barometro della situazione intellettuale in Polonia. Se la « piccola stabilizzazione » operava già con effetti paralizzanti sulla vita culturale del paese, oggi si deve parlare di vera e propria crisi che regna non solo nella letteratura, nella cinematografia e con intensità crescente nel teatro, ma in generale in tutte le arti, sottoposte agli effetti di un clima malsano. L'ultima campagna « antisionista », che dopo l'invasione di Praga ha avuto un breve risveglio, ha escluso dalla vita cul-

turale della Polonia numerosissime personalità di primo piano. Alcuni sono emigrati, e quindi definitivamente perduti per il paese. L'effetto non può essere altro che un impoverimento. Questo stato di cose si manifesta in modo particolarmente doloroso nel campo scientifico.

Gli effetti devastanti della recente politica culturale, in gran parte determinata dai « partigiani », non possono essere sfuggiti alla direzione del partito. L'ultimo congresso, tenuto dagli scrittori a Bromberg l'8 e 9 febbraio 1969, ha già dimostrato il loro disinteresse per l'acutizzarsi della situazione. Gli scrittori che hanno subito gli attacchi violenti e ripetuti del partito, con Stefan Kisielewski alla testa, non sono stati espulsi dalla Lega. Nonostante l'irrigidimento della politica si sono uditi toni concilianti. Il partito cerca ora apertamente di mostrarsi meno rigido. Se vuole che la sua politica culturale abbia successo, deve rimettersi alla collaborazione degli scienziati, scrittori, artisti, indignati e delusi. Le acque della campagna « antisionista » si sono un po' calmate. Tuttavia l'incontro di Bromberg è stato uno dei più tristi di tutta la storia polacca del dopoguerra. Salvo poche eccezioni, gli scrittori più in vista erano assenti. I cèchi e gli slovacchi, nonostante che fossero stati invitati, non si sono fatti vedere, e il convegno ha mancato totalmente di vita. Gli interventi sono stati fatti da una parte sola. I motivi reali della crisi nei rapporti tra il partito e gran parte degli scrittori e degli artisti, che rappresentano l'élite intellettuale del paese, non sono stati neppure nominati. È sintomatico, a questo riguardo, il discorso del grande poeta Julian Przybos, il quale ha cantato le lodi del 1956, senza però avere il coraggio di dire quanto se ne sia ormai lontani (« Kultura », 7/1969, p. 6).

A riparare i danni causati sia all'interno che all'estero dalla politica culturale instaurata negli ultimi anni in Polonia non sono certamente bastati i recenti tentativi di distensione, e la crisi non può dirsi superata. Prima che possa esserlo dovranno verificarsi importanti trasformazioni. È necessario, prima di tutto, svelenare i rapporti tra la direzione del partito e gran parte degli scrittori e degli artisti, degli scienziati e degli studenti. Ma questo non può essere che il risultato di sostanziali concessioni da parte del partito e di un mutamento nella odierna politica culturale.

premesse ed obiettivi di un rilancio europeo

di riccardo perissich

584

Che la scomparsa del generale de Gaulle dall'Eliseo apra le prospettive per un rilancio dell'integrazione europea, è un fatto ammesso da una larga parte degli osservatori e degli uomini politici. La situazione è stata tuttavia efficacemente definita da un commentatore francese dei risultati del referendum del 27 aprile: « finalmente cominciano le difficoltà ». Se il « finalmente » soddisfa le nostre passioni e le nostre speranze, è assai più saggio oggi metterci a pensare seriamente alle « difficoltà ».

È lecito innanzitutto chiederci cosa rappresenti oggi la politica di integrazione nello sviluppo della società europea, nella strategia delle forze politiche, nelle aspirazioni dell'opinione pubblica.

Per quanto riguarda l'opinione pubblica, i sondaggi¹ mostrano che una larga parte dell'elettorato, tra il 60 e il 75% è favorevole ad una politica di integrazione europea che, seppellendo definitivamente i dissidi nazionali, affidi progressivamente ad istituzioni comuni la soluzione dei grandi problemi economici ed anche la politica estera e la difesa del continente. Questo schieramento, che comprende parte della destra, si addensa sul centro e la sinistra moderata dell'arco politico, per arrivare ad includere anche una frazione dell'elettorato comunista².

L'esigenza di integrazione non è tuttavia in generale avvertita come drammatica; per questo, come per molti altri problemi di politica estera, si avverte una certa mancanza della tensione necessaria per suscitare un grande movimento popolare. Si tratta quindi di un « consenso passivo », cioè di un atteggiamento che accetterebbe con favore delle iniziative europeiste della classe politica, senza per altro esercitare una eccessiva pressione in questo senso.

Riccardo Perissich è responsabile del Dipartimento sull'integrazione europea dell'Iai.

Questo consenso è particolarmente forte nei settori più giovani e professionalmente più dinamici (dirigenti, professionisti, operai dell'industria) della popolazione ed è quindi destinato ad aumentare.

Evidentemente per fornire delle indicazioni più approfondite, un'analisi dovrebbe essere compiuta per i vari settori e gruppi di interesse, per determinare con più precisione il grado di consenso per i singoli obiettivi e metodi dell'integrazione.

Esiste comunque anche una fascia, di un certo rilievo, che ha invece un atteggiamento di « consenso attivo », che considera cioè l'integrazione europea come uno dei principali mezzi per realizzare le proprie aspirazioni ed è quindi disposta ad adoperarsi concretamente per farla progredire.

Quando si passa dalla società alle forze politiche, si vede che il consenso verso la politica di integrazione copre la destra moderata, il centro e buona parte della sinistra non comunista. Rispetto agli anni '50 si nota un certo allargamento a sinistra dell'arco europeista, con l'inclusione di uomini come Mendes-France, Nenni, e parte dei laburisti inglesi, il che dimostra come l'unità europea sia un'idea capace di rispondere alle esigenze evolutive della nostra società. Questa posizione comune è tuttavia estremamente generica e copre dissensi ancora profondi.

A parte i dissensi sulla dimensione geografica, che sono in effetti espressione di disaccordi in altri campi, vi è innanzitutto il problema della forma che l'integrazione deve assumere. Da un'ipotesi di cooperazione intergovernativa rafforzata, si passa infatti, attraverso una notevole gamma di posizioni, fino a delle proposte di tipo federalista.

Come è naturale, ancora maggiori sono i dissensi circa i contenuti che la politica di integrazione dovrebbe assumere nei vari campi. Tuttavia le diverse visioni, che riflettono divisioni ideologiche, politiche e nazionali, sono riconducibili ad un minimo comun denominatore di una certa importanza. L'arco politico favorevole all'integrazione coincide infatti ampiamente con lo schieramento che va dai conservatori fino ai riformisti e che costituisce la struttura portante delle nostre società.

Esistono quindi le condizioni per un vero e proprio « blocco storico » per portare avanti la politica di unione europea. Questo generico consenso, disponibilità e aspirazioni, non riescono tuttavia a tradursi in un disegno politico coerente.

¹ Mancano sondaggi recenti per l'insieme della Comunità. Tuttavia i dati disponibili danno indicazioni convergenti. Vedi per es. *Les français et l'unification politique de l'Europe, d'après un sondage de la Sofres*, « Revue Française de Science Politique », n. 1, 1969. Vedi anche, *L'opinione pubblica e l'Europa dei Sei (indagine nei sei paesi)*, « Bollettino Doxa », nn. 22-23-24/63.

² Per la Gran Bretagna il livello di adesione è senz'altro inferiore, ma tutto lascia credere che il divario sarà rimontato in seguito all'ingresso nella Comunità.

Ciò dipende in parte da situazioni e problemi contingenti, in parte dal fatto che le forze politiche reagiscono in via prioritaria ad equilibri di politica interna e che le modifiche di questi equilibri non sono omogenee, né nella direzione né nei tempi, da paese a paese. Dipende però anche largamente dalla notevole mancanza di immaginazione di una classe politica così sottoposta al valore evocativo delle parole, ed incapace di disfarsi delle strutture logiche del linguaggio politico tradizionale che è ancora dominato dai dogmi del nazionalismo ottocentesco.

La scomparsa di de Gaulle, cioè dell'incarnazione cosciente del nazionalismo francese, scopre quindi le contraddizioni, le incertezze e le ambiguità di uno schieramento europeista che si interroga oggi con angoscia sulle iniziative che è possibile ed opportuno intraprendere.

586 **l'unione economica**

I governi dei « cinque » devono oggi rispondere alle loro opinioni pubbliche di due aspetti, in gran parte contraddittori, della loro politica europea di questi ultimi anni. Da un lato la tenace, e a volte appassionata, difesa dell'idea europea bloccata dai veti gollisti; dall'altro la riscoperta e il perseguimento nei casi concreti di gelosi interessi nazionali.

L'equivoco è per ora coperto dalla totale confusione che viene praticata tra un'ipotesi di cooperazione intergovernativa e di coordinamento tra le politiche nazionali e quella di una vera integrazione sovranazionale in seno alle Comunità esistenti.

A scanso di equivoci è bene chiarire cosa si intende con le due espressioni. Si ha coordinamento quando: la Commissione esercita essenzialmente una funzione di mediazione tra le posizioni e gli interessi degli stati, il Consiglio dei ministri decide all'unanimità; l'esecuzione delle misure decise è affidata esclusivamente agli stati. Si ha una vera politica comune quando: la Commissione agisce in base ad una sua linea di politica ed a suoi obiettivi; il Consiglio decide a maggioranza; la Commissione dispone di un minimo di strumenti di intervento diretto.

Come tutti i testi costituzionali anche i Trattati di Roma, non garantiscono in alcun modo l'effettiva distribuzione del potere fra i vari organi. Gli obiettivi, che il Trattato ha posto per il periodo transitorio, in effetti facilitavano questa confusione. Gran parte di ciò che è stato raggiunto rientra nel campo di quella che è stata definita « integrazione negativa »³, cioè l'eliminazione delle restrizioni e degli ostacoli alla libera circolazione dei fattori della produzione. È stato molto

³ Per un'analisi accurata vedi John Pinder, *Cee: dall'integrazione negativa all'integrazione positiva*, « Lo Spettatore Internazionale », n. 3, 1969.

efficacemente dimostrato⁴ che un sistema così ambiguo è sufficiente a raggiungere, sia pure con molte difficoltà, questo tipo di integrazione, ma è del tutto inadeguato per ottenere anche una « integrazione positiva » cioè lo stabilimento di vere e proprie politiche comuni.

Il caso della politica agricola non deve trarre in inganno. Ciò che si è realizzato, ed è senz'altro molto, copre un notevole cedimento ai singoli interessi corporativi nazionali e soprattutto a quelli dei potenti gruppi organizzati. Il risultato è una politica costosa, che impone prezzi artificialmente alti al consumatore e condanna la comunità al mostruoso accumulo di eccedenze invendibili. Come lo stesso memorandum della Commissione, noto come « Piano Mansholt » dimostra⁵, la direzione può essere radicalmente modificata solo impostando un piano di riforma delle strutture agricole che comporti una notevole concentrazione di potere finanziario e di decisione a Bruxelles. Non vi è dubbio che ciò richiederebbe un profondo cambiamento dell'equilibrio istituzionale della Comunità.

Ma non è solo la politica agricola a risentire dell'insufficienza dei Trattati. Il perfezionamento del Mercato comune stenta a realizzarsi, il tentativo di creare una politica industriale e di ricerca comuni in campo nucleare è miseramente fallito, la libera circolazione delle merci ha dimostrato di non portare automaticamente a strutture economiche integrate.

Si verifica nella Comunità un costante disquilibrio fra le scelte di politica economica, che restano accentrate a livello nazionale e un Mercato comune che, sia pure nella sua incompletezza, pone dei vincoli notevolissimi alla libertà d'azione dei governi. Da un lato quindi i movimenti ciclici delle varie economie si ripercuotono rapidamente nell'intera Comunità. Dall'altro i governi hanno perso gran parte dei loro strumenti per controllare l'influenza che la componente estera ha sullo sviluppo economico interno. Il risultato è che una politica di forte espansione, e ancor più di programmazione e selezione degli investimenti e dei consumi, si rivela debole di fronte alla logica del mercato transnazionale.

Se si vuole mettere l'economia europea in condizioni di fronteggiare la competizione internazionale e di riprendere il passo con lo sviluppo scientifico e tecnologico, bisogna creare delle strutture legislative e fiscali armonizzate ed adeguate⁶, ma bisogna anche unificare il mercato dei capitali⁷.

⁴ *Idem.*

⁵ Commissione delle Comunità economiche europee, *Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità economica europea*, doc. COM (68) 1000, 18 dicembre 1968.

⁶ Vedi Guido Colonna di Paliano, *La politica comunitaria delle strutture industriali*, relazione al Convegno del Cismec su « La politica industriale della Cee », Milano, 19-20 giugno 1969.

⁷ Vedi Commissione delle Comunità europee, *Necessità e modalità di un'azione*

La libera circolazione dei capitali, nella situazione attuale, rischia però di attuarsi in modo incontrollato, frustrando qualsiasi politica di sviluppo regionale o nazionale, e di amplificare, in senso negativo, le tendenze cicliche.

I singoli paesi si trovano quindi sempre sull'orlo della tentazione di attuare, o ripristinare, controlli di ogni genere, o ad essere ossessionati da problemi di bilancia dei pagamenti. Il Mercato comune, che è stato nei dieci anni passati un poderoso strumento di sviluppo, rischia così di trasformarsi in un freno all'espansione futura.

Non sono probabilmente sufficienti a risolvere il problema nemmeno le proposte della Commissione, note come « Piano Barré », tendenti a creare una forma di diritti speciali di prelievo in ambito comunitario⁸. Un meccanismo automatico di aiuto non è infatti una politica monetaria comune, e si limita, come del resto sottolinea la stessa Commissione, a dare un po' di respiro ai paesi in difficoltà, spostando però l'accento sui rapporti fra le politiche economiche nazionali.

Ma come è possibile coordinare politiche economiche che rispondono a forti sollecitazioni interne e che hanno spesso obiettivi incompatibili? Sul piano del semplice coordinamento l'accordo avviene necessariamente al minimo comun denominatore, che è quello della difesa della stabilità monetaria e del controllo dei prezzi. Potremmo quindi avere una pericolosa situazione in cui le istituzioni comunitarie, quali che siano le loro buone intenzioni⁹, sono condannate ad apparire i difensori della stabilità monetaria, mentre i governi nazionali possono approfittare dell'alibi per fare gli apostoli a buon mercato dell'espansione. E anche questo, entro certi limiti.

La svalutazione del franco fornisce alcuni utili insegnamenti. Essa ha coinvolto, ed in modo grave, la politica agricola: ristabilire il vecchio equilibrio prezzi-finanziamento sarà difficile, se non impossibile, senza affrontare il problema delle strutture agricole e, soprattutto, di una politica economica e monetaria comuni. Inoltre la decisione è stata presa senza consultare i soci e le istituzioni comunitarie. Poiché, con la speculazione in agguato, tale atteggiamento è perfettamente comprensibile, questo significa che l'idea di « consultazioni preventive » in materia monetaria, contenuta nel Trattato e recepita dal « Piano Barré », è un'illusione non appena la crisi raggiunge un punto cruciale. Ciò dovrebbe farci riflettere ancor di più sulla validità di un « coordinamen-

nel settore dei capitali (Memorandum della Commissione al Consiglio), doc. COM (69) 200, Bruxelles, 5 marzo 1969.

⁸ *Memorandum della Commissione al Consiglio sul coordinamento delle politiche economiche e la cooperazione monetaria nell'ambito della Comunità, doc. COM (69) 150, Bruxelles, 12 febbraio 1969.*

⁹ *Pieno di ottime intenzioni è il Secondo programma di politica a medio termine trasmesso dalla Commissione al Consiglio il 20 marzo 1969, doc. R/225/69 (ECO 34). Ma di quali strumenti la Comunità dispone per imporre le sue scelte?*

to » privo di decisioni vincolanti, e condannato quindi a restare vano proprio nei momenti drammatici.

È quindi necessario un salto qualitativo con la creazione di un vero potere economico centrale dotato di tutti i necessari strumenti di intervento e di controllo democratico. Siamo arrivati al limite concesso dalla integrazione negativa; oltre questo limite la scelta tra semplice coordinamento e una politica economica comune non è più neutrale rispetto agli obiettivi che si vogliono perseguire. Se si vuole una forte espansione e uno sviluppo programmato, bisogna chiedere anche una radicale modifica nella distribuzione del potere di decisione a livello comunitario aumentando il peso degli organi sovranazionali. In assenza di tale scelta la Comunità continuerà ad essere sottoposta al freno di ricorrenti crisi nelle bilance dei pagamenti degli stati membri ed incapace di utilizzare a fondo le enormi risorse che essa comunque detiene.

l'allargamento della comunità

589

Il risveglio europeo della Gran Bretagna dopo il 1965 offrì la possibilità di allargare improvvisamente il fronte europeista puntando tutto sull'adesione britannica alla Cee, come fattore destabilizzatore dell'equilibrio gollista e quindi capace di aprire prospettive dinamiche al processo di integrazione. La determinazione francese di porre, e mantenere, un secondo veto si dimostrò tuttavia incrollabile.

Oggi, almeno in teoria, ridiventa possibile la strategia che era alla base della seconda candidatura inglese¹⁰: solleciti e semplici negoziati per l'ampliamento della Comunità, suo rafforzamento e democratizzazione attraverso una coraggiosa operazione di fusione dei Trattati esistenti, progressiva estensione del processo di integrazione a nuovi settori come la tecnologia, la politica monetaria, la politica estera, la difesa.

Questa strategia si basava però sull'ipotesi che la frase « adesione britannica alla Cee » avesse un significato univoco, cioè di immissione della Gran Bretagna in una Comunità stabile, consolidata, dotata di una propria dinamica interna e di un proprio programma di lavoro. Ci troviamo invece a dover fronteggiare contemporaneamente il problema dell'allargamento e quello del futuro della Comunità.

Vi sono diverse scelte possibili. Si può sostenere che i negoziati per l'adesione devono essere rapidi e semplici e vertere essenzialmente sulla durata del periodo di adattamento e sulle misure di tipo istituzionale che devono essere prese per far posto ai nuovi soci nella struttura comunitaria. In questo caso tutte le discussioni sul futuro della Comunità, sulle nuove politiche da adottare, sulla revisione di quelle esistenti, compresa quella agricola, in definitiva il ripensamento glo-

¹⁰ L'enunciazione organica di questa strategia si può trovare in Commissione delle Comunità europee, *Parere al Consiglio sulle domande di adesione del Regno Unito, dell'Irlanda, della Danimarca e della Norvegia*, doc. COM (67) 750, Bruxelles, 29 settembre 1967.

bale degli obiettivi e degli strumenti dell'integrazione, verranno rimandati a dopo l'adesione.

Si può invece sostenere che i negoziati per l'adesione devono vertere anche sul futuro della Comunità e in particolare sulla politica agricola e monetaria e sulla cooperazione tecnologica. Ciò semplificherebbe enormemente la vita della Comunità allargata, ridurrebbe l'importanza del problema della fusione dei Trattati, ma complicherebbe le trattative per l'adesione che assumerebbero ben presto la forma di un negoziato globale.

Questa seconda ipotesi fornirebbe evidentemente tutte le necessarie garanzie alle preoccupazioni degli inglesi circa il tipo di Comunità a cui dovranno aderire e a quelle dei Sei circa la reale volontà dei candidati di accettare le regole del gioco. La prima soluzione invece comporterebbe il considerevole vantaggio di utilizzare, per l'esame dei problemi concreti, un quadro istituzionale ben definito e sperimentato, e i Trattati esistenti come sempre valido punto di riferimento.

590

È evidente che un minimo di accordo politico sull'accettazione da parte dei candidati delle regole del gioco e sulla volontà dei Sei di non imporre ciecamente il proseguimento di politiche senz'altro superate sarà comunque necessario. Tuttavia mi sembra che tutto guadagnerebbe da un negoziato rapido, basato sull'impegno inglese di accettare le strutture esistenti e sull'impegno dei Sei di non prendere decisioni, particolarmente in materia agricola, che toglierebbero ai nuovi soci ogni possibilità di influire sugli sviluppi futuri.

La soluzione in favore dei negoziati rapidi sembra essere ormai adottata dal governo britannico, ma alcuni altri governi potrebbero essere spinti verso la prima ipotesi.

In particolare il governo francese, per cui essere disposto alla apertura dei negoziati non significa evidentemente essere disposto a concluderli. Ciò innanzitutto perché è ancora difficile valutare l'ipotesi che i fedelissimi di de Gaulle, e il Generale stesso, potranno in futuro esercitare sul governo di Pompidou, ed inoltre perché la maggioranza governativa avrà bisogno di un certo periodo per definire delle linee coerenti di politica europea.

In un certo senso il governo francese potrebbe anche decidere di rimandare ogni decisione di fondo in materia europea, accontentandosi di trovare soluzioni ai problemi immediati, come quello della crisi monetaria internazionale. Potrebbe quindi tenere aperto il problema inglese, lasciare intendere di essere disposto ad aprire i negoziati per l'allargamento, ma non prendere alcun impegno definitivo.

Rientra quindi assai bene nelle ipotesi che si possono fare circa la politica francese la prospettiva di un approccio essenzialmente intergovernativo che utilizzi le discussioni sull'adesione britannica per proporre in forma più flessibile e « indolore » gli schemi della politica gollista.

Il governo tedesco, incerto e sempre timoroso di metter in crisi i propri rapporti con Parigi, potrebbe essere portato a cadere nella trappola?

Per gli stessi inglesi la ricerca di legami speciali e intergovernativi con una Francia senza de Gaulle potrebbe apparire per molti versi attraente. Si delineerebbe così il pericolo di un direttorio di fatto della politica europea, composto da due o tre stati, da cui dipenderebbero tutte le scelte politiche ed economiche del continente¹¹.

Se questo disegno di « gollismo flessibile » prendesse consistenza e soprattutto divenisse la politica ufficiale dei governi francese e tedesco, i suoi fautori potrebbero giudicare opportuno prolungare all'infinito i negoziati in attesa che un governo conservatore vada al potere in Gran Bretagna. Per quanto incerte ed ambigue siano le idee dei laburisti in materia di sovrannazionalità, è infatti probabile che i conservatori, spesso attratti dal fascino di un accordo con de Gaulle, sarebbero ancora più disponibili per un accordo con i continuatori della sua politica sulle due rive del Reno. La possibilità di battere questo pericolo dipende in gran parte dalla risposta dell'attuale governo britannico.

È certo che esiste in Gran Bretagna e in particolare tra coloro che hanno responsabilità governative un intenso dibattito sulle scelte di politica europea. Anche se le dichiarazioni ufficiali possono essere giudicate piuttosto deludenti rispetto alle prospettive di integrazione sovranazionale, anche politica, dell'Europa, non bisogna scordare che in Gran Bretagna una politica, prima di tradursi in un discorso del Primo ministro, deve essere profondamente dibattuta all'interno del paese e della classe politica: deve diventare una politica nazionale. Le scelte che la Gran Bretagna compirà nei prossimi mesi dipenderanno anche dalla tenacia e dallo stimolo che sapranno esercitare i governi italiano e del Benelux e la Commissione della Cee.

Vi è poi il caso del governo tedesco. Durante l'epoca gollista, per motivi indipendenti dalla sua volontà, la Germania si era trovata ad essere il paese chiave, l'ago della bilancia della politica europea. In parte per difficoltà obiettive, in parte per la mancanza di coraggio dei suoi dirigenti, la Germania si è limitata a subire, sia pure a denti stretti, l'iniziativa francese determinando, col suo immobilismo, la paralisi totale della situazione. Nello stesso tempo però si è sviluppata fra i tedeschi una certa coscienza che essi potrebbero giocare un ruolo autonomo e si è quindi prodotta una rinascita di nazionalismo. Oggi che la situazione si è sbloccata, la Germania è sottoposta alla potenziale minaccia di un accordo anglo-francese; la sua stessa forza può tra-

¹¹ In questo senso vanno le tesi avanzate dai seguaci di Giscard d'Estaing, *Programme d'études du groupe « Europe » des Republicains indépendants*, Parigi, marzo 1969.

sformarsi in un fattore di isolamento aggravato dall'irrigidimento dell'Europa orientale dopo i fatti di Praga. La Carta europea potrebbe quindi dimostrarsi l'unica alternativa, se gli altri paesi sapranno creare il clima adatto.

Vi è però un altro problema delicato: quello del numero dei nuovi soci. Sta infatti emergendo, soprattutto in Francia e in ambito comunitario, la proposta che l'adesione sia per ora limitata alla sola Gran Bretagna, lasciando fuori gli altri candidati a cui potrebbe a breve scadenza aggiungersi anche la Svezia¹². Gli esclusi potrebbero per un certo periodo essere placati con una formula di associazione.

Si dice infatti che la Comunità non potrebbe sopportare una simile improvvisa espansione e che le sue strutture cederebbero di fronte al numero di nuovi membri. Vi è inoltre chi aggiunge che se si vuole dare anche un significato politico al processo di integrazione non si può immettervi degli stati la cui disponibilità in questo campo è per lo meno dubbia.

592

Si tratta a mio avviso di un falso problema. È comunque certo che la Gran Bretagna, che ha impegni precisi con questi paesi, non potrebbe, in alcun modo sacrificare i loro interessi. A parte l'irrazionalità e le difficoltà della soluzione, una formula di associazione sottoporrebbe la Comunità, già impegnata nello sforzo dell'integrazione con la Gran Bretagna, all'attesa di un nuovo negoziato, che bloccherebbe inevitabilmente il processo di rilancio dell'integrazione. La Comunità rischierebbe così di passare i prossimi dieci anni a discutere unicamente delle sue dimensioni. Né si può obiettare che le nuove successive adesioni non costituirebbero un problema, perché in tal caso non si vede perché non possano avvenire subito.

Del resto è proprio un passaggio da sei a dieci (o undici) membri che imporrebbe alla Comunità quel salto qualitativo in materia istituzionale che è necessario se si vuole arrivare ad una vera unione economica¹³.

Più seria pare l'obiezione politica. Se effettivamente si vogliono effettuare progressi anche in campo politico, sarà necessario includere un accordo programmatico in tal senso nelle precondizioni per l'adesione. Non si vede perché almeno la Danimarca e la Norvegia dovrebbero nutrire difficoltà in proposito. Bisogna comunque ricordare che la politica di tutti questi paesi dipenderà in grandissima parte dalla fermezza e dalla decisione con cui i Sei e la Gran Bretagna dimostreranno di avere una loro concezione sul futuro dell'Europa.

Anche il problema dell'allargamento, come quello dell'unione economica, ci riporta quindi al nodo delle istituzioni. L'evoluzione registra-

¹² Per un'analisi approfondita del problema vedi « Agence Europe », nn. 301, 343, 344, 345, 346/1969.

¹³ Vedi il citato documento della Commissione sull'allargamento della Comunità.

ta negli ultimi mesi lascia credere che almeno due progressi sostanziali possano essere realizzati contemporaneamente all'allargamento: l'attribuzione parziale di risorse proprie alla Comunità e l'elezione a suffragio universale e l'aumento dei poteri di controllo del Parlamento europeo.

Al di là dell'indubbio valore formale e psicologico di questa elezione il Parlamento eletto potrebbe rivendicare il suo ruolo propulsore nello sviluppo della Comunità. In particolare potrebbe diventare la sede naturale per preparare proposte di importanza fondamentale come quelle che riguarderanno la fusione dei Trattati e di futuri sviluppi in campo politico, sull'esempio di quella che fu ai tempi della Ced l'« Assemblée ad hoc », incaricata di preparare il progetto di Comunità politica¹⁴.

Per quanto difficile possa sembrare questa prospettiva, è tuttavia una delle carte più sicure per ridurre il pericolo di degenerazione intergovernativa che è insito nella nuova situazione post-gollista.

593

la politica estera

Il problema del ruolo dell'Europa nel mondo è stato posto sul tappeto dal generale de Gaulle col tema dell'« Europa europea ».

Le varie vicissitudini della politica gollista e, a mio avviso, il suo sostanziale fallimento finale, mentre hanno gradualmente riportato la Francia ad una omogeneità di linguaggio con gli alleati, hanno senz'altro contribuito a svegliare questi ultimi dal lungo sonno al riparo dell'ombrello americano.

Esiste ora, ed è nella coscienza di tutti, il problema di quale sia la funzione e quali gli interessi dell'Europa nel contesto internazionale.

Vi è, certo, una questione di presenza europea in varie zone e aree mondiali: Medio Oriente, Africa, entro certi limiti anche Asia e America latina. Ma questi problemi, quali che siano le divergenze di vedute, non sono cruciali.

La vera preoccupazione degli europei sono i rapporti con gli Usa in ambito Nato e il tentativo di presentare l'Europa occidentale come un partner credibile all'Unione Sovietica in una generale sistemazione del continente e soprattutto del problema tedesco. Non esiste una divergenza di obiettivi rispetto al dialogo russo americano in atto, poiché sia gli europei che le superpotenze vogliono la distensione e l'instaurazione di un ordine internazionale basato su relazioni pacifiche. La differenza di posizione sta nel fatto che mentre gli europei fanno unicamente una politica continentale, la politica sovietica o americana è un'articolazione europea di una visione globale. Le superpo-

¹⁴ Vedi Altiero Spinelli, *What is at Stake Now in Europe*, « The World Today », Oxford University Press, agosto 1969.

tenze sono interessate alla stabilità; gli europei ad una stabilità di cui siano attivamente corresponsabili. Le divergenze fra i vari paesi europei non riguardano tanto gli obiettivi, che sono in gran parte comuni, quanto il ruolo che ogni singolo paese si attribuisce nel contesto generale. Dopo la profonda revisione della Ostpolitik della Germania federale nemmeno il problema tedesco costituisce più un potenziale pomo di grave discordia.

Così mentre gli europei sono impegnati a discutere sulle differenti vie per giungere separatamente alle medesime soluzioni di problemi comuni, le grandi potenze considerano l'Europa essenzialmente come una fonte di instabilità e di perturbazione.

L'Unione Sovietica continua, a torto o a ragione, ad opporsi feroceamente all'integrazione perché non crede alla validità del futuro interlocutore. Gli Stati Uniti, d'altro canto, divisi tra la contraddittoria esigenza di difendere un'Europa debole e di allentare il proprio confronto con l'Urss, potrebbero essere tentati di accettare l'ipotesi di un condominio politico, che sacrificando, se non gli interessi, almeno l'autonomia dell'Europa, garantirebbe però la sicurezza e la stabilità del sistema bipolare. Paradossalmente l'incapacità dell'Europa di integrarsi accentua l'opposizione, in atto o potenziale, delle potenze mondiali all'integrazione.

Il semplice « fatto » dell'integrazione costituisce quindi di per sé il più importante « atto » di politica estera comune che l'Europa ha la possibilità di compiere autonomamente.

Parlare di unione politica dell'Europa, in un momento in cui molte ombre ancora permangono sullo stesso futuro della Comunità economica, può tuttavia sembrare a molti prematuro e forse dannoso.

Per quanto riguarda le priorità operative, cioè le iniziative sulle quali bisognerà puntare il massimo dello sforzo nei prossimi mesi, questa impostazione è probabilmente corretta. Il quadro tuttavia rischia di presentarsi in modo molto più complesso.

È lecito innanzitutto domandarci fino a che punto l'integrazione economica possa progredire separatamente, senza il supporto di misure parallele nel settore politico. De Gaulle, che credeva fermamente nella indivisibilità della sovranità nazionale, ha probabilmente posto in modo eccessivo l'ipoteca delle decisioni di politica estera rispetto al processo di integrazione economica. Tuttavia, alcuni dei problemi da lui posti erano reali o, ciò che più conta, sono stati recepiti come tali dagli altri partners. Basti pensare alla profonda reticenza che diversi paesi, e non solo la Francia, conservano rispetto all'effettiva applicazione della politica commerciale comune, o alle profonde implicazioni politiche che avrebbe l'adozione di una moneta unica.

Se queste resistenze si sono manifestate già nella fase dell'unione doganale, è prevedibile che siano ulteriormente rafforzate nel passaggio all'unione economica. La teoria dello « spill over », cioè dell'esten-

dersi a catena dei settori coperti dall'integrazione, cara ai padri spirituali della Comunità, rischia così di capovolgersi: la mancanza di integrazione politica può impedire anche i progressi nel campo economico. È vero che il metodo comunitario si basa sull'ipotesi di una integrazione per settori; ma le differenze nel livello di integrazione fra i vari settori, non possono comunque allargarsi oltre certi limiti, senza compromettere l'intero meccanismo. Il fatto è che un processo di integrazione non è necessariamente caratterizzato in tutte le sue fasi da costi, politici o economici, decrescenti. Vi sono momenti in cui i sacrifici necessari per oltrepassare una nuova soglia dell'integrazione, possono essere affrontati solo se vi è una ragionevole aspettativa che verranno compensati dai vantaggi derivanti dal raggiungimento della soglia successiva, o addirittura dell'obiettivo finale.

Inoltre i problemi politici sono comunque sul tappeto. Essi verranno senz'altro affrontati dai governi ed è piuttosto probabile che proprio nel rinnovato « clima europeo » essi vengano trattati in una prospettiva europea. Ma cosa accadrebbe se si inserissero in quello che ho già descritto come « disegno intergovernativo »?

Vi è una notevole gamma di possibilità. Una riesumazione delle famose proposte di de Gaulle all'ambasciatore britannico Soames di un patto a due franco-inglese, che potrebbe trasformarsi in un direttorio a tre o a quattro¹⁵. Oppure una riedizione più o meno corretta e più o meno informale, del « Piano Fouchet » di periodiche consultazioni politiche, che potrebbero essere attuate in ambito Ueo.

Bisogna innanzitutto sottolineare i gravissimi pericoli che un qualsiasi direttorio, che di fatto sarebbe ristretto a Francia, Germania e Gran Bretagna, comporterebbe nei confronti dei paesi esclusi, che sarebbero portati a scaricare la loro frustrazione in un rafforzamento dei legami con gli Stati Uniti o in politiche autonome verso il Mediterraneo o i paesi dell'Est.

Inoltre se si osservano le prospettive di accordi intergovernativi, si vede che il quadro delle iniziative e degli interessi è talmente complesso da risultare inestricabile. C'è un comune interesse franco-britannico in campo monetario; una certa concordanza anglo-tedesca in campo militare; sul piano tecnologico abbiamo accordi franco-britannici, anglo-tedesco-olandesi, italo-anglo-tedesco-olandesi, franco-tedeschi, e così via. In un simile quadro qualsiasi ipotesi di direttorio, o di patti speciali, è destinata a rivelarsi instabile. La storia europea degli ultimi trecento anni, sorretta dall'inesauribile fantasia dei diplomatici, ci offre un campionario completo di concerti, sistemi, assi, intese, alleanze, nessuno privo di giustificazioni storiche o pratiche, ma tutti incapaci di

¹⁵ Vedi il citato documento dei giscardiani o, per un certo tipo di opinione francese, André Fontaine, *Aux Armagnacs et aux Bourguignons*, « Le Monde », 18-19 maggio 1969.

garantire un minimo di sicurezza, pace e benessere al continente.

L'assenza di procedure comuni, basate su strumenti istituzionali, si rivelerebbe quindi ben presto incapace di raggiungere anche una minima armonizzazione e coordinamento delle politiche estere e si risolverebbe in un fallimento. Tuttavia, l'unico settore in cui potrebbe avere successo sarebbe quello di discussioni intergovernative sulle grandi scelte di politica comunitaria. Il risultato, in verità paradossale, sarebbe che, ben lungi dall'arrivare ad una maggiore unità politica, si comprometterebbe lo stesso processo di integrazione economica.

Se i passi da compiere in campo politico devono avere successo, essi dovranno basarsi quindi su metodi e strutture il più possibile omogenei a quelli adottati per l'integrazione economica.

Tuttavia un metodo di graduale attuazione di una politica estera con strumenti comunitari, si scontra con notevoli difficoltà.

596

Si è sempre detto che un processo di integrazione comporta, prima o poi, un salto qualitativo, un sostanziale trasferimento di sovranità dagli stati alle istituzioni comuni. I federalisti hanno per lungo tempo chiesto che questo salto avvenisse immediatamente, attraverso la convocazione di un'Assemblea costituente. È, nelle condizioni attuali, una richiesta di assai difficile attuazione. Del resto si è probabilmente riflettuto poco sulla opportuna distinzione tra un momento « costituzionale » e un momento « politico » di questo salto qualitativo. Così gli Stati Uniti, a cui i padri fondatori diedero una costituzione federale dopo l'indipendenza, divennero una federazione solo dopo la guerra civile. In Europa il rapporto tra i due momenti può seguire lo stesso schema o può addirittura invertirsi, ma è assai poco probabile che essi coincidano.

Nelle attuali condizioni la strategia migliore è quella di ritardare il più possibile il salto « costituzionale » per lavorare alla realizzazione delle condizioni « politiche ». Nel campo dell'integrazione economica siamo oggi arrivati alla resa dei conti. La genialità del metodo comunitario è consistita nel trovare il modo per ritardare questo confronto, lavorando nel frattempo alla creazione delle precondizioni a livello della società, cioè all'attuazione dell'integrazione negativa. Come è possibile ripetere la stessa esperienza in campo politico e militare, settori basati essenzialmente, o comunque in misura assai maggiore, sull'integrazione positiva?

Molti sono inoltre convinti che la sovranità in questo campo sia indivisibile e possa essere trasferita solo globalmente. È un terreno assolutamente vergine, su cui si possono solo azzardare alcune indicazioni. L'esperienza della Cee ci offre tuttavia un utile precedente di relazioni estere condotte con strumenti comuni: il negoziato per il Kennedy Round.

L'integrazione politica potrebbe svolgersi sull'arco di un periodo transitorio diviso in tappe prefissate. Si può in via teorica, immaginare

che i rapporti internazionali dei nostri stati siano divisi per settori geografici o problemi. Questi settori e/o problemi possono essere classificati secondo vari criteri. Secondo l'omogeneità dell'impegno degli stati europei. Secondo il grado di impegno effettivo dell'Europa. Secondo il grado di interesse collettivo e la necessità di un'azione comune. Si vedrà quindi che alcuni problemi si prestano immediatamente ad essere sottoposti ad un processo di integrazione (ad es. i rapporti con gli Usa in sede Nato o la sicurezza europea), mentre altri sono destinati, probabilmente in via permanente, a restare di competenza nazionale (ad es. i rapporti culturali). Si può partire dall'ipotesi che tali problemi, o gruppi di problemi, possano essere trattati con diversa distribuzione di competenze tra stati e comunità, e con diversi ritmi di integrazione.

È evidente che nel necessario accordo politico di fondo, gli stati converrebbero sulla priorità da dare ad alcuni problemi e su alcuni orientamenti generali. Comunque, all'entrata in vigore del Trattato istituyente la Comunità politica, la Commissione della Comunità presenterebbe un elenco di problemi, o settori, proponendo di iniziare per essi la « procedura di integrazione ». La decisione in merito spetterebbe al Consiglio dei ministri. Una volta formalmente iniziata, la procedura non potrebbe più essere arrestata.

La Commissione proporrebbe poi annualmente al Consiglio di iniziare tale procedura per altri problemi.

Per ogni settore, una volta iniziata la procedura, in una prima fase il Consiglio dei ministri raggiungerebbe il coordinamento delle politiche estere degli stati, sulla base delle proposte della Commissione. Il Parlamento della Comunità sarebbe consultato e svolgerebbe periodicamente dibattiti generali.

In una seconda fase la politica comune sarebbe decisa dal Consiglio dei ministri e dal Parlamento e sarebbe dichiarata dalla Commissione nelle varie sedi (organismi internazionali, governi), secondo il sistema adottato per il Kennedy Round.

In una terza fase la Commissione condurrebbe la politica estera della Comunità sotto il controllo e con le direttive del Consiglio e del Parlamento. Parallelamente si procederebbe alla graduale creazione di strumenti diplomatici di comunità e al graduale trasferimento agli uffici comunitari di parte dei compiti delle amministrazioni degli affari esteri degli stati membri. Anche il potere di approvare e ratificare i trattati internazionali passerebbe gradualmente dagli stati alle istituzioni della Comunità.

Perché l'adozione di una politica estera comune non si risolva in un dato puramente astratto e formale è però necessario che parallelamente proceda, e si completi l'integrazione economica, che si crei un reale legame politico tra le forze organizzate nei vari paesi e le istituzioni della Comunità, ma anche che la politica europea sia progres-

sivamente dotata di uno strumento essenziale: un embrione di difesa comune.

la politica di difesa

Dai tempi della caduta della Ced i problemi militari vengono considerati in Europa con un notevole sospetto.

Sulla base di quel vago surrogato di Comunità che intendeva essere l'Ueo e dietro forti pressioni americane si tentò di compiere qualche passo verso un coordinamento delle politiche militari europee con la creazione di un Comitato dei capi di stato maggiore e di una Agenzia per gli armamenti. Queste timide esperienze vennero però spazzate via, o svuotate di contenuto, dalla politica gollista che intese, fin dall'inizio, riaffermare l'indipendenza nazionale soprattutto in campo militare.

In effetti la fine degli anni '50 non poneva reali problemi di carattere militare ai paesi europei. Lo scacco di Suez, la fine della guerra in Indocina e il successo della rivolta algerina segnavano il tramonto delle guerre coloniali.

In Europa la strategia della risposta massiccia trasferiva tutta la credibilità del dispositivo Nato sul deterrente americano. L'unico problema aperto era quindi quello di decidere se costruire un deterrente nucleare nazionale. Proprio in quegli anni la Gran Bretagna si accingeva a rinunciare all'impresa, mentre la Francia decideva di tentare.

La svolta decisiva fu costituita dall'adozione, da parte dell'amministrazione Kennedy, della strategia della « risposta flessibile ». La prima reazione degli europei, o almeno di alcuni di essi, fu che la nuova strategia di McNamara diminuiva la credibilità dell'impegno americano in Europa. La scelta nucleare cambiava quindi radicalmente aspetto rispetto al periodo precedente. Mentre negli anni '50 era apparsa come un tentativo di compartecipazione allo sforzo nucleare americano, negli anni '60 diventava chiaramente una misura di indipendenza dagli Stati Uniti. Da un lato voleva essere una controassicurazione nei confronti del presunto diminuito impegno americano, dall'altro una risposta ai primi passi del dialogo bipolare. Questo era il significato della « force de frappe » francese e della dottrina su cui essa era basata.

Chi non volle, o non poté, impegnarsi in questo dibattito, scivolò in una tranquilla alienazione da ogni responsabilità militare nei confronti dell'alleato d'oltreoceano, mascherata dietro impossibili progetti di una forza multilaterale atomica a cui mancava il necessario presupposto di un solido pilastro europeo.

È stato notato che sul piano nucleare la strategia della risposta flessibile è un fattore di centralizzazione delle decisioni in seno alle

alleanze¹⁶. Nel momento in cui ogni misura di carattere militare diventa parte integrante di un negoziato politico, è necessario che tutte le decisioni in materia nucleare siano sottoposte alla più ferrea disciplina. Ogni doppiopione diviene inutile o perturbatore¹⁷.

Una eventuale scelta nucleare dei paesi europei doveva quindi seguire la logica della politica gollista. Parlare di un deterrente autonomo europeo ha senso solo se si persegue una politica di assoluta indipendenza nei confronti degli Stati Uniti. Poiché però l'indipendenza non è, in sé, una politica, una decisione di autonomia nucleare dell'Europa, assume necessariamente un significato polemico nei confronti del processo di distensione in atto fra Usa e Urss e, a lungo andare, anche di potenziale minaccia nei confronti dell'Unione Sovietica. Non a caso, a un solo anno dall'enunciazione da parte del defunto generale Ailleret della dottrina della difesa « tous azimuts »¹⁸, il nuovo Capo di stato maggiore francese generale Fourquet non ha mancato di sottolineare¹⁹ che la strategia francese è diretta verso un potenziale avversario proveniente da est.

Inoltre, in un'epoca di strategia flessibile, un deterrente nucleare è uno strumento politico, e non solo una poco credibile arma di ricatto, solo se è accompagnato da tutti i sistemi d'armamento complementari; dai mezzi di lancio, agli apparati elettronici di rilevamento, avvistamento e controllo, alle efficienti forze convenzionali di pronto intervento che costituiscono l'apparato militare di una grande potenza. Con tutti i costi, economici e sociali, che ciò comporta.

Se è vero infatti che l'Europa è perfettamente in grado di dotarsi in breve tempo, e con spesa sopportabile, di una discreta riserva di megatoni, è assai dubbio che possa sopportare in un ristretto numero di anni spese che le grandi potenze hanno diluito in un periodo di tempo notevolmente lungo.

Infine un deterrente nucleare presuppone un potere politico per decidere sul suo impiego. Attualmente non esiste neppure un barlume di un potere che potrebbe aspirare a delle decisioni di tale importanza. Anche supponendo un processo di integrazione accelerato, è assai dubbio che la Comunità integrata disporrebbe in un primo tempo della legittimità e del consenso necessari per accollarsi responsabilità così drammatiche. Bisognerebbe quindi attendere una fase ulteriore.

Spesso i problemi dell'armamento nucleare vengono trattati in Europa essenzialmente da un punto di vista psicologico e di presti-

¹⁶ Vedi Roberto Guidi, *Strategia e politica estera nell'età nucleare*, « Rivista di Studi Politici Internazionali », gennaio-marzo 1969, pagg. 50-59.

¹⁷ Vedi T. C. Schelling, *La diplomazia della violenza*, Bologna, Il Mulino, 1968, pagg. 201-202.

¹⁸ Général Ailleret, *Defense dirigée ou défense tous azimuts*, « Revue de Défense Nationale », dicembre 1967.

¹⁹ Général M. Fourquet, *Emploi des différents systèmes de forces dans le cadre de la stratégie de dissuasion*, « Revue de Défense Nationale », maggio 1969.

gio. Identificare i problemi della difesa europea con quelli dell'armamento nucleare equivale invece ad impegnarsi in un'operazione costosa, contraria alla distensione, priva di ogni base nella struttura politica del continente e quindi votata ad un fallimento che rischierebbe di coinvolgere l'intero processo di integrazione.

A prescindere dai tentativi che si possono comunque fare per partecipare alle scelte strategiche nucleari americane in sede Nato (Comitato McNamara), lo specifico interesse europeo, e quindi la potenziale divergenza di vedute con gli Usa non si riferisce tanto ai gradini nucleari dell'eventuale escalation, ma alla fase convenzionale che li precede, al parallelo negoziato politico, alle priorità da stabilire nelle varie aree e alla capacità e volontà di trattare e controllare crisi « marginali ».

È specifico interesse europeo soprattutto tentare di allargare il più possibile la fase convenzionale delle operazioni al fine di protrarre il negoziato e di allontanare la prospettiva di uno scambio nucleare che si svolgerebbe soprattutto sulle nostre teste.

Si tratta quindi di capovolgere completamente i presupposti della dottrina Ailleret e puntare invece su un deciso sforzo nel campo degli armamenti convenzionali.

Il primo passo da compiere e che ha senso solo nell'ambito di una politica estera in progressiva integrazione, è, partendo dalle proposte di un « caucus europeo » nella Nato, quello di istituire un organo, sotto il controllo e la direzione delle istituzioni comunitarie, che definisca gli indirizzi strategici della Comunità in campo convenzionale e il loro coordinamento con gli obbiettivi della Nato. Questo organo dovrebbe definire una strategia comune, e proporre le linee di coordinamento dei sistemi logistici. Le istituzioni della Comunità, con un graduale trasferimento di sovranità, tradurrebbero queste proposte in direttiva agli stati per il coordinamento dei bilanci e delle politiche militari.

Progressivamente si potrebbero quindi istituire dei comandi unificati, dotati di forze mobili di pronto intervento, nei settori definiti prioritari dalla strategia comune. L'organo di coordinamento militare verrebbe quindi trasformato in uno Stato maggiore integrato e i comandi unificati passerebbero alle sue dipendenze. La rete di tali comandi potrebbe essere progressivamente estesa, ponendo le basi per una completa integrazione delle forze armate.

Parallelamente alla definizione della strategia comune, si potrebbe affidare progressivamente ad una Agenzia degli armamenti, dotata di propri poteri finanziari e di decisione, la ricerca, pianificazione, e produzione degli armamenti necessari in base alle decisioni strategiche adottate. Senza il presupposto di comuni scelte strategiche anche le operazioni di collaborazione che sono già in corso nel campo degli armamenti, rischiano di rivelarsi ben poco produttive in campo mi-

litare per diventare degli espedienti, spesso troppo costosi, per dare un po' di respiro alle difficoltà dell'industria europea.

È chiaro che l'intero processo è credibile, e può assumere una sufficiente forza dinamica solo se è diretto e controllato da istituzioni forti e democratiche ed è inserito in una politica estera in via di integrazione.

Un'integrazione militare di questo tipo andrebbe evidentemente incontro a notevoli difficoltà. Rispetto ai tempi della Ced si dovrebbe misurare con delle forze nazionali ormai ricostituite e che, anche se inefficienti, hanno riacquisito un minimo di consistenza e quindi un più forte istinto di autoconservazione. Inoltre bisognerà riuscire a vincere le notevoli resistenze psicologiche, vive soprattutto in alcuni settori della sinistra, verso i temi della difesa, specialmente quando è coinvolta una partecipazione tedesca. Né sarebbero soddisfatti i teorici dell'indipendenza totale.

Tuttavia la politica europea potrebbe uscire dallo sterile dilemma tra autonomia nucleare e totale dipendenza dagli Stati Uniti. Quale che sia la credibilità che si vuole attribuire alla dottrina strategica che sta alla base di forze nucleari come quella francese, è evidente che l'Europa non può permettersi oggi contemporaneamente un armamento nucleare e un rafforzamento del potenziale convenzionale. Deve necessariamente operare una scelta.

Una scelta convenzionale avrebbe una minore importanza psicologica, ma anche una notevole serie di vantaggi. Fornirebbe all'Europa degli strumenti per essere presente, in modo adeguato, in alcune « aree calde » particolarmente vitali per la sua sicurezza, come il Mediterraneo. Inoltre renderebbe meno drammatico il problema di un parziale ritiro delle truppe americane, prospettiva contro cui gli europei oggi possono solo esercitare un sempre più debole ricatto.

Probabilmente, almeno all'inizio, non sarebbe neanche necessario un sostanziale aumento quantitativo delle forze convenzionali europee. Una radicale modernizzazione degli armamenti, una razionalizzazione dei sistemi logistici e organizzativi potrebbe infatti aumentare enormemente l'efficienza dei nostri mezzi militari. È possibile che, in una prima fase, questo processo produca dei costi crescenti anche rispetto ad una eventuale scelta nucleare. Ma si tratta di costi che l'Europa è perfettamente in grado di sopportare e che avrebbero notevole influenza anche sul suo sviluppo industriale²⁰.

Bisogna tuttavia tenere conto del fatto che il problema nucleare dell'Europa non si riduce alla rinuncia, per il momento, al deterrente nucleare strategico. Le bombe francesi ed inglesi esistono; ed è poco credibile che i proprietari se ne vogliano disfare.

²⁰ Vedi Robert S. McNamara, *La strategia del Pentagono*, ed. it., Rizzoli, Milano, marzo 1969, pagg. 50-57.

Si intravede tuttavia la possibilità di utilizzare questo potenziale nucleare per dei fini che non sono quelli di un deterrente strategico ma di complemento tattico ad una strategia convenzionale.

In questo senso vanno le idee esposte dal gen. Fourquet nell'articolo citato da F. J. Strauss nelle proposte da lui avanzate a Londra nel maggio scorso²¹, o anche la dottrina che è alla base del piano anglo-tedesco di impiego delle bombe tattiche in seno alla strategia della Nato²².

Bisogna però evitare di cadere in un equivoco a cui mi sembrano sottoposti tutti questi progetti. In un teatro come quello europeo la distinzione tra impiego strategico e impiego tattico delle armi nucleari è assai evanescente. Concepire quindi un maggiore impiego delle bombe nucleari giustificandolo con l'attuale debolezza delle forze convenzionali è forse necessario nell'immediato futuro, ma non dovrebbe in alcun modo finire per costituire un'alternativa allo sviluppo delle forze convenzionali stesse.

602

Gli attuali proprietari potrebbero quindi, come ha proposto Strauss, mantenere il controllo sui loro armamenti nucleari, ma non sulla base di un accordo bilaterale²³, una specie di « bomba delle patrie ». Le bombe francesi ed inglesi dovrebbero invece essere inquadrare nella strategia comune, per colmare le debolezze del potenziale convenzionale. La responsabilità della decisione sul loro futuro, passerebbe, al termine del processo di integrazione, alle autorità comunitarie. La Comunità dovrebbe però nel frattempo sviluppare una coerente politica in favore del disarmo atomico, mantenendo aperta l'opzione nucleare come mezzo di pressione sulle superpotenze.

Una strategia soprattutto convenzionale, che prevederebbe l'impiego complementare degli armamenti atomici esistenti, non escluderebbe inoltre, come sostiene Albonetti²⁴, uno sforzo di ricerca e di sviluppo industriale in quei settori di tecnologia avanzata in cui il distacco dell'Europa dagli Usa è particolarmente forte e, per ragioni di interesse strategico, è poco probabile che gli americani siano disposti ad una collaborazione molto spinta.

lo sviluppo istituzionale

Da tutto ciò che precede un punto appare comunque chiaro: l'analisi di tutti gli aspetti del problema europeo conduce inevitabilmente ad un nodo centrale, le istituzioni.

È necessario uscire dalla trappola del ragionamento secondo cui integrazione significa realizzazione di una volontà comune e che quin-

²¹ « Le Monde », 21 maggio 1969.

²² Vedi « Nouvelles Atlantiques », Bruxelles, n. 137 e 140 (8 e 22 maggio 1969).

²³ Come invece pare sostenere André Fontaine, (*art. cit.*).

²⁴ Achille Albonetti, *Egemonia o partecipazione?*, Milano, Etas Kompass, 1969.

di ciò che conta è il contenuto di tale volontà e non gli strumenti per ottenerla. Esistono invece tre livelli a cui il problema va esaminato.

È evidentemente necessario innanzitutto un accordo politrico di fondo, un consenso minimo sugli obiettivi da raggiungere e, entro certi limiti, anche sui mezzi. Ma la cooperazione intergovernativa non può andare oltre l'accordo di massima: non può effettuare, né tantomeno applicare, delle scelte effettive sulle politiche da seguire. Per realizzare gli obiettivi è quindi assolutamente essenziale un sistema istituzionale autonomo e capace di prendere decisioni vincolanti per tutti, dotato degli strumenti democratici di controllo e di verifica del consenso. Bisogna infine che queste istituzioni sappiano agire tenendo conto della necessità di equilibri e di consensi assai vasti, per non mettere in pericolo una solidarietà che è ancora in formazione. Il momento intergovernativo e quello sovranazionale sono probabilmente destinati a coesistere ancora per un certo tempo. Tuttavia è indispensabile, se si vuole progredire, una costante tensione dinamica tra grado di sovranazionalità delle istituzioni e obiettivi da raggiungere, in modo che le istituzioni possano sempre esercitare un ruolo di promozione e stimolo e non di semplice mediazione tra gli interessi nazionali.

Al gradualismo nel raggiungimento degli obiettivi dovrà quindi corrispondere un progressivo rafforzamento delle istituzioni.

Bisogna inoltre spezzare il legame esclusivo tra le istituzioni comunitarie e i governi nazionali, togliendo a questi ultimi il monopolio della legittimità politica. Bisogna in sostanza creare un vero « sistema politico » europeo il più possibile articolato, in cui le istituzioni comunitarie rispondano ad una serie di istanze molto più complesse. Le esigenze nazionali, gli indirizzi ideologici, gli interessi transnazionali, le organizzazioni sociali e di classe, devono potersi esprimere liberamente a livello europeo e non in modo piramidale attraverso una artificiale sintesi nazionale.

Il primo passo da compiere è la riforma del Parlamento europeo, la sua elezione a suffragio universale, il rafforzamento dei suoi poteri.

Bisogna inoltre attuare il voto a maggioranza in seno al Consiglio dei ministri.

Ma ancora più importante potrà essere la riforma del sistema di nomina della Commissione, che dovrebbe essere tolto ai governi nazionali ed affidata principalmente al Parlamento. Questo sarebbe un formidabile passo avanti per fare della Commissione un organo politico, espressione di un indirizzo e di un programma legati a delle forze organizzate a livello europeo e non di un compromesso intergovernativo.

Le istituzioni comunitarie devono inoltre essere dotate di adeguati strumenti di intervento e in primo luogo di autonomia finanziaria.

Bisogna infine considerare quale dovrebbe essere il rapporto, al livello istituzionale, tra l'integrazione economica in atto e le eventuali nuove iniziative in campo politico. I due processi dovrebbero essere, per quanto riguarda i metodi, il più possibile omogenei. L'integrazione dovrebbe svolgersi nell'ambito di un'unica Comunità.

Tuttavia bisogna tenere conto del fatto che il processo di integrazione politica avverrà parallelamente ad una integrazione economica già notevolmente avanzata. È quindi probabile che le istituzioni debbano essere almeno parzialmente distinte. In particolare è auspicabile che vi siano due diverse Commissioni, economica e politica, che si troverebbero ad affrontare settori in cui esiste un fortissimo dislivello nel grado di integrazione e nel tipo di problemi.

La totale unificazione del sistema dovrà essere oggetto della tappa successiva.

Ma questi sono i problemi del futuro. La scelta cruciale di oggi riguarda la volontà di costruire questo embrione di istituzioni democratiche. Dalla comprensione del fatto che le scelte istituzionali determineranno in gran parte le scelte politiche future, dipende infatti la possibilità di riuscita dell'attuale, quanto mai problematico, rilancio europeo. Il prezzo da pagare per l'inazione potrebbe essere il creare una frattura incolmabile fra un sempre più illusorio potere politico nazionale e il livello reale a cui verranno prese le decisioni da cui dipenderà il nostro destino.

lo stato attuale degli armamenti

di william c. foster

605

Attualmente il fatto piú rilevante nel confronto fra Stati Uniti e Unione Sovietica è che il progresso tecnologico ha reso necessario e possibile porre dei limiti alla corsa agli armamenti nucleari. Gli astri ed i pianeti dell'universo tecnologico sembrano trovarsi ora in una congiuntura favorevole, per cosí dire, e non resteranno in questa posizione a lungo.

Nell'esaminare la situazione strategica nella quale ci troviamo, può essere utile accennare brevemente ad alcune delle strade che ci hanno portato al punto in cui siamo. Nel 1961 i sovietici possedevano un piccolo numero di Icbm (Inter-Continental Ballistic Missile). Negli Stati Uniti noi non eravamo in grado di sapere se i sovietici tendessero a lasciare le cose in questo modo o se avessero intenzione di aumentarne il numero piú grande; cosí noi arrivammo rapidamente alla conclusione che i sovietici ne avrebbero costruito un numero maggiore. Ci impegnammo nella realizzazione di forze assai rilevanti di Minutemen e Polaris; in questo modo siamo arrivati ad avere un arsenale di missili e testate piú grande di quanto ne abbiamo attualmente bisogno. Ma da allora anche i sovietici cominciarono a estendere le loro installazioni — probabilmente in risposta ai nostri sforzi — raggiungendoci nel numero di Icbm, e cominciando a costruire una forza di sottomarini con missile del tipo Polaris.

Oggi, rispetto ai sovietici, abbiamo ancora un numero notevolmente maggiore di testate nucleari sganciabili ma ambedue, come affermano gli esperti, potremmo probabilmente infliggere 100 milioni di morti all'altro, anche dopo aver assorbito un primo colpo. Questo

William C. Foster, già Sottosegretario per il commercio e poi per la difesa, è stato tra il 1961 ed il 1968 direttore della Us Arms Control and Disarmament Agency. Il presente articolo viene pubblicato per speciale concessione della rivista « Foreign Affairs » (vol. 47, n. 3). Copyright by the Council on Foreign Affairs, Inc., New York. La traduzione è di Franco Celletti.

equilibrio basato sulla reciproca dissuasione non è forse la situazione più felice che si possa immaginare, tuttavia fino ad oggi ha garantito una certa stabilità.

Un altro fattore nel problema di oggi è il tipo delle armi a disposizione dei nostri due paesi. Nell'insieme, gli arsenali strategici delle due superpotenze sono diventati negli ultimi anni sempre più invulnerabili, « non provocatori » e diretti ad un secondo colpo: sono pertanto realizzati in modo da limitare quei fattori che potrebbero fornire a ciascuno un incentivo a colpire per primi. Inutile dire che ciò ha migliorato considerevolmente la stabilità della situazione.

606 Tuttavia parecchi dei sistemi di armamenti, che vengono ora considerati come realizzabili entro pochi anni, potrebbero aumentare il rischio di una guerra, aumentando la tentazione ad attaccare per primi durante una situazione di crisi. I sovietici, per esempio, stanno sperimentando un sistema di bombardamento orbitale frazionato (Fobs - Fractional Orbital Bombardment System). Quest'arma differisce da un « normale » Icbm principalmente perché è in grado di viaggiare ad altezze più basse, mentre per raggiungere il bersaglio può compiere percorsi più lunghi e presumibilmente meno individuabili passando per l'emisfero meridionale. Poiché il Fobs ha probabilmente un carico minore ed è meno preciso di un Icbm, non aumenterà materialmente la capacità di secondo colpo dell'Unione Sovietica. Il suo scopo principale sembra quello di essere usato in un primo colpo di sorpresa contro bersagli non protetti, come aeroporti per bombardieri strategici. Pertanto uno spiegamento su larga scala di Fobs sarebbe chiaramente la violazione di una « norma » fondamentale, tacitamente osservata negli ultimi anni, contro ogni sviluppo di armi che possono sembrare aumentare gli incentivi ad attaccare per primi.

Un altro sistema di armi, in contrasto con questa norma, è un sistema di Difesa contro missili balistici (Bmd: Ballistic Missile Defense) su larga scala. Una Bmd, se supposta efficace dal suo possessore, potrebbe far considerare l'ipotesi di scatenare un massiccio attacco contro-forza¹ delle postazioni strategiche nemiche, e poi di difendersi dall'attacco di rappresaglia del nemico.

Pertanto una Bmd su larga scala, permettendo al suo possessore di acquisire un accresciuto potenziale adatto per un primo colpo, potrebbe aumentare gli incentivi ad attaccare per primi in una situazione di crisi. Analogamente una potenza opposta ad un avversario in possesso di una Bmd su larga scala potrebbe, in caso di crisi, sentirsi spinta ad attaccare per prima perché un improvviso e massiccio primo colpo con forze offensive intatte avrebbe maggiori possibilità di penetrare le difese antimissilistiche, di quanto ne avrebbe un contrattacco

¹ « Controforza » viene definito un attacco nucleare contro obiettivi militari (N.d.T.).

di rappresaglia con una forza offensiva parzialmente distrutta.

Il Mirv (Multiple Individually-targeted Re-entry Vehicle) o testata multipla, che dà la possibilità ad uno stesso missile di sganciare testate separate su bersagli diversi assai distanti fra loro, è un altro sviluppo della tecnologia nucleare che tende a complicare le cose. Se, oltre a possedere una Bmd su larga scala, ambedue le parti possedessero pure su larga scala sistemi di Mirv — come quelli che gli Stati Uniti e presumibilmente i sovietici stanno sviluppando — potrebbe esserci un ulteriore incentivo a colpire per primi in caso di crisi. La spiegazione di ciò è abbastanza semplice. Supponiamo per esempio che una gran parte della forza di Icbm di ambedue le parti abbia, diciamo, 5 testate Mirv per ogni missile. Allora la parte che colpisce per prima potrebbe sperare, almeno in teoria, di distruggere 25 testate nemiche (cioè 5 missili nemici) con ciascuno dei suoi missili attaccanti del tipo Mirv, e ciò chiaramente potrebbe essere considerato come un motivo per desiderare di attaccare per primi.

607

In tutti questi esempi, la cosa triste è che anche se consideriamo le nuove minacce come immaginarie, piuttosto che reali, o come possibili piuttosto che certe, non potremo tuttavia scartarle, poiché dobbiamo prendere in considerazione anche come l'altra parte potrebbe reagire in una crisi. Inoltre c'è un ovvio corollario all'incentivo di un primo colpo: la potenza la quale sente che l'altra può avere un incentivo a colpire per prima, automaticamente ha un incentivo a farlo lei stessa, tende cioè a sferrare un attacco preemptivo.

Questi sono alcuni dei motivi che nel contesto dell'attuale confronto strategico spingono a favore di negoziati, piuttosto di aspettare che la corsa agli armamenti avanzi ancora.

C'è ancora un'altra considerazione che andrebbe fatta: attualmente ci troviamo in una situazione relativamente fortunata in cui ogni parte ha informazioni abbastanza complete sulla quantità e capacità delle forze strategiche del suo avversario. Pertanto le implicazioni di un accordo diretto a non aumentare tali forze da parte di ambedue, sarebbero ora relativamente semplici da stabilire. Se una o tutte e due le parti si mettessero a costruire nuovi sistemi avanzati di armi, allora le nuove incertezze aggiunte all'equilibrio renderebbero i negoziati per un accordo più complessi e difficili. Lo spiegamento di difese antimissilistiche estese da una parte, per esempio, accrescerebbe le apprensioni dell'altra parte, che adeguerà le sue forze offensive per penetrare tali difese in modo da conservare il potere deterrente.

Un altro esempio ancora: sebbene le postazioni terrestri di missili ora installate sono relativamente facili da scoprire, qualora fossero impiegate postazioni terrestri mobili di missili, un accordo che ne fissasse il numero sarebbe difficile da verificare, anche con ispezioni particolarmente accurate e indiscrete, che i sovietici hanno sempre rifiutato. Analogamente sarebbe difficile, se non impossibile, discrimi-

nare fra missili a testata singola e quelli a testata multipla senza una ispezione accurata e inopportuna. È dunque importante cercare di negoziare una sospensione nella corsa agli armamenti strategici prima che il compito diventi assai più difficile di quanto non lo sia ora.

la posizione degli stati uniti

Il confronto strategico con l'Unione Sovietica, insieme alle prospettive di negoziati, ha dato origine a ciò che sembra, almeno in superficie, essere una polarizzazione delle opinioni in due correnti di pensiero: una sostiene la necessità di dover negoziare soltanto da una posizione di « superiorità » strategica, l'altra sostiene che i negoziati possono aver luogo soltanto in condizioni di « parità », poiché la controparte certamente non se la sentirebbe di negoziare in una posizione di inferiorità.

608

Questa polemica è una semplificazione al limite del problema, e potrebbe essere paragonata ad una specie di discussione teologica. È difficile immaginare quale ipotesi strategica potremmo considerare in grado di cambiare i fatti tecnologici basilari con cui abbiamo a che fare. Gli Stati Uniti hanno un numero di testate nucleari maggiore di quelle in possesso dell'Unione Sovietica, ma la maggior parte della gente è dubbiosa nel definire ciò « superiorità ». D'altra parte anche i sovietici probabilmente ritengono di avere una « superiorità » in qualche settore che ritengono importante. Sembra dubbio, in ogni caso, che sarebbero desiderosi di negoziare qualora non fossero soddisfatti di avere una adeguata capacità di dissuasione.

Ma qualunque sistema venga usato per misurare la potenza nucleare strategica, sembra piuttosto inutile declamare la superiorità quando, qualunque cosa si faccia, la controparte avrà ancora la capacità di infliggere, in una rappresaglia, danni inaccettabili. Sembrerebbe allo stesso modo inutile raggiungere un livello di superiorità nel tentativo di neutralizzare la capacità di rappresaglia dell'avversario, quando egli sicuramente cercherà di contrastare ogni incremento della nostra capacità strategica. Facendo una particolare attenzione al significato delle parole, è perciò incoraggiante che il presidente Nixon abbia adottato la parola « sufficienza » degli armamenti per descrivere i requisiti del deterrente. In assenza di un freno efficace nell'aumento degli armamenti di ambo le parti, dovremmo continuare a costruire armi al fine di assicurare il mantenimento di una « sufficienza ». Se, tuttavia, possiamo persuadere la controparte a sospendere insieme a noi, ad un livello di « mutua sufficienza » — la sola base su cui può essere raggiunto un accordo sugli armamenti —, sarebbe insensato per ambedue continuare ad accumulare armi semplicemente per mantenere il presunto equilibrio a livelli sempre più alti.

Mentre un accordo Usa-Urss reciprocamente accettabile diretto a

limitare la corsa agli armamenti strategici non sarà facile da raggiungere, sarebbe tuttavia tecnicamente possibile. Noi abbiamo intrapreso ampi studi e preparativi di altro genere per i colloqui strategici. Non sarà possibile, all'inizio, concordare limitazioni sui sistemi di armamenti di portata così vasta — e pertanto più complessi — come quelli previsti nelle cosiddette proposte di « congelamento » avanzate nel 1964 dagli Stati Uniti.

Probabilmente sarà necessario procedere per gradi, partendo dagli elementi più essenziali e da questi muovere verso altri elementi che riguardano gli arsenali strategici nazionali. Soltanto questo può essere il modo migliore di procedere, poiché una delle cose che abbiamo imparato, dopo molti anni di negoziati sul controllo degli armamenti, è che uno dei peggiori nemici è la tendenza a ricercare soluzioni eccessivamente complesse.

Nel prendere in considerazione ogni proposta di controllo degli armamenti, è necessario assicurarsi che il relativo sistema di verifiche sia atto a proteggere gli interessi di sicurezza nazionale degli Stati Uniti. Tali capacità di verifica possono essere fornite soltanto dai cosiddetti « mezzi nazionali » (cioè, mezzi che non implicano ispezioni concordate di individui sul territorio di un altro stato), o dai mezzi nazionali combinati con alcune ispezioni dirette. Ovviamente la portata del progettato accordo di controllo degli armamenti dipenderà in qualche modo dalla misura in cui potremmo fare assegnamento sui nostri « mezzi nazionali », o potremmo ottenere qualche ulteriore garanzia necessaria sotto forma di ispezioni dirette. Mentre si può dire, come regola generale, che gli accordi realmente di vasta portata che si potranno considerare dovrebbero richiedere ispezioni dirette, le nostre capacità di verifica con i soli « mezzi nazionali » sono assai più grandi di quanto, finora, è stato possibile rivelare.

Nello stesso tempo, può essere utile ricordare che è stata una politica costante degli Stati Uniti l'impegnarsi in accordi di controllo degli armamenti, non appena ciò avrebbe potuto esser fatto senza conseguenze negative per la sicurezza nazionale. Ma non si è fatto affidamento solo sulla fiducia, anzi al fine di promuovere la sicurezza nazionale è stata fondata l'Agenzia per il controllo degli armamenti e il disarmo degli Stati Uniti (Acda).

La legge che l'istituisce stabilisce che « la formulazione e l'adempimento della politica di controllo degli armamenti e di disarmo degli Stati Uniti, in modo tale da poter promuovere la sicurezza nazionale, può essere meglio assicurata da una organizzazione centrale che per statuto sia la principale responsabile in questo campo ».

Il ruolo dell'Acda nel promuovere la sicurezza nazionale è stato descritto nei seguenti termini dal Presidente Nixon in un indirizzo del 26 ottobre 1968: « Il nostro Dipartimento della difesa e la nostra Agenzia per il controllo degli armamenti e il disarmo perseguono lo

stesso obiettivo: il miglioramento della nostra sicurezza. Le loro prospettive, sebbene differenti, sono complementari ».

Avanzando secondo le linee basilari espresse nella legge istitutiva, l'Agenzia discute tutte le proposte di controllo degli armamenti — prima di sottoporli al Presidente — con il Comitato direttivo, composto dal Segretario di stato, dal Segretario della difesa, dal Direttore dell'Acda, dal Capo di stato maggiore delle Forze armate e, a seconda dei casi, da sei altri funzionari di grado elevato, che si occupano della sicurezza nazionale; ed è soltanto con la diretta approvazione presidenziale che le proposte vengono portate nei negoziati internazionali. L'Acda beneficia anche della consulenza di un gruppo di importanti cittadini americani — membri del Comitato consultivo generale — che sono designati dal Presidente e approvati dal Senato. Inoltre, naturalmente, ci sono frequenti consultazioni con le commissioni e i membri del Congresso.

610

In ultima analisi, la decisione di negoziare un determinato accordo sul controllo degli armamenti si riduce ad una giusta valutazione dei rischi derivanti da una sua conclusione in relazione ai rischi derivanti da una sua mancata conclusione. E come in altri casi, ciò si applica alle progettate discussioni bilaterali con i sovietici sugli armamenti strategici.

Mentre le considerazioni di sicurezza nazionale naturalmente assumono maggior rilievo come motivi per desiderare la sospensione della corsa agli armamenti, il quadro non è completo se non si considerano anche gli aspetti economici. Ci sono delle stime, per esempio, secondo cui una vasta Bmd, in funzione antisovietica, un nuovo sistema di difesa aerea, una flotta di nuovi bombardieri strategici e nuovi sistemi di missili per le postazioni di terra e di mare — tutti già proposti — verrebbero a costare durante il prossimo decennio più di 100 miliardi di dollari, oltre gli attuali livelli di spesa. Sappiamo tutti per esperienza, inoltre, che quando vengono intrapresi progetti a lungo termine per lo sviluppo e l'installazione di sistemi di armamenti avanzati, il risultato finale dei costi tende ad avere poca somiglianza con le stime originarie. Nel 1960, tanto per citare un esempio, ufficiali dell'Air Force stimarono i costi di sviluppo e produzione di una forza di Icbm a 3,3 milioni di dollari per missile. Ma all'epoca in cui lo spiegamento della prima generazione di Icbm (Minuteman I) fu completato, cioè nel 1965, il costo salì ad almeno 8,75 milioni di dollari per missile. Consideriamo come altro esempio il cosiddetto sistema Abm « sottile ». Circa un anno fa il Dipartimento della difesa stimò che i costi di investimento del sistema Sentinel sarebbero stati di 5 miliardi di dollari. Le attuali stime dell'Esercito sono già del 10% superiori, cioè 5,5 miliardi. Da allora si sono aggiunte spese ulteriori per la ricerca e lo sviluppo durante l'installazione, che, insieme ai costi di messa in opera e di esercizio di varia natura, porteranno il costo

totale, per questo stesso sistema Sentinel, durante i prossimi dieci anni, probabilmente oltre i 10 miliardi di dollari, senza contare poi i 4 miliardi già spesi per la ricerca e lo sviluppo (dieci miliardi di dollari sarebbero sufficienti per costruire 600 mila abitazioni).

Pertanto i fattori tecnici ed economici sembrano non soltanto andare fortemente a favore di negoziati sul controllo degli armamenti con l'Unione Sovietica, ma anche promettere abbastanza bene per il loro successo, dal momento che questi fattori interessano probabilmente la politica sovietica quanto la nostra. Non è necessario dire, fra l'altro, che ci sono una molteplicità di fattori politici ed umani che devono essere presi in considerazione.

la posizione dell'unione sovietica

La politica interna ed estera dell'Urss durante il passato mezzo secolo ha frequentemente colpito e sgomentato gli osservatori occidentali. Ciononostante è principalmente col governo sovietico che noi dobbiamo trattare.

Naturalmente l'Unione Sovietica non è stata risparmiata dall'influenza di quelle forze che lottano per apportare cambiamenti in tutte le aree del mondo. Recentemente ci sono state delle riforme che hanno aperto delle fessure in quella chiusa società sovietica che per anni era stata creata con tale costo di uomini, dignità umana e prestigio internazionale. Oggi, come mai prima d'ora, ci sono schiette prese di posizione di uomini e donne dalle idee più libere, la cui dedizione per il miglioramento della loro società farebbe onore ad ogni paese. Nello stesso tempo il brutale intervento nella Cecoslovacchia serve a dimostrare che i cambiamenti, sebbene a lungo andare inevitabili, possono essere ritardati da dirigenti preoccupati di preservare la loro base di potere. E mentre c'è una corrente di pensiero la quale crede che la soppressione della Cecoslovacchia farà precipitare la liberalizzazione nell'Unione Sovietica, che in caso diverso avrebbe potuto richiedere una generazione o quasi, si potrebbero d'altra parte avere anche degli effetti contrari. In verità potrebbe sembrare realistico supporre che, almeno soltanto per ragioni interne, il governo sovietico terrà le briglie estremamente tese sul suo popolo e manterrà un atteggiamento ostile e diffidente nei confronti degli Stati Uniti ancora a lungo.

Nonostante i molti interessi divergenti fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, tuttavia sembra che non ci siano dubbi sul fatto che i sovietici sono arrivati alla conclusione che possiamo avere una considerevole base di interessi comuni nel controllo degli armamenti. Non c'è nulla di altruistico nel loro avvicinamento a questi argomenti: la loro volontà di discutere il controllo degli armamenti è stata loro imposta da normali fatti strategici, tecnologici ed economici.

Per quelli a cui piace pensare in termini di prospettive più lunghe ed ottimistiche, si deve non di meno mettere in evidenza che il controllo degli armamenti può essere anche la strada principale verso quella sorta di cambiamenti che noi desidereremmo vedere nell'Unione Sovietica. Gli scambi internazionali e gli accordi con l'Unione Sovietica — mentre possono esacerbare le paure di elementi ortodossi e pertanto avere effetti negativi a breve termine — tendono indubbiamente a lungo termine ad aumentare il potere degli elementi più pragmatici ed aperti. E il controllo degli armamenti è forse il campo in cui potremo esercitare il più forte richiamo per quest'ultimi — dati i pericoli e i costi implicati nella corsa agli armamenti, e dati i risultati che si possono avere con accordi sostanziali di controllo degli armamenti. Come altra prospettiva favorevole, noi abbiamo incontrato negli ultimi anni una crescente e sofisticata conoscenza dei problemi del controllo degli armamenti fra i negoziatori sovietici.

612

Molta gente ha l'impressione che trattare con i sovietici sia come trattare con creature di un altro mondo. Questa non è stata l'esperienza del sottoscritto. Nell'insieme hanno mostrato le stesse reazioni personali degli occidentali. Inoltre essi rispettano la franchezza sulle condizioni basilari che non possono essere evitate in un negoziato — come rispettano quelli che tengono per sé le loro confidenze. La lunga tradizione di segretezza rende difficile per loro esprimere veri pensieri all'inizio della trattativa, ed i negoziati sono corrispondentemente difficili e lenti. Ma se il negoziatore è sicuro della sua base e può mostrare chiaramente che ci sono elementi sufficienti di interesse reciproco, è possibile ad ultimo raggiungere un accordo con loro.

Da parte americana, c'è naturalmente, una notevole diffidenza nei confronti dell'Unione Sovietica, ed è pertanto particolarmente importante che basiamo le nostre proposte di controllo degli armamenti non sulla fiducia ma su una adeguata verifica. Inoltre ci sono forti pressioni sul nostro governo a realizzare nuovi sistemi di armi non appena diventi tecnologicamente possibile farlo. D'altra parte ci sono stati sviluppi abbastanza positivi che fanno ben prevedere su un appoggio dell'opinione pubblica per i negoziati sul controllo degli armamenti. Per cominciare, fin dal passato luglio — quando fu aperto per la firma il Trattato sulla non-proliferazione, e quando il presidente Johnson annunciò per la prima volta la dichiarazione sovietica di buona volontà per l'apertura di colloqui sulla limitazione degli armamenti strategici — si è potuto rilevare il sorgere di un marcato interesse dell'opinione pubblica americana sul controllo degli armamenti. Sondaggi d'opinione hanno indicato, inoltre, che, salvo alcune eccezioni, nemmeno l'invasione della Cecoslovacchia da parte sovietica, con tutti i suoi effetti negativi nelle relazioni internazionali,

ha diminuito questo interesse ed appoggio per tali negoziati. L'opinione della stampa americana ha nello stesso modo continuato a mostrare un forte appoggio sia per la ratifica del Trattato sulla non proliferazione sia per i colloqui sui missili strategici. Dovrebbe essere fatto notare che anche l'opinione internazionale ha continuato a sollecitare l'apertura dei colloqui; questo si è riflettuto anche nella massiccia votazione di una risoluzione in tal senso delle Nazioni Unite, durante l'ultima sessione dell'Assemblea generale, con 97 voti a favore e 5 astensioni.

Forse il più grande vantaggio che gli Stati Uniti hanno ottenuto nel campo del controllo degli armamenti è stato essenzialmente un avvicinamento dei due partiti sull'argomento. Tutte le amministrazioni americane, repubblicane e democratiche, da dopo la Seconda guerra mondiale hanno apportato contributi significativi al controllo degli armamenti. Gli storici possono dire che ci sono state certe incongruenze nella nostra politica, o che a volte abbiamo brancolato lungo la nostra strada con troppa lentezza — tutto ciò forse non è sorprendente data l'ampiezza del problema —; ma il governo degli Stati Uniti ha accettato la sua essenziale responsabilità di continuare i tentativi, e i progressi raggiunti fino ad ora non potrebbero essere stati realizzati senza questa continuità di sforzi.

È stato questo appoggio dei due partiti che ha portato alla creazione della prima agenzia del mondo per il controllo degli armamenti e il disarmo. Mentre all'inizio qualche scetticismo è stato mostrato sul modo in cui questa sorta di agenzia potesse agire, la Acsa ha ora dato prova di se stessa, come è stato riconosciuto non solo negli Stati Uniti ma anche da governi stranieri. Questa è fonte di soddisfazione più che personale per lo scrivente. Poiché proprio come l'Acsa è stata già lo strumento nel portare a compimento molti accordi sul controllo degli armamenti di estrema importanza, così io credo, sta perseguendo la sola strada realistica verso l'ulteriore miglioramento della nostra sicurezza e del nostro benessere.



DIMENSIONI

I testi e le ricerche
della cultura nuova

KARL MARX Il Capitale: Libro I, Capitolo VI inedito

A cura di Bruno Maffi. L. 1200

ARNOLD SCHÖNBERG Lettere

Raccolte da Erwin Stein. Introduzione di Luigi Rognoni. L. 2400

Marx Il Capitale: Libro I capitolo VI inedito

Non più l' homo faber dell' epoca letteraria borghese si assoggetta
la natura, ma il "ruotolo animato" del capitale si conserva e cresce,
"come se avesse l'amore in corpo", alla sola condizione di ossessare
e spremere fino all'ultima goccia di linfa di creatura "amata".



NOSTRO TEMPO

I problemi
di oggi,
le soluzioni
di domani



IL DIVORZIO IN ITALIA
di Leopoldo Piccardi,
Ercle Graziadei, Piero
Bellini, Carlo Galante Gar-
rone, Giovanni Pugliese,
Mario Berutti, Emilio Ger-
mano, Mario Giuliano,
Stefano Rodotà. L. 1000

EDUCARE AL SESSO
di Lamberto Borghi, Anto-
nio Carbonaro, Ada Mar-
chesini Gobetti, Cesare
L. Musatti, Mariadele Mi-
chelini Crocioni. L. 1000



LA SVOLTA DI PRAGA
documenti coordinati da
Leopold Grünwald con in-
terventi di Eugen Löbl, Gu-
stav Husak, Eduard Gold-
stücker e Vaclav Pelfsek.
L. 1000

LA «CULTURA» DI MAO
antologia di documenti
sulla rivoluzione culturale
in Cina a cura di K. H. Fan.
L. 2000



Istituto Affari Internazionali

Nuove pubblicazioni

Roberto Aliboni (a cura di)

EUROPA E AFRICA: per una politica di cooperazione

Dopo la rottura provocata dall'indipendenza, l'Africa e l'Europa hanno ben presto cominciato a cercarsi, a stabilire nuovi rapporti, a foggiane di nuovi. Spesso tale ritrovamento non nascondeva altro che tentativi neocolonialisti. Altre volte invece sono stati instaurati tentativi autentici di cooperazione. Uno di essi è costituito dai rapporti che la Cee ha stretto con gran parte delle ex colonie francesi, belghe e italiane e poi con alcuni dei paesi anglofoni: la Nigeria dapprima e quindi l'Uganda, il Kenia e la Tanzania, riuniti nella Comunità dell'Africa Orientale. I risultati di questi rapporti sono stati spesso contraddittori, ma in ogni caso hanno messo in moto un movimento da cui non si può prescindere. Ora che i rapporti fra la Cee e i suoi associati africani sono venuti contemporaneamente a scadenza il 31 maggio 1969, è necessario rivedere criticamente l'esperienza fatta per rinnovare la politica di cooperazione fra l'Europa e l'Africa in tutti quei punti in cui ha mostrato incrinature o debolezze. Parecchi i problemi che si pongono in questa prospettiva. Così quelli del rapporto che intercorre fra la politica di aiuto allo sviluppo a livello internazionale, la politica della Cee in questo campo e il movimento integrazionista africano, che sono i temi degli studi di Aliboni e Rainero che aprono questo volume. I problemi della partecipazione italiana a questo movimento di cooperazione con l'Africa vengono illustrati da Balboni, mentre Sacco e Casadio chiudono i contributi individuali esaminando i problemi finanziari e agricoli dei rapporti fra la Cee e l'Africa. Completano il volume il contributo di una discussione fra esperti, uomini politici ed imprenditori, nonché una documentazione accompagnata da una bibliografia.

Quaderno dell'Iai n. 11, pp. 157 - L. 2.000.

Stefano Silvestri

LA SICUREZZA EUROPEA (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)

La sicurezza europea dipende dall'evoluzione di molti fattori interni e internazionali. In questo studio vengono esaminate sei diverse ipotesi di sviluppo dei rapporti tra blocco occidentale e blocco orientale in Europa. L'A. ha cercato anzitutto di chiarire i termini reali del problema della sicurezza, onde mettere a disposizione del lettore un agile strumento di analisi e di chiarificazione della situazione internazionale in Europa.

Si tratta di una esercitazione teorica (compiuta da un gruppo di studio dell'Iai) basata su alcune costanti e alcune variabili politiche. Le sei ipotesi così imposte sono le seguenti: situazione senza grandi mutamenti - trattato multilaterale di sicurezza - disgregazione dei due blocchi - integrazione interna ai due blocchi - disgregazione del solo blocco orientale - disgregazione del solo blocco occidentale. Il libro non trae conclusioni definitive, che vengono lasciate a successivi approfondimenti del dibattito internazionale sulla sicurezza europea, iniziato tra centri-studi quali lo stesso Istituto Affari Internazionali, l'Institute for Strategic Studies, il Centre de Politique Etrangère, il Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Collana La specola contemporanea, pp. 182 - L. 2.000.

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

BOLOGNA

Istituto Affari Internazionali

LA POLITICA ESTERA DELLA REPUBBLICA ITALIANA

a cura di Massimo Bonanni.

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 Benzioni; 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 Spinelletti; Alfonso Sterpellone; Rita Tobia.

Interventi di: Romolo Arena; Ugo Bartesaghi; Luigi Bellotti; Enrico Bonomi; Francesco Calogero; Giuseppe Caron; Leone Cattani; Ennio Ceccarini; Massimo Fichera; Alberto Folchi; Emanuele Gazzo; Orlo

Giarini; Marcella Gilsenti; Roberto Guiducci; Riccardo Luzzatto; Rodolfo Mosca; Marco Pannella; Nicolò Pignatelli; Mario Rollier; Umberto Serafini; Gianfranco Speranza; Giampaolo Tozzoli; Paolo Ungari; Maurizio Valenzi; Annibale Vasile.

1ª edizione 1967

Edizioni di comunità

collezione « Studi e ricerche di scienze sociali », 3 volumi di complessive pagine XXXIV-1074, a cura di Massimo Bonanni.
L. 10.000

Pubblicazioni dell'Istituto Affari Internazionali

La politica estera della Repubblica Italiana

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

La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana La specola contemporanea - Il Mulino - Bologna L. 2.000.

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.

L'Europa e il sud del mondo

di G. Pennisi - Pagine 376 - L. 4.000.

Una politica agricola per l'Europa

di G. Casadio - Pagine 267 - L. 3.000.

La diplomazia della violenza

di T. S. Schelling - Pagine 268 - L. 3.000.

Il Mediterraneo: economia, politica, strategia

a cura di S. Silvestri - Pagine 310 - L. 3.000.

La riforma monetaria e il prezzo dell'oro

a cura di R. Hinshaw - Pagine 174 - L. 2.000.

Europa e Africa: per una politica di cooperazione

a cura di R. Aliboni - Pagine 160 - L. 2.000.

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 - Esaurito.

4. La politica regionale della Cee

(Atti della tavola rotonda Iai del 1° aprile 1967) - Esaurito.

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. 3.000.
7. **La politica commerciale della Cee**
(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.
8. **La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità**
(Resoconto sommario del convegno Iai dell'1 e 2 marzo 1968) -
Pagine 80 - L. 500.
9. **Rassegna Strategica 1967**
(dell'Istituto di Studi Strategici di Londra) - Pagine 103 - L. 1.000.
10. **La fusione delle Comunità Europee**
(Atti del convegno Iai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000.
11. **Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia**
(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000.
12. **L'integrazione economica in Africa occidentale**
(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 -
L. 1.500.
13. **L'Università Europea**
Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.
14. **Les assemblées européennes**
a cura di A. Chiti Batelli - Pagine 153 - L. 1.500.
15. **Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi
est-ovest**
(Atti del Convegno Iai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000.
16. **Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi
del negoziato di Ginevra**
Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500.
17. **La politica energetica della Cee**
(Atti del convegno Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.
18. **Preferenze e i paesi in via di sviluppo**
(Atti della tavola rotonda Iai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000.
19. **Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Ge-
nerale dell'Onu**
Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500.
20. **Rassegna Strategica 1968**
(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000
21. **Bollettino Bibliografico**
(catalogo degli articoli estratti dalle riviste ricevute dalla Biblioteca
dell'Iai) - Pagine 50 - L. 1.500.
22. **I sistemi di difesa antimissilistici**
a cura di F. Celletti -

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 - Esaurito.

Il trattato di non-proliferazione
a cura di F. Calogero (gD-3B, marzo 1967) - Pagine 21 - Esaurito.

Le recenti trasformazioni dell'Alleanza Atlantica
a cura di A. Fazio (gA-3, marzo 1967) - Pagine 23 - Esaurito.

Lo stato di avanzamento della politica agricola della Cee: il finanziamento
a cura di G. Casadio (gC-5, aprile 1967) - Pagine 76 - Esaurito.

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 - Esaurito.

Conference on the German Problem in the Context of East-West Relations
(Summary of Discussion, gEE-2, ottobre 1967) - Pagine 10 - Esaurito.

Alcuni aspetti politici del rinnovo della Convenzione di Yaoundé
a cura di R. Aliboni (gAS-7) - Pagine 13 - Esaurito.

La Germania e i rapporti Est-Ovest
a cura di Paolo Calzini (EE-2) - Pagine 20 - L. 150.

La politica italiana verso i paesi dell'Europa orientale
a cura di Antonio Armellini (EE-4) - Pagine 28 - L. 200 - Esaurito.

Conferenza del Comitato delle 18 nazioni sul disarmo; 18.5.67-24.8.67
Sintesi delle sedute. Documenti.
a cura di F. Celletti (gD-7, dicembre 1967) - Pagine 28 - L. 200.

Conferenza del Comitato delle 18 nazioni sul disarmo; 29.8.67-16.11.67
Sintesi delle sedute. Documenti.
a cura di F. Celletti (gD-8, gennaio 1967) - Pagine 37 - L. 200.

L'Italia e l'associazione Cee-Sama
di A. Balboni (gAS-9, maggio 1968) - Pagine 11 - Esaurito.

Le prospettive dell'attività finanziaria della Bei in previsione del rinnovo della convenzione di Yaoundé
di G. A. Sacco (gAS-8, maggio 1968) - Pagine 6 - Esaurito.

The Granting of Tariff Preferences for Developing Countries
by G. Pennisi (gAS-10, september 1968) - Pagine 22 - Esaurito.

Una politica per l'America latina
di B. Abbina (febbraio 1969) - Pagine 44 - Esaurito.

America latina in crisi
di G. Leuzzi (febbraio 1969) - Pagine 24 - Esaurito.

Il commercio estero dell'America latina
di V. Monaldi (febbraio 1969) - Pagine 25 - Esaurito.

Iai informa

L'Iai pubblica il bollettino **Iai informa** - dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto.
Esso viene inviato gratuitamente a tutti coloro che ne fanno richiesta.

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 90 a pagina).

Si possono ricevere tutte le pubblicazioni dell'Iai chiedendo di diventare « soci corrispondenti ». La quota annua è di Lire 20.000 (10.000 per i giovani al di sotto dei 25 anni e per gli studenti).

L'INSTITUT ROYAL DES RELATIONS INTERNATIONALES
CENTRE INTERUNIVERSITAIRE DE RECHERCHE

publie tous les deux mois, sur environ 120 pages, la

Chronique de politique étrangère

Cette revue, d'une objectivité et d'une indépendance renommées, assemble et analyse les documents et les déclarations qui sont à la base des relations et institutions internationales.

Mai-Juillet 1968: L'assistance technique belge au Congo. Juillet 1960 - Juin 1968, 292 p., 300 FB.

Septembre 1968: Essai sur le désarmement nucléaire, 129 p., 150 FB.

Novembre 1968: How to strengthen economic relations between the Republic of China and western Europe; Pour un droit des fonds océaniques; Politique étrangère de la Grande-Bretagne en 1967; Evolution de la politique des Etats-Unis en 1967, 185 p., 150 FB.

AUTRES PUBLICATIONS

Le rôle préminent du Secrétaire général dans l'opération des Nations Unies au Congo, 1964, 250 p., 300 FB.

Les conséquences d'ordre interne de la participation de la Belgique aux organisations internationales, 1964, 360 p., 400 FB.

Abonnement annuel: 500 FB.

Numéro simple: 150 FB

Payable aux numéros de C.C.P. de l'Institut Royal des Relations Internationales 88, avenue de la Couronne, Bruxelles 5: Bruxelles: 0.20; Paris: 0.03; Roma: 1/35590; Köln: 160.180; 's-Gravenhage: 82.58; Berne: III 19585; Kinshasa: C.C.P. B. 201 de la Banque du Congo (compte 954-915).

Europa-Archiv

Zeitschrift für internationale Politik

Begründet von Wilhelm Cornides

Die nunmehr in ihrem 24. Jahrgang erscheinende Zeitschrift der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik enthält neben Beiträgen und Berichten eine ausführliche Dokumentation, eine annotierte Bibliographie zu Fragen der internationalen Politik sowie eine Chronologie des politischen Geschehens.

Aus dem Inhalt der letzten Folgen

<i>Lalita P. Singh</i>	Die sowjetische Südasien-Politik
<i>Otto Matzke</i>	Droht eine Welternährungskrise?
<i>Joachim Glaubitz</i>	Der Neunte Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas
<i>Bernhard Freiherr von Loeffelholz</i>	Nationale Unternehmenskonzentration als Antwort auf die amerikanische Herausforderung?
<i>Lothar Ruehl</i>	Von Charles de Gaulle zu Georges Pompidou. « Kontinuität und Öffnung » - wie weit?

Preis für das Jahresabonnement (24 Folgen einschliesslich ausführlichem Sach- und Personenregister): DM 75,— zuzüglich Porto. Probehefte auf Wunsch kostenlos.

EUROPA-ARCHIV, VERTRIEB
6 Frankfurt am Main, Postfach 3685

Revue yougoslave la plus citée

REVUE DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE

- Review of International Affairs
- International Politik
- Política Internacional
- Mejdunarodnaia politika
- Medjunarodna politika

est une précieuse source d'information pour tous ceux qui désirent connaître les points de vue yougoslaves sur les événements internationaux et les développements politiques, économiques et sociaux en Yougoslavie.

VINGTIÈME ANNÉE DE PARUTION

ABONNEMENT ANNUEL (24 numéros):

Poste ordinaire US \$ 6.00

Poste aérienne Europe US \$ 7.00

ou l'équivalent en d'autres monnaies.

Specimen gratuit sur demande

Pour toute information, prière de s'adresser au:

Service de Diffusion: REVUE DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE B. P. 413 -
Belgrade - Yougoslavie

International Problems

The Quarterly of the Israeli Institute of International Affairs, Political Doctrine and Problems of Developing Countries.
Carries articles in English, French and Hebrew.

From the contents of issue No. 1-2/1969:

La Paix et les Principes du Droit International

R. Cassin

The Soviet-Egyptian « Solution » to the « Israel Problem »

Dr. M. Sneh

« Bellum Justum et Pium », Controversy and the reunification of Jerusalem »

Prof. S. Berman

The Middle East Conflict and some problems of Peace-keeping Operations and Disarmament

Prof. M. Mushkat

Aid Administration: The Case of the Federal Republic of Germany

M. Burisch

Development Problems in UN Institutions

Dr. F. Ginor

The Encyclicae « Populorum Progressio » and the Italian Left

Dr. A. Silfen

Ideology and International Communication

Dr. Y. Reuveny

Tel Aviv, P.O.B. 17027, annual subscription \$ 6.

EU

Rivista europea in quattro lingue

è uscita con un numero (20) dedicato ai problemi della difesa europea e dell'alleanza atlantica (articoli di Henri A. Kissinger, ora consigliere di Nixon, Claude Delmas, Christoph Bertram, Stefano Silvestri, Giuliano Martignetti e altri). Nello stesso numero Umberto Giovine, autore del dirottamento di un aereo della Olympic, tratta il problema greco, André Thiery analizza le concentrazioni industriali in Europa, mentre J. P. Gouzy e John Lambert discutono le conclusioni del Congresso tenuto all'Aja dal Movimento Europeo. Un'intervista con Altiero Spinelli sul ruolo inglese nella costruzione europea e una nota di Gianni Merlini sulle celebrazioni del cinquantenario della prima guerra mondiale.

Il prossimo numero sarà dedicato a:

« L'INFORMATICA E I CALCOLATORI IN EUROPA »

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

Volume X
Number 2
April-June 1969

Rassegna Italiana di Sociologia

Vittorio Lanternari, *L'acculturazione e i suoi problemi. Note di metodo e di orientamento.* — Samuel J. Surace, *Per una sociologia delle frontiere: il caso Stati Uniti-Messico.* — Gianni Giannotti, *Primi appunti per una discussione del problema della comunità.*

NOTE E DIBATTITI: Remo Guidieri, *Sociologia della leadership e ricerca operativa: una demistificazione dell'azione politica?* — Amalia Signorelli D'Ayala, *Dieci donne anticonformiste.*

RICERCHE: Gabriella Busignani Buzzatti - Alessandro Poggiali, *Indagine di sfondo per una ricerca su « il museo come messaggio ».*

SEGNALAZIONI BIBLIOGRAFICHE.

ENGLISH SUMMARIES.

Published four times a year by Società editrice il Mulino,
Via S. Stefano 6, Bologna (Italy). Annual subscription: Lit. 6.000
or the equivalent in other currencies.

Yearbook of international organisations: 1968-1969

Edited by Eyvind S. Tew

The 12th and latest edition of the Yearbook of International Organizations (1968-1969) gives information on 4252 international organizations. The yearbook published by the Union of International Associations, Brussels, is the only reference book which gives a comprehensive picture of all the international and regional organizations and associations in every field of human activity.

This new edition is divided into six parts: 1 - lists of organisations, classified according to their field of operation, with type, number and nationality of members; 2 - addresses of organizations, arranged according to continent, country and town; 3 - new French-language organization title index and an extensive subject and keyword index; 4 - dictionary of international organizations, which is the main part of the Yearbook; 5 - preliminary list of multinational business enterprises; 6 - list of institutes, schools and study centres of international relations.

Price: Lire 14.000; U.S. \$ 24.00; UK £ 9.00; SF 96; Union of International Associations, 1 rue aux Laines, Brussels 1, Belgium.

The atlantic papers

Les cahiers atlantiques

A new series of monographs, to be published three times a year, in English and French, on political, economic, social, and defence issues of concern to the Atlantic area.

The first of the series are:

Ballistic Missile Defence and the Alliance
by Professor L. W. Martin, London.

The Fate of the Pound
by Professor Robert Triffin, Yale.

Further titles are planned to include:

Nato and European Defence Co-operation
by Walter Schütze, Paris.

The Atlantic Community and the Third World.

The Atlantic Papers are available by subscription or as single copies.

Annual subscription (three issues per year):

U.S. \$ 3.50 (airmail U.S. \$ 5);
£ 1.5.—; FF 15,—; DM 12,—.

Single copies:

U.S. \$ 1.40 (airmail U.S. \$ 2);
£ —.10.—; FF 6,—; DM 5,—.

The Atlantic Institute - L'Institut Atlantique
24, Quai du 4-Septembre
92. Boulogne-sur-Seine
France.

lo spettatore internazionale

Per venire incontro alle esigenze dei lettori si consigliano le seguenti modalità di abbonamento:

abbonamento in Italia

1. Il sistema di pagamento piú semplice è quello di inviare in busta chiusa un assegno (non trasferibile), anche di conto corrente, intestato a « Lo Spettatore Internazionale » (00195 Roma, Viale Mazzini 88). È anche possibile inviare l'equivalente in francobolli. Accludere la cartolina inserita nel fascicolo.
2. Per chiedere l'invio contro assegno si può fare la richiesta per via telefonica o attraverso l'apposita cartolina inserita in ogni numero del fascicolo (spese postali L. 250).
3. Per il versamento sul conto corrente postale usare il modulo inserito nel fascicolo, indicando nella causale di versamento « Abbonamento Spettatore Internazionale ».
4. Ove si desiderasse ricevere una fattura, richiedere l'abbonamento direttamente all'editore « Il Mulino », C.P. 119, Via S. Stefano 6, 40100 Bologna.

abbonamento all'estero

1. Gli abbonamenti con richiesta di fattura vanno indirizzati direttamente all'editore « Il Mulino », C.P. 119, Via S. Stefano 6, 40100 Bologna.
2. La piú semplice forma di pagamento è di inviare un assegno bancario intestato a « Lo Spettatore Internazionale ».
4. Altre forme possibili di pagamento sono il vaglia internazionale, il trasferimento tramite banca, e i coupons internazionali.

abbonamenti speciali

Chiunque voglia abbonarsi a tutte le pubblicazioni dell'Iai (Lo Spettatore Internazionale, libri, documenti) può chiedere di diventare socio corrispondente pagando una quota annua di lire 20.000 (sostenitore lire 50.000) o di lire 10.000 ove si tratti di studenti o di giovani di età inferiore ai 25 anni. Abbonamento triennale alla rivista: L. 7.000 (Italia); sconto del 10% (Esteri).

condizioni di abbonamento

	Italia	Europa	Altri paesi (via aerea)
EDIZIONE ITALIANA (6 numeri l'anno)	2.500	\$ 6 (Lit. 3.750)	\$10 (Lit. 6.250)
EDIZIONE INGLESE (2 numeri doppi l'anno)	2.700	\$ 5 (Lit. 3.125)	\$ 6 (Lit. 3.750)
LE DUE EDIZIONI	4.000	\$11 (Lit. 6.875)	\$16 (Lit. 10.000)



Società editrice il Mulino
Bologna

Prezzo Lire 1000
