

Lo Spettatore Internazionale

Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo

**Saggi di L. S. Adamovic, R. Aliboni, J. C. Campbell,
N. Halevi, A. Hottinger, M. Mackintosh, R. Mertens,
G. Pappalardo, D. Pepy, R. Pezzoli, Segretariato Gatt,
I. W. Zartman**

Istituto Affari Internazionali

Lo Spettatore Internazionale

Lo Spettatore Internazionale è una collana di pubblicazioni dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Essa comprende l'edizione italiana della rivista bimestrale « Lo Spettatore Internazionale » ed una serie di quaderni ad essa collegati. Ogni fascicolo della collana ha per tema un singolo problema connesso con la politica internazionale e sarà il risultato di ricerche promosse dall'Istituto o una antologia delle migliori pagine estere sullo stesso argomento.

L'intera collana viene inviata nel quadro dell'abbonamento a tutte le pubblicazioni Iai. Per i soli sei numeri della rivista è invece previsto un apposito abbonamento.

L'edizione inglese (trimestrale) della rivista oltre a contenere una selezione di articoli e studi italiani, pubblica una versione ridotta del bollettino « L'Italia nella politica internazionale ».

Supplemento al numero 4, luglio-agosto 1970

Direttore responsabile: Altiero Spinelli

Direttore editoriale : Bruno Musti de Gennaro

Direzione e redazione: Istituto affari internazionali
88, Viale Mazzini - 00195 Roma
Tel. 31 58 92 - 35 44 56

Amministrazione : Società editrice il Mulino
6, Via S. Stefano - 40100 Bologna - Tel. 27 78 00

Spedizione in abbonamento postale Gruppo IV

Copyright © 1970 by Istituto affari internazionali, Roma
CL 27-01049

Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo

**Saggi di L. S. Adamovic, R. Aliboni, J. C. Campbell, N. Halevi,
A. Hottinger, M. Mackintosh, R. Mertens, G. Pappalardo,
D. Pepy, R. Pezzoli, Segretariato Gatt, I. W. Zartman**

Società editrice il Mulino

Bologna

Indice

pag. 9 Prefazione

Parte prima: Forze militari e conflitti politici nel Mediterraneo

- 13 I - La presenza degli Stati Uniti, di John C. Campbell
- 14 Il periodo del predominio occidentale
- 15 Rivalutazione della politica americana
- 19 La sfida sovietica
- 21 Il « laissez-faire » americano
- 24 Orientamenti futuri
- 27 II - La politica sovietica, di Malcolm Mackintosh
- 28 Obiettivi politici e militari
- 31 I nuovi orientamenti
- 35 III - Gli stati arabi del bacino orientale, di Arnold Hottinger
- 35 Gli arabi e Israele
- 37 I mutati atteggiamenti dell'Urss
- 38 L'Egitto
- 39 I contrasti interni della Siria

pag.	40	Il Libano
	42	La politica navale dell'Urss
	43	Il dilemma sovietico
	47	IV - Le forze navali, di René Mertens
	47	La marina sovietica
	54	La Sesta flotta americana
	55	La marina britannica
	56	La Francia
	56	L'Italia
	57	La Grecia
	57	La Turchia
	57	La Spagna
	58	Israele
	58	La Siria
	59	La Repubblica araba unita
	59	Gli altri paesi

Parte seconda: Lo sviluppo economico nel Mediterraneo

63	I - Gli scambi della regione: problemi e prospettive, a cura del Segretariato del Gatt
63	Introduzione
64	Evoluzione e struttura delle esportazioni
78	Conclusioni
83	II - La politica commerciale della Cee, di Roberto Aliboni
84	Importanza e caratteristiche del contesto commerciale
87	La dottrina commerciale e i paesi in sviluppo
90	La politica commerciale nel Mediterraneo
93	Le preferenze alla regione mediterranea

pag. 95	III - Sviluppo agricolo e ricerca agronomica, di Daniel Pepy
96	L'agricoltura in alcuni paesi rivieraschi
99	L'agricoltura nei piani di sviluppo
102	I problemi della ricerca agronomica
107	Conclusioni
108	Allegato statistico
111	IV - Israele e la Comunità, di Nadav Halevi
111	L'economia israeliana ...
114	... e la bilancia dei pagamenti
116	Il commercio con l'Europa
118	L'atteggiamento verso la Comunità ...
121	... ed i negoziati commerciali
124	Appendice statistica
137	V - Cooperazione ed integrazione regionale, di Liubisa S. Adamovic
147	VI - Potere negoziale e integrazione regionale: il caso Maghreb-Cee, di I. William Zartman
149	Il primo round
156	Il secondo round
161	Il terzo round
164	Unità orizzontale e potere
173	VII - Petrolio e sviluppo economico, di G. Pappalardo e R. Pezzoli
173	L'industria petrolifera: opportunità per un assetto più stabile
175	Rapporti economici tra paesi Ocse e paesi Opec
178	La politica petrolifera dei paesi produttori
181	L'approvvigionamento dei paesi consumatori: le politiche della sicurezza
185	Le superpotenze e la situazione petrolifera del Mediterraneo

pag. 187

Prospettive di sviluppo: linee di una politica per gli
anni '70

190

Annessi statistici

Appendice

209

Resoconto della Conferenza sullo sviluppo economico del Mediterraneo

209

Oggetto e scopo della Conferenza

209

La politica mediterranea della Cee

211

Integrazione e cooperazione regionale nel Mediterraneo

211

Il petrolio come fattore di sviluppo

Prefazione

Le due parti in cui si divide questo volume — un esame delle forze militari presenti nel Mediterraneo in relazione ai conflitti politici persistenti nell'area e un esame dei problemi di sviluppo economico della regione stessa — costituiscono il frutto di uno sforzo congiunto dell'Istituto affari internazionali e dell'Atlantic Institute di Parigi.

Nella prima parte quattro studiosi di relazioni internazionali e di questioni strategico-militari offrono un quadro dettagliato delle forze militari che stazionano nel bacino e danno una valutazione politica e strategica dell'incidenza che tali forze sembrano avere sia a livello regionale che mondiale, cioè sia nella strategia del confronto fra le due superpotenze che in quello delle medie e piccole potenze regionali. Il fatto centrale che viene commentato è la presenza, nuova negli annali della storia, di una flotta mediterranea sovietica. La conclusione cui in genere pervengono i quattro saggi presentati è che gli effetti di questa presenza debbano essere valutati più sul piano politico e psicologico che su quello strategico e militare: la Sesta flotta appare militarmente un colosso col quale la flotta sovietica non può rivaleggiare. Si tratta dunque di una presenza politica da valutarsi nel contesto della strategia mondiale. Essa è al tempo stesso portatrice di tensioni ma anche il limite delle tensioni stesse, secondo le regole del confronto fra superpotenze. Di qui però la conclusione, tratta da Campbell, di un maggior ruolo europeo nella regione, nel senso di evitare al Mediterraneo l'esperienza di un modello che ha — finora — il solo pregio di arrestare l'escalation sulla soglia dell'intervento nucleare e diretto delle due superpotenze.

La seconda parte del volume si occupa di un problema apparentemente diverso, quello dello sviluppo economico del Mediterraneo.

In realtà il problema è collegato al primo soprattutto attraverso il ruolo che, come in campo militare così in campo economico, l'Europa potrebbe svolgere, ma anche nella misura in cui l'aumento della distanza fra ricchi e poveri costituisce un'ulteriore causa di tensione.

Le relazioni economiche che si sono andate istituendo nel Mediterraneo sia fra la Cee e gli altri paesi che fra questi medesimi sono esaminate in una serie di contributi che hanno in comune la conclusione di una crescente responsabilità della Cee nella regione, cui non fa riscontro un'adeguata risposta. Non sembra infatti che le relazioni instaurate dalla Cee siano sempre conformi ad un rapido sviluppo commerciale ed economico dei paesi rivieraschi. Principalmente ciò è dovuto al protezionismo agricolo comunitario, ma anche ad altri fattori, come alcune caratteristiche dei regimi preferenziali. D'altra parte il movimento di cooperazione e integrazione fra i paesi meno sviluppati appare difficile e incerto. Una maggiore cooperazione non solo andrebbe nel senso di un più rapido sviluppo, ma darebbe anche maggior potere contrattuale nei confronti della Cee. Infine un saggio sul petrolio conclude i contributi delineando una politica intesa a trasformare questa ricchezza in strumento di sviluppo dei paesi produttori.

Da entrambe le parti del volume nasce così, come abbiamo indicato, l'idea di una precisa responsabilità politica ed economica dell'Europa. E forse è questo uno dei compiti da segnare sull'agenda degli anni settanta.

Istituto affari internazionali - Roma
The Atlantic Institute - Parigi

Parte prima

Forze militari e conflitti politici nel Mediterraneo

I. La presenza degli Stati Uniti

di John C. Campbell

Solo in anni recenti gli Stati Uniti hanno considerato il Mediterraneo alla stregua di un problema singolo, che richiedeva pertanto una politica adeguata e una strategia o un piano di azione propri. In precedenza, esso aveva rappresentato soltanto l'aspetto di qualche altro problema o di qualche altra politica. Fino agli anni sessanta, il mare interno e il suo litorale avevano fatto parte della strategia deterrente globale americana, segnatamente come sede della Sesta flotta e della sua apparecchiatura nucleare e delle basi marocchine, spagnole e di altra nazionalità, appartenenti al Comando aereo strategico; si trattava di una concentrazione del potere militare in grado di servire gli interessi americani o occidentali in genere nel corso delle ricorrenti crisi del Medio oriente; era, insomma, il fianco meridionale della Nato e il corridoio principale attraverso il quale far giungere l'appoggio militare alla Grecia e alla Turchia. Il fatto saliente era che il predominio del potere militare americano, unitamente alle forze degli altri alleati della Nato, rimaneva incontestato. Di fatti, questi potevano permettersi il lusso di affrontare contrasti interni, come quando la Gran Bretagna e la Francia lanciarono l'operazione di Suez nel 1956 e quando il generale de Gaulle ritirò le unità della flotta mediterranea francese dal comando della Nato nel 1959. Il Mediterraneo rappresentava, quindi, un settore della difesa occidentale contro l'Unione Sovietica, ma le forze aeree e navali sovietiche, ad eccezione di qualche sottomarino, risultavano assenti.

Stalin dopo aver inutilmente tentato, nei primi anni del dopo-

John C. Campbell è Senior Research Fellow al Council on Foreign Relations, New York. La traduzione è di Elisabetta Rispoli.

guerra, di giungere al Mediterraneo con la richiesta di punti di appoggio nel Dodecanneso e in Libia, e dopo aver esercitato pressioni contro la Grecia e la Turchia, sembrò perdere interesse nei confronti di questo problema. Krusciov, tuttavia, inaugurò la strategia politica di concentrare l'influenza sovietica in una serie di stati arabi confinanti con il Mediterraneo e, a tempo debito, i suoi successori realizzarono quella che è oggi conosciuta come la Flotta mediterranea sovietica. Questi avvenimenti si verificarono in coincidenza di una rivalutazione della strategia americana, in gran parte dovuta alle modifiche intervenute nel carattere e nella tecnologia degli armamenti. Di qui, le incertezze sulla politica americana qual era e quale sarebbe dovuta essere — quesiti che appaiono insoluti ancora oggi. Prima tuttavia di trattare direttamente di questi problemi, può risultare utile riandare brevemente al passato.

Il periodo del predominio occidentale

Fin dal tempo in cui, nel 1947, gli Stati Uniti si assunsero la responsabilità di garantire la sicurezza della Grecia e della Turchia, il Mediterraneo orientale divenne il centro dello sviluppo della politica americana per il Medio Oriente. Pur attraverso numerose metamorfosi, tale politica ha sempre avuto come obiettivo fondamentale, la prevenzione dell'espansione del potere sovietico. Il mantenimento di un considerevole contingente militare americano, gli sforzi per arginare l'evidente declino della posizione britannica e i tentativi di organizzare un sistema di sicurezza regionale, costituivano il corollario dell'obiettivo fondamentale. Nel decennio in cui gli Stati Uniti e la Gran Bretagna non subirono serie pressioni da parte sovietica nel perseguimento del loro obiettivo, i problemi veri e propri non ebbero carattere militare, ma nascevano dal dogmatismo di un nazionalismo arabo che, con notevole successo dopo la rivoluzione egiziana del 1952, si opponeva alla partecipazione allo schieramento difensivo occidentale contro l'Unione Sovietica, chiedeva la riduzione delle basi britanniche ancora sul territorio arabo e entrava in polemica con l'Occidente riguardo al problema di Israele.

Il predominio militare occidentale nel Mediterraneo non riuscì, comunque, ad impedire il rifiuto arabo di partecipare all'Organizzazione di difesa per il Medio Oriente, la perdita dell'importante base britannica di Suez, lo scoppio della ribellione algerina contro la Francia, il fallimento di estendere il Patto di Bagdad ad altri paesi arabi, oltre all'Iraq, e la richiesta di armi rivolta da Nasser al blocco sovietico. Nel 1956 ci furono poi la sfida di Nasser all'occidente

con la nazionalizzazione della Compagnia del Canale di Suez e la definitiva umiliazione della Gran Bretagna e della Francia nella crisi di novembre. Bloccando il canale di Suez, Nasser dimostrò che un governante locale era in grado di trasformare la linea vitale occidentale che attraversava il Mediterraneo da una linea di comunicazione oceanica in una strada senza uscita. Non c'è quindi da meravigliarsi che i leader sovietici abbiano colto l'occasione per penetrare nell'area, dal momento che gli stati arabi, sempre più in contrasto con l'Occidente, si mostravano felici di rilasciare inviti. Il risultato fu una situazione in cui gli Stati Uniti e i suoi alleati occidentali si trovarono a dover affrontare un'alleanza operativa tra il nazionalismo arabo e la politica di potere sovietica, che per un breve periodo sembrarono avere successo.

Gli avvenimenti del 1958, dall'Unione della Siria e dell'Egitto, alla violenta sostituzione del regime filo-occidentale iracheno con un governo di coalizione tra nazionalisti e comunisti, portò l'influenza e il prestigio occidentali ad un livello minimo. Oltretutto, questi avvenimenti si verificarono alla presenza di preponderanti forze americane ed occidentali: le basi aeree a disposizione dei bombardieri strategici Sac in Spagna, Marocco, Libia, Turchia e Arabia Saudita; la potente Sesta flotta e le forze terrestri ed aeree americane di stanza nel teatro europeo e, quindi, facilmente disponibili; a queste bisogna aggiungere le forze e le basi britanniche di Gibilterra, Malta, Cipro, Aden e del Golfo Persico; quelle francesi di Biserta e di Algeria, e quelle italiane, greche e turche, tutte legate alla Nato. All'apice della crisi del 1958, forze americane sbarcarono nel Libano, mentre truppe britanniche furono trasportate in Giordania, allo scopo d'impedire che la situazione sfuggisse completamente al loro controllo. Arrivati sul luogo, tuttavia, il problema principale che si presentò, fu quello di poter richiamare le truppe, senza perdere la faccia, ottenendo quindi qualche risultato politico. Se gli avvenimenti di quell'anno critico dimostrarono qualcosa, questo fu la profonda discrepanza tra l'equilibrio delle forze militari e il corso degli avvenimenti politici nel Medio Oriente.

Rivalutazione della politica americana

Questi avvenimenti dimostrarono inoltre che una presenza fisica straniera, nella forma di basi aeree e navali, poteva costituire una responsabilità politica in paesi caratterizzati da suscettibilità nazionalistiche. Queste rappresentavano infatti bersagli naturali di agitazioni e pressioni, circostanza che, come gli Stati Uniti ebbero a sco-

prire, si verificava sia per le loro basi che per quelle delle storiche potenze coloniali europee. Gli americani potevano di fatto considerarsi anticolonialisti, ma i nazionalisti arabi non condividevano questa idea. Mentre gli inglesi abbandonavano lentamente le loro basi in Egitto, in Giordania e nell'Iraq, e il loro protettorato sul Kuwait, gli Stati Uniti si trovarono a dover valutare le conseguenze della loro presenza in Marocco, in Libia e nell'Arabia Saudita, dal momento che persino i governi amici di questi paesi, non nutrivano alcun desiderio di esporsi a rappresaglie politiche interne in nome di tale amicizia. Fu così che l'accordo per l'impiego militare di Dhahran venne annullato dall'Arabia Saudita nel 1962, e che l'importante base aerea del Marocco fu evacuata alla fine del 1963. Sul territorio arabo rimaneva la sola base aerea americana di Wheelus Field, in Libia, la cui importanza finanziaria era tale per il paese ospitante da suggerire di mantenerla in vita per alcuni anni.

Il ritiro americano da queste basi fu causa di sollievo per i diplomatici americani, i quali si trovavano a dover affrontare tali crisi da non desiderarne altre; ma la generale acquiescenza del Pentagono riguardo a questa diminuzione del potere americano appariva più che sorprendente e la chiave poteva essere ricercata negli effetti dei mutamenti tecnologici sulla geografia militare.

Nessuna base, naturalmente, poteva venire considerata indispensabile quando altre ne esistevano nella stessa regione. La Spagna, infatti, poteva benissimo sostituire il Marocco, mentre la Turchia avrebbe continuato a prestare la propria cooperazione quando i vicini paesi arabi l'avrebbero negata. Il mutamento fondamentale, tuttavia, andava ricercato nelle nuove possibilità militari, che riducevano il ruolo di tali basi nel mantenimento del deterrente globale americano. Grazie alle nuove tecniche di rifornimento divenne, infatti, possibile aumentare il raggio di azione dei bombardieri Sac, i quali non avevano più bisogno di atterrare in prossimità dell'Unione Sovietica. Ancora più importante fu l'ingresso dei missili Icbm e Polaris nel quadro degli armamenti strategici. L'adozione di simili armamenti (anche se l'aviazione a lungo raggio manteneva il suo posto nel programma globale di deterrenza) liberò la diplomazia americana in Medio Oriente da quelle « esigenze » quasi assolute di natura militare, le quali altro non erano che responsabilità politiche in paesi che non erano e non intendevano diventare alleati dell'America.

La questione delle basi e della presenza militare può, tuttavia, risultare problematica, qualora non venga tracciata una distinzione tra le esigenze di una deterrenza strategica globale (che non ha niente a che fare con il Medio Oriente) e le esigenze di arginamen-

to, di difesa, di obblighi di alleanza, di transito e comunicazione, di accesso al petrolio e di tutti gli altri obiettivi e interessi che stanno alla radice delle direttive politiche, le quali hanno portato gli Stati Uniti sulla scena del Medio Oriente nel 1947 e li hanno indotti a restarvi. Le navi da guerra americane nel Mediterraneo avevano a bordo una fanteria di marina pronta allo sbarco, come pure armamenti strategici in grado di raggiungere l'Unione Sovietica. Infatti, l'impegno di difendere la Grecia e la Turchia sarebbe potuto risultare necessario proprio sul suolo di questi paesi e nelle acque adiacenti.

Una presenza militare non sarebbe stata di grande aiuto se non si fosse conformata ai pericoli, alle opportunità e alle possibilità della situazione locale e cioè alla difesa contro un attacco limitato da parte di una potenza esterna, ad affrontare conflitti regionali, ad incoraggiare alcuni stati e a scoraggiarne altri e persino ad intervenire in caso di crisi. L'intervento nel Libano del 1958, dietro invito del governo in carica, costituisce, forse, l'esempio più illuminante dell'impiego del potere militare nell'appoggio di una strategia politica generale. L'intervento raggiunse i suoi scopi, almeno in parte, ma l'impiego del potere militare in una delicata situazione politica è stato messo in questione, ed è interessante notare a questo proposito che, da allora, non si è più verificato un intervento militare del genere.

A prescindere comunque dalla critica degli usi ed abusi del preponderante potere militare di cui gli Stati Uniti godevano nel Mediterraneo in quel periodo, tale pensiero era, senza dubbio, di conforto per Washington, per i suoi alleati della Nato e per gli stati amici del litorale. L'equilibrio del potere militare fu sempre presente nei pensieri di coloro i quali occupavano posizioni responsabili in ciascuno dei paesi interessati, Unione Sovietica compresa. La presenza di preponderanti forze navali americane ed alleate nel Mediterraneo, rimetteva infatti le ardue conquiste politiche sovietiche alla mercè delle potenze occidentali nel contesto di qualsiasi situazione critica.

Krusciov, in particolare, sembrò trarre profitto dalle lezioni ricavate da alcune tra le sue più avventurose mosse politiche, in aree remote dalla sfera d'influenza del potere sovietico. Allorché il suo tentativo di ricavare qualche vantaggio dall'affare del Congo del 1960 si rivelò un insuccesso, egli dovette tener conto del fatto che, nell'eventualità di un confronto, la forza militare occidentale sarebbe potuta intervenire e controllare la situazione al contrario di quella sovietica. Il suo tentativo di installare missili sovietici a Cuba, due anni più tardi, provocò una crisi che, in virtù della superiorità mili-

tare americana in quell'area, non gli lasciò altra via di uscita se non la ritirata o la guerra nucleare. Fu poco dopo la crisi di Cuba, che il governo sovietico iniziò il potenziamento delle sue forze, non soltanto navali, allo scopo di accrescere il suo potere militare e di conferirgli una flessibilità paragonabile a quella degli Stati Uniti. La prova più evidente di queste nuove possibilità fu la presenza nel Mediterraneo, a partire dal 1964, di forze navali sovietiche, il cui numero si accrebbe rapidamente nei due o tre anni successivi. Stando alle dichiarazioni rilasciate dall'ammiraglio Gorshkov e da altri, l'Unione Sovietica desiderava che le sue forze navali fossero presenti in tutti gli oceani e che le sue forze armate fossero in grado di infliggere colpi mortali agli imperialisti di tutti i continenti.

Queste decisioni sovietiche facevano parte di una strategia globale ed era, pertanto, legittimo aspettarsi dall'America una reazione della medesima portata. Uno degli interrogativi che intanto si ponevano era se l'America dovesse potenziare la sua forza navale. Un altro era se l'Unione Sovietica, la quale godeva di una virtuale parità nel campo degli armamenti nucleari, stesse progettando una strategia di sfide militari e politiche in varie parti del mondo, strategia alla quale l'America non avrebbe potuto replicare se non con il grave rischio di scatenare un conflitto nucleare. Ma se gli obiettivi generali sovietici erano globali, la sfida immediata venne in un'area, il Mediterraneo, in cui l'Unione Sovietica vantava già notevoli conquiste politiche e in cui crisi periodiche erano facilmente prevedibili.

I responsabili di Washington e del quartier generale della Nato avevano già iniziato a valutare le conseguenze di tale sfida, quando nel 1967, gli stati arabi e Israele precipitarono una crisi che servì da banco di prova. La guerra dei sei giorni rivestì una importanza eccezionale per il modo in cui fu provocata, per la rapidità con cui si svolse e per la unilateralità dei suoi risultati. Dal nostro punto di vista, il fatto più notevole fu che ciascuna delle due grandi potenze si accertò innanzitutto della volontà di non intervento dell'altra. Ci fu un momento, è vero, verso la fine della guerra dei sei giorni, mentre Israele continuava a combattere in Siria e sembrava propensa a spingersi fino a Damasco, in cui Mosca parlò minacciosamente della possibilità di un intervento diretto, ma non sappiamo, e non sapremo mai, quanto di serio vi fosse in tale minaccia.

Gli avvenimenti del 1967 permettono agli osservatori di trarre le proprie conclusioni. Alcuni si dichiararono convinti che l'intervento militare di una delle grandi potenze in un conflitto di carattere locale fosse da escludersi per il futuro a causa degli incalcolabili pericoli che avrebbe comportato. Altri, tuttavia, affermarono che gli Stati Uniti non intrapresero una azione militare semplicemente per-

ché non se ne presentò la necessità: Israele, infatti, vinse la guerra facilmente senza bisogno di aiuto. Stando a queste interpretazioni, l'Unione Sovietica non intervenne poiché sapeva che gli Stati Uniti godevano di una superiorità locale nel Mediterraneo orientale, com'era accaduto nei Caraibi nel 1962. Se gli avvenimenti avessero preso una piega diversa (una vittoria araba, ad esempio, che avesse minacciato la sopravvivenza di Israele o l'equilibrio di potere tra le forze americane e quelle sovietiche), anche i risultati, forse, sarebbero stati differenti. La guerra dei sei giorni, ad ogni modo, non fece che alimentare quel processo di rivalutazione che andava verificandosi nel pensiero americano riguardo alle direttive da adottare nel Mediterraneo e in Medio Oriente.

La sfida sovietica

Parlare di scuole di pensiero diverse e ben definite riguardo alla strategia americana non sarebbe corretto, anche se è possibile affermare, in termini generali, l'esistenza di differenze nel criterio di valutazione dei problemi e, di conseguenza, nelle conclusioni. Vi fu chi considerò la situazione seria e persino allarmante: la forza navale sovietica nel Mediterraneo che virtualmente neutralizzava, pur non misurandosi con essa, quella americana; la possibilità della flotta sovietica di servirsi dei porti egiziani, siriani e algerini, mentre le unità della Sesta flotta non potevano più attraccare come un tempo nei porti di Beirut e, forse, di Istanbul (a causa di dimostrazioni antiamericane); il disastroso declino dell'influenza americana nel mondo arabo, già in atto, ma vieppiù accelerato dalla guerra dei sei giorni e la rapida azione sovietica intesa ad un riarmo degli stati arabi radicali in modo da stringere i legami con essi; la debolezza del punto di appoggio orientale della Nato dovuta al contrasto greco-turco riguardo a Cipro e ai tentativi sovietici di sfruttarlo; il successo della diplomazia sovietica nello stringere rapporti economici con la Turchia e con l'Iran, compromettendo quindi i legami di questi paesi con l'Occidente; la possibilità di interventi militari sovietici allo scopo di appoggiare regimi amici o di rovesciarne altri; e la crescente attività sovietica nel mar Rosso, a Capo Horn, nel Golfo Persico e nell'Oceano Indiano, dove le posizioni britanniche venivano abbandonate e nessuna potenza occidentale era in grado di riempirne il vuoto.

Tale diagnosi comportava naturalmente dei rimedi. Questi consistevano nel potenziamento della forza navale americana, soprattutto nel Mediterraneo; nell'accresciuto appoggio militare alla Turchia

e all'Iran, in modo da garantire a questi paesi i mezzi e la fiducia necessari per restare tranquilli; nell'aperto appoggio di quegli stati arabi ancora moderati e filo-occidentali, quali il Marocco, la Tunisia, la Libia, il Libano, la Giordania, l'Arabia Saudita e il Kuwait; nella ferma difesa delle basi esistenti, dei diritti e delle possibilità di spostamenti aerei e navali, delle comunicazioni, della produzione e del trasporto del petrolio e simili; e, soprattutto, dal momento che l'offensiva sovietica minacciava di aggirare il fianco della Nato e, quindi, l'Europa occidentale da sud, in un serio sforzo di persuadere la Gran Bretagna, la Francia e gli altri alleati europei ad assumere un ruolo più impegnativo nella protezione dei comuni interessi occidentali.

Coloro i quali non accettarono questa analisi, almeno non nella sua interezza, parlarono di una sopravvalutazione della strategia sovietica, considerando, quindi, le contromisure proposte come non completamente rispondenti alla situazione presente e futura. Il ragionamento suonava all'incirca come segue: la strategia dell'Unione Sovietica nel Mediterraneo e in Medio Oriente non riscuote dopo tutto il successo che si crede; infatti, malgrado le conquiste riportate tra gli arabi a causa della questione di Israele, gli stati amici dell'Unione Sovietica sono deboli e, pertanto, non rappresentano in alcun modo l'ondata del futuro del mondo arabo; inoltre è legittimo credere che il nazionalismo arabo si opporrà alla dominazione sovietica come, a suo tempo, si è opposto a quella occidentale; il fatto che la Turchia e l'Iran cerchino di migliorare le loro relazioni con l'Unione Sovietica non compromette necessariamente la loro sicurezza o i legami fondamentali con l'Occidente; la presenza della flotta sovietica nel Mediterraneo è il naturale risultato del desiderio di esercitare gli attributi propri di una superpotenza, tanto più in acque assai più vicine all'Unione Sovietica che non agli Stati Uniti, presenza che quindi, non costituisce nessuna minaccia per la superiorità navale occidentale o per l'indipendenza degli stati litorali; i sovietici sanno inoltre di non potere impadronirsi dell'area mediterranea e di servirsene contro l'Europa occidentale; infine, la strategia sovietica è essenzialmente politica ed eviterà pertanto qualsiasi avventura militare per non correre inutili rischi.

Anche in questo caso, le direttive politiche derivano dall'analisi: nessuna necessità, quindi, di un precipitoso ed ulteriore potenziamento della Sesta flotta, anche se si renderà necessaria la sorveglianza delle forze navali sovietiche; incoraggiamento degli stati europei che si affacciano sul Mediterraneo, affinché intraprendano una cooperazione navale all'interno e all'esterno della Nato; decisi tentativi di realizzare un accordo arabo-israeliano allo scopo di porre

fine alla tendenza della politica araba verso l'ostilità nei confronti degli Stati Uniti e verso la cooperazione con i sovietici; mantenimento di buone relazioni con gli stati arabi e conservatori senza tuttavia escludere lo sforzo di migliorare i rapporti con gli stati radicali; continuare a considerare Turchia ed Iran come paesi alleati e fonti di forza per la posizione occidentale in quell'area; rafforzamento dei mezzi politici nel perseguimento della competizione con l'Unione Sovietica e tentativi di un'apertura con Mosca allo scopo di discutere problemi quali l'accordo arabo-israeliano e i livelli di armamento nel Medio Oriente.

Il « laissez-faire » americano

Non si tratta, ripetiamo, di scuole di pensiero quanto di correnti tra le quali nessuna vera e propria linea di demarcazione è stata tracciata. Quando, verso la fine degli anni sessanta, queste due questioni erano alla ribalta, la politica americana prese forma da una molteplicità di mosse diplomatiche, di compromessi burocratici e di contrasti in sede di bilancio, piuttosto che da una decisione globale ad alto livello intesa ad adottare una strategia della guerra fredda o delle manovre politiche e diplomatiche. Inevitabilmente, la politica americana ebbe anche il suo aspetto di guerra fredda, dal momento che questa esisteva nel Mediterraneo e nel Medio Oriente, anche se altrove sembrava essere diminuita. La politica americana era, inoltre, chiaramente destinata ad assumere altri aspetti, anche perché la natura stessa della politica in quella regione, che aveva frustrato il sincero approccio americano degli anni cinquanta, rivelò evidentemente assurdo tale approccio alla fine degli anni sessanta — per non parlare della politica degli Stati Uniti e dell'immenso sforzo di concentrazione ufficiale e pubblico nel Vietnam. Non è quindi sorprendente che la spinta politica si rivelasse in direzione della seconda corrente piuttosto che della prima.

« Spinta » è la parola giusta, dal momento che il ruolo occupato dal Mediterraneo nella strategia militare americana fu definito in mancanza, per così dire, di precise decisioni atte ad intraprendere un vasto potenziamento delle forze di stanza nella regione. La Sesta flotta non venne ulteriormente potenziata nonostante che le forze sovietiche si fossero nel frattempo arricchite di nuove unità (ivi compresa una portaelicotteri) e malgrado il disagio della marina militare americana nei confronti delle crescenti possibilità della forza avversaria. Nessun mutamento venne operato nel modesto contingente di forze mediorientale di stanza nell'area tra il Mar Arabico

e il Golfo Persico, malgrado il ritiro britannico da Aden e l'imminente abbandono del Golfo e l'inaspettata presenza di unità sovietiche alla fonda in quelle acque. L'aiuto militare americano alla Turchia continuò a decrescere di anno in anno, nella consapevolezza dei suoi sfavorevoli effetti sulle relazioni turco-americane, mentre la consegna di considerevoli quantitativi di armi moderne all'Iran risultò possibile solo dietro adeguato pagamento.

Quanto sopra suggerisce un sistema decisionale inteso a respingere automaticamente qualsiasi proposta costosa. Si tratta, forse, di un giudizio troppo crudo, dal momento che questi problemi furono oggetto di un attento vaglio; ma considerati i livelli di primato del bilancio militare, i costi extra sempre crescenti della guerra nel Vietnam, e le richieste di economia dei dirigenti fiscali, era facilmente prevedibile che nessun nuovo stanziamento sarebbe stato devoluto ad una regione in cui le forze esistenti sembravano tenere la situazione in pugno.

Per quanto riguarda l'aiuto alla Turchia, l'intero programma di aiuti all'estero del presidente venne limitato dalle drastiche riduzioni del Congresso. Anche in questo caso, tuttavia, si trattò di una decisione di priorità; non si ritenne, infatti, di dover limitare il programma di aiuti a qualche altro paese, in modo da garantire ai turchi quanto era stato loro promesso, malgrado apparisse sufficientemente chiaro che la Turchia, in virtù del suo controllo sul Bosforo e sui Dardanelli, avrebbe potuto determinare il futuro della forza navale sovietica nel Mediterraneo.

Per giudicare in quale misura l'apparecchiatura militare americana sia in grado di far fronte ad una eventuale sfida, dobbiamo considerare quattro contingenze, e cioè: una guerra generale, ostilità locali che coinvolgano le grandi potenze, conflitti tra avversari locali e il corso generale della competizione che si svolge tra grandi e piccole potenze in assenza di un conflitto.

Nell'eventualità di una guerra generale, le forze sovietiche nel Mediterraneo verrebbero distrutte in breve tempo, per cui qualunque missione queste si assumessero avrebbe un carattere suicida. La guerra nucleare generale, ad ogni modo, ammesso che sia possibile immaginarla senza un olocausto totale, sarebbe scarsamente influenzata dagli eventi nel Mediterraneo.

Anche un conflitto limitato provocato da un attacco sovietico, per esempio contro la Turchia o l'Iran, al quale gli Stati Uniti e gli altri paesi reagirebbero localmente con l'impiego di armi convenzionali, permetterebbe alla Sesta flotta di affermare la propria supremazia sulle forze navali avversarie, benché in questo caso molto dipenderebbe dalle forze aeree appoggiate da terra di cui i sovietici

riuscirebbero a disporre. Questa ipotesi, tuttavia, riveste un carattere d'irrealità. Infatti, le possibilità di un attacco del genere da parte sovietica devono essere considerate minime, non soltanto sulle basi della storia, ma anche su quelle della durata che un conflitto convenzionale del genere tra grandi potenze nucleari potrebbe avere prima che queste si accordino in qualche modo o che giungano alle soglie di un confronto nucleare. È opportuno, tuttavia, che tale contingenza sia tenuta presente dagli Stati Uniti e dai suoi alleati, dal momento che essa esigerebbe, come per il fronte centrale europeo, la presenza o la facile disponibilità di una forza in quell'area allo scopo di mantenere la deterrenza ad un livello inferiore a quello di un conflitto nucleare strategico, escludendo, così, una soluzione che comporterebbe nuove e radicali disposizioni di forze armate. Il principale deterrente alle spalle delle forze alleate e delle riserve mobili, che potrebbero essere richiamate da altri paesi, rimane la Sesta flotta e la grande potenza nucleare che l'appoggia.

L'eventualità di un conflitto locale, ad esempio tra arabi e israeliani, tra Iraq e Iran, o tra Grecia e Turchia, pone, dal punto di vista della strategia e della pianificazione, problemi più pratici e, allo stesso tempo, più vari e complessi. In tal caso, sarebbe necessario: primo, ridurre al minimo qualsiasi tentazione dell'Unione Sovietica di intervenire militarmente; secondo, intervenire presso le parti in causa allo scopo di convincerle a cessare i combattimenti, magari unendosi ad altre potenze allo scopo di far rispettare un ordine delle Nazioni unite di cessare il fuoco o di ritornare allo « status quo ante »; terzo, affrontare eventuali situazioni di emergenza, che potrebbero compromettere interessi vitali per l'America o le vite dei suoi cittadini.

Tutte queste contingenze esigerebbero la disponibilità di forze armate adeguate a rispettivi compiti. La prima sembrerebbe esigere la superiorità delle forze americane ed alleate su quelle sovietiche per quanto riguarda la massima deterrenza — superiorità che attualmente esiste nel Mediterraneo. Ad est di Suez essa è garantita dai contingenti britannici e americani di stanza nel Golfo Persico e nell'Oceano Indiano. Se il canale di Suez fosse riaperto, l'Unione Sovietica deciderebbe certamente di stabilire in quelle acque la propria presenza navale, magari servendosi di Aden come base principale. E questo è uno dei motivi per cui gli Stati Uniti non hanno preso alcuna iniziativa per la riapertura del canale.

Orientamenti futuri

Può sembrare assurdo prevedere che le contingenze più probabili che si verificheranno nell'area mediterranea nel corso dei prossimi anni saranno quelle del tempo di pace, e tuttavia tale previsione può apparire plausibile qualora si estenda la definizione di pace fino ad includere la situazione esistente sin dal 1967 — comprendendo, quindi, la lunga serie di colpi di stato, di schermaglie di confine, di violenza civile, di incursioni dei fedayin, e il fronte militare attivo tra Israele e la Rau. Questa è la situazione, ormai considerata normale in alcune parti dell'area, in cui la politica americana sarà messa alla prova tra lotte interdipendenti per il potere politico, che vedono la partecipazione delle grandi e piccole potenze, sullo sfondo di una crisi più o meno continua ma sempre arrestatasi alle soglie della guerra. La politica e la strategia americana dovranno pertanto assumere un carattere essenzialmente politico, con il doppio scopo di impedire la guerra e di evitare qualsiasi sostanziale mutamento dell'equilibrio mondiale, equilibrio che può essere inteso sia in termini politici che militari. Per garantire questi scopi sono indispensabili: un minimo controllo sul livello del conflitto tra arabi e israeliani; il mantenimento degli attuali impegni con i paesi della Nato e delle relazioni di fiducia e solidarietà con essi, ivi compresa qualche soluzione tollerabile dell'attuale delicata situazione esistente in Grecia e del pasticcio che vede coinvolti Grecia, Turchia e Cipro; l'appoggio al progresso economico e sociale di tutti i paesi del Mediterraneo; il mantenimento di canali di comunicazione con tutti questi paesi, sia amici che ostili; e, con tutta probabilità, una misura di cooperazione con l'Unione Sovietica. Quest'ultimo punto potrebbe rappresentare la chiave del successo o del fallimento di tutti gli altri, ma tale cooperazione esige due partner di buona volontà.

Gli strumenti di un piano strategico di così vasta portata sono essenzialmente politici, economici e diplomatici, mentre è da chiedersi quale importanza possa rivestire il potere militare. Sia gli Stati Uniti che l'Unione Sovietica possono avere esagerato la portata dell'influenza che le loro navi da guerra nel Mediterraneo potrebbero avere, ad esempio, su una eventuale svolta della Jugoslavia a sinistra o su una propensione dell'Algeria verso destra. Ma laddove i legami di alleanza sono forti, come lo sono all'interno della Nato, o dove le posizioni militari sono ben fortificate, come quelle di cui gode l'Unione Sovietica in Egitto o in Siria, la presenza militare delle due potenze costituisce una realtà imprescindibile. Le forze navali americane e sovietiche tendono a creare una situazione di equilibrio

reciproco sempre legata agli sviluppi politici nell'area del Mediterraneo, per cui, probabilmente, la situazione non muterebbe molto se nessuna delle due forze fosse presente. Il suggerimento avanzato da paesi così lontani sotto altri aspetti, quali la Jugoslavia e la Spagna, cioè che entrambe le potenze dovrebbero ritirare le loro flotte e lasciare il Mediterraneo ai paesi mediterranei, ha senza dubbio le sue attrattive ma nessuna possibilità di realizzazione.

Abbiamo fin qui trattato della strategia della politica americana, ma non bisogna dimenticare che il Mediterraneo è, o dovrebbe essere, oggetto di maggiore interesse per gli alleati europei dell'America. Chiunque sia a conoscenza dello stato d'animo americano negli anni trascorsi, può chiedersi se gli Stati Uniti vorranno mantenere i livelli di interesse, di impegno e di guida nella regione, assunti per il passato. La crescente sensazione delle limitazioni delle risorse dell'America e della sua capacità di controllare, o quanto meno di influenzare in misura apprezzabile, il corso degli eventi in paesi lontani si sta diffondendo sia tra le alte sfere che tra il pubblico. La convinzione che «l'Europa dovrebbe fare di più», già individuabile nella politica americana di difesa nell'ambito della Nato, porterebbe la sua logica estensione nel Mediterraneo e in Medio Oriente.

Il conflitto arabo-israeliano del 1967 e la crisi cecoslovacca del 1968 attirarono l'attenzione sui pericoli derivanti dalla prova evidente della forza militare sovietica e, nell'ultimo caso, della volontà sovietica di farne uso. Di qui, la febbrile attività in seno alla Nato allo scopo di adottare misure adeguate per il Mediterraneo e la dichiarazione che qualsiasi intervento sovietico inteso a mutare la situazione esistente nell'area mediterranea «avrebbe provocato una crisi internazionale densa di gravi conseguenze», e la decisione di potenziare l'efficienza e il coordinamento del controllo alleato nell'area e di creare una forza navale alleata (con la partecipazione degli Stati Uniti, della Gran Bretagna, dell'Italia e della Turchia).

Come si vede, nessuna decisione rivoluzionaria in senso militare, ma soltanto segni di interessi e direttive politiche comuni, che non avevano assunto una chiara evidenza negli anni recenti. Per quanto riguarda il futuro europeo, potrebbe trattarsi di un passo significativo verso l'assunzione da parte dell'Europa di un ruolo più impegnativo nella salvaguardia di interessi più direttamente europei che americani, quali l'accesso al petrolio, la libertà di navigazione e di commercio nelle acque mediterranee e orientali, e la ricostruzione di quei legami storici, oggi seriamente compromessi, ma tuttora indispensabili, nell'ambito di civiltà che si sono sviluppate lungo i litorali del mare interno.

II. La politica sovietica

di Malcolm Mackintosh

Prima di analizzare la politica perseguita da Mosca nel Mediterraneo e in Medio Oriente, può risultare utile chiarire alcuni punti generali connessi alla politica estera e al criterio decisionale sovietici. La politica estera sovietica viene decisa dal Politburo, di cui né il ministro degli esteri né il ministro della difesa fanno parte, il cui parere, pertanto, viene discusso in loro assenza. Lo scopo principale della politica estera sovietica consiste nell'evitare un confronto militare con gli Stati Uniti o con la Nato, che possa condurre allo scoppio di un conflitto nucleare; infatti la sopravvivenza dell'Unione Sovietica, quale stato e quale grande potenza mondiale, costituisce un requisito essenziale che, per i leader sovietici, trascende qualsiasi altro obiettivo politico o ideologico. Tuttavia, pur rispettando questo presupposto, gli attuali leader dell'Unione Sovietica sono convinti del diritto di questa, in qualità di super potenza, di espandere la propria influenza politica, economica e militare dovunque sia possibile, senza peraltro pregiudicare non solo la propria sicurezza ma anche quella di zone che, come l'Europa orientale, sono per Mosca di vitale importanza. I leader sovietici, inoltre, come i loro predecessori prerivoluzionari, avvertono l'esigenza di venire a patti con l'avversario principale allo scopo di stringere accordi sulle sfere d'influenza e di eliminare i rischi di un conflitto militare. L'Unione Sovietica giudica poi di una certa utilità il meccanismo delle Nazioni unite, soprattutto allo scopo di accrescere la sua influenza di grande potenza e, quindi, il controllo potenziale di aree suscettibili di crisi pericolose. Tali scopi sono chiaramente evidenti nella politica che Mosca persegue in Medio Oriente e nel Mediterraneo.

Malcolm Mackintosh è consulente per gli affari sovietici all'Institute for Strategic Studies di Londra. La traduzione è di Elisabetta Rispoli.

Obbiettivi politici e militari

La politica sovietica in quest'area può essere convenientemente divisa nei suoi aspetti militari e politici. Dal punto di vista strategico, l'Unione Sovietica deve far fronte alla potenziale minaccia delle azioni aeronavali della Sesta flotta americana e delle forze della Nato nel Mediterraneo, per cui uno dei compiti fondamentali della flotta sovietica mediterranea consiste, appunto, nel tenere sotto controllo la Sesta flotta e nell'essere pronta, in caso di guerra, a colare a picco il maggior numero possibile di unità della Nato prima di venire a sua volta distrutta. Per quanto riguarda le unità in grado di lanciare missili nucleari contro l'Unione Sovietica, la flotta mediterranea avrebbe il compito di attaccare tali unità nell'area di lancio allo scopo di ridurre i danni che eventuali attacchi nucleari provocherebbero nel territorio sovietico. Sempre dal punto di vista strategico, bisogna poi tener presente che la marina sovietica nel Mediterraneo è tagliata fuori dalle sue basi a causa degli stretti, controllati dalla Turchia, che lo stretto di Gibilterra è sotto il controllo di una potenza della Nato, e che la chiusura del canale di Suez ha eliminato un'altra uscita da questo mare pressoché chiuso. La flotta mediterranea è inoltre priva di una copertura aerea e di una aviazione di attacco efficaci: le forze aeronavali sovietiche non dispongono infatti di alcuna importante base aerea e, malgrado si ritenga che l'aviazione di ricognizione sovietica disponga di basi nella Repubblica araba unita e che alla flotta mediterranea si unisca di tanto in tanto una portaelicotteri (destinata, sembra, alla lotta antisommergibili), questi elementi non possono tuttavia supplire alla assenza di una copertura aerea mobile ed efficiente e alla limitata possibilità di attacchi aerei.

Il compito politico-militare attribuito in tempo di pace alla flotta sovietica consiste, stando alle dichiarazioni del comandante in capo della marina dell'Urss: «nell'appoggiare la politica estera sovietica in alto mare». La politica perseguita da Mosca in questo settore può essere riassunta nell'obiettivo di indebolire ed eliminare l'influenza occidentale da un'area che si estende fino ai confini meridionali dell'Unione Sovietica, aggira i paesi sudorientali della Nato, forma un ponte verso l'Africa e il subcontinente indiano, attraversa le tradizionali vie occidentali per l'Oriente e le potenziali strade di accesso cinesi all'Occidente. Gli obiettivi politici a breve scadenza che Mosca si è prefissa, consistono, probabilmente, nel consolidamento dell'influenza politica, economica e militare in tutti quei paesi, i quali si affacciano sulle rive orientali del Mediterraneo, disposti ad accordare l'accesso diplomatico, commerciale, o politico-

militare dell'Unione Sovietica. Nel corso di questo processo, l'Unione Sovietica cercherà di minare l'influenza occidentale dovunque sia possibile, servendosi dell'attività politica e di propaganda, della sovversione e della manipolazione delle forze politiche esistenti nell'area. I metodi adottati dal governo sovietico per incrementare la propria influenza comprendono, inizialmente, offerte commerciali e, in alcuni casi, aiuti economici e militari, il tutto appoggiato da una attività diplomatica a vasto raggio; ed è proprio qui che il ruolo pacifico della marina sovietica assume una importanza particolare. In quei paesi, i quali si affacciano sul Mediterraneo, la marina può, infatti, « sventolare la propria bandiera », attraccare nei porti principali e lasciare l'impressione che l'Unione Sovietica è nel Mediterraneo e in Medio Oriente per restarvi ed è in grado di spiegare unità moderne ed efficienti con le quali appoggiare la sua presenza politica. E è chiaro che l'Unione Sovietica ha oggi compreso i vantaggi che lo sfruttamento della libertà dei mari comporta nell'appoggio di una politica estera attiva.

Quando le condizioni politiche lo permettono, l'Unione Sovietica invia consiglieri militari in questo settore e si assume l'incarico di addestrarne le forze armate, soprattutto quando si tratti di attrezzature elettroniche e di sistemi di armamento (difesa aerea) avanzati. I russi sperano, infatti, che gli ampi programmi di aiuti non militari e la partecipazione di tecnici e ufficiali sovietici all'addestramento quotidiano delle forze armate nazionali inducano il paese in questione a dipendere in misura sempre maggiore dall'Unione Sovietica e ad aderire alle sue richieste. Tali richieste si riassumono normalmente nell'appoggio delle iniziative di politica estera sovietiche (ad esempio nell'ambito delle Nazioni unite), ma in certi casi limitati queste possono comprendere l'interferenza politica negli affari interni del paese. È opportuno tuttavia ricordare, pur attribuendo la dovuta importanza agli obiettivi politico-militari sovietici nel Mediterraneo, e in Medio Oriente, che i russi desiderano effettivamente incrementare gli scambi commerciali con quest'area per motivi puramente economici derivanti dall'espansione del loro commercio mondiale.

In accordo con gli obiettivi e i metodi generali perseguiti nel Mediterraneo e in Medio Oriente, verso la fine degli anni cinquanta l'Unione Sovietica procedette innanzitutto all'assalto economico di alcuni paesi dell'area, schierandosi decisamente con gli arabi nel contesto del conflitto principale — quello tra Israele e i vicini stati arabi. Tra i motivi che indussero il governo sovietico a togliere l'appoggio ad Israele (nel 1948) per accordarlo ai paesi arabi (nel 1955) bisogna includere la convinzione sovietica che, sia dal punto

di vista culturale che finanziario, Israele fosse un paese occidentale, legato pertanto indissolubilmente agli Stati Uniti; il tradizionale desiderio di schierarsi con la parte numericamente superiore (che costituisce, incidentalmente, uno dei motivi della spesso ossessiva reazione sovietica nei confronti della Cina nel corso del contrasto cino-sovietico); e la convinzione che l'espansione dell'influenza sovietica nei paesi arabi fosse possibile in virtù delle condizioni politiche e socio-economiche esistenti nei paesi arabi. Dal punto di vista strategico, inoltre, i paesi arabi offrivano la possibilità di minare il Patto di Bagdad del 1954 e di eliminare la presenza militare occidentale in tutto il settore.

L'influenza sovietica si è in gran parte sviluppata secondo criteri opportunistici, anche se è probabilmente vero che i russi hanno concentrato la loro attenzione sulla Rau, in quanto paese più promettente per l'espansione dell'influenza sovietica. Le sconfitte militari della Rau del 1956 e del 1967 offrirono ai russi maggiori opportunità di intensificare e di allargare la propria influenza, soprattutto nella sfera militare, mentre il governo sovietico ha tenuto a ricordare alla Rau che, nell'eventualità di un rifiuto dei consigli e dell'appoggio di Mosca (e di tutto quanto si accompagna ad essi), la Rau non avrebbe nessun altro a cui rivolgersi. I russi, tuttavia, hanno ormai un'esperienza tale del settore da non cercare di accelerare troppo il raggiungimento dei loro obiettivi politici; nella Rau essi hanno saldamente stabilito la loro presenza politico-militare ed economica inducendo, di solito, anche se non inevitabilmente, il governo della Rau ad aderire alle loro richieste. L'Iraq, la Siria e l'Algeria, però, malgrado abbiano accettato l'aiuto economico e militare sovietico, costituiscono ancora un punto interrogativo riguardo alle possibilità di influenza; anche se Siria ed Algeria ricevono con frequenza le visite di propaganda della marina sovietica. Non vi è dubbio che i colpi di stato verificatisi in Sudan e in Libia nel 1969 costituiscono un incoraggiamento per Mosca, tanto più che la Libia potrebbe aprire nuovi porti arabi sul Mediterraneo ad eventuali visite di propaganda e spiegamenti di forze navali sovietiche nell'area.

Il fatto che i progressi più evidenti nell'espansione dell'influenza sovietica si siano avuti nella Rau, in Siria, in Iraq e in Algeria, non toglie che l'Unione Sovietica abbia svolto una intensa attività politica, diplomatica ed economica in molti altri paesi del settore, inclusi quelli che sono membri di alleanze occidentali o che sono culturalmente ed economicamente legati all'Occidente. Il governo sovietico ha migliorato le proprie relazioni sia con l'Iran che con la Turchia (schierandosi in una certa misura a fianco dei turchi nel

contrasto con la Grecia riguardo a Cipro), e ha consegnato un certo quantitativo di armi al governo di Cipro, intraprendendo una intensa attività diplomatica probabilmente destinata a convincere il governo cipriota a liberarsi delle basi britanniche esistenti sull'isola. L'Unione Sovietica ha, inoltre, rivelato un considerevole interesse commerciale, non disgiunto da qualche interesse politico, per Malta, e ambirebbe certamente a espandere la propria influenza politica a Valletta. Essa appoggia inoltre la causa spagnola nei confronti di Gibilterra. Non bisogna poi dimenticare l'interesse potenziale di Mosca per il suo alleato « perduto », l'Albania; sebbene, infatti, gli albanesi fin dal 1960 abbiano seguito un corso antisovietico e filocinese, l'Unione Sovietica, probabilmente, non ha mai perso di vista la possibilità che un mutamento di regime (magari ispirato dai sovietici) possa ancora una volta aprire i porti albanesi alla flotta navale sovietica del Mediterraneo.

Si può quindi concludere che la politica a breve e a medio termine perseguita dai sovietici nel Mediterraneo e in Medio Oriente presenta una molteplicità di aspetti il cui obiettivo generale consiste nell'indebolimento dell'influenza occidentale a favore dell'influenza sovietica. A più lunga scadenza, i russi ambirebbero probabilmente ad avere nel settore una influenza tale che permetta loro di controllare le direttive politiche dei governi più importanti, di decidere tra tensione e stabilità nell'ambito di contrasti locali, di legare le direttive politiche estere ed economiche nazionali a quelle dell'Unione Sovietica e di « vietare » l'accesso in questo settore alle organizzazioni commerciali e politiche occidentali. Fatta eccezione per questi obiettivi, del resto assai generali, è improbabile che i leader sovietici stiano elaborando un piano supremo con scadenze precise, dal momento che le direttive di Mosca fanno parte di un esercizio esplorativo, di una operazione sperimentale nell'ambito della quale i successi vengono consolidati e i fallimenti (comprese le direttive politiche rischiose) vengono abbandonati.

I nuovi orientamenti

Dall'analisi di questo esercizio sperimentale emergono due nuovi ed importanti orientamenti della politica sovietica. Primo, i russi hanno imparato la dura e inaspettata lezione che i beneficiari di aiuti economici e militari non esprimono necessariamente la loro gratitudine in termini di fedeltà politica e di obbedienza — in altre parole, che aiuto non implica controllo. Essi hanno scoperto che il nazionalismo arabo non opera sempre in loro favore, ma, occasio-

nalmente, giunge a scontrarsi con la dottrina comunista ufficiale ed ortodossa formulata da Mosca. Secondo, avendo acquisito il grado di influenza che oggi posseggono, i russi si sono trovati di fronte alla necessità di proteggere i loro interessi e, contemporaneamente, di distruggere o quanto meno di ridurre gli interessi e l'influenza di altri paesi. La protezione di interessi acquisiti comporta un certo grado di stabilità e di controllo delle forze politiche esistenti nell'area: e questo è uno degli obiettivi che i russi attualmente perseguono. Essi non hanno alcun interesse in un Medio Oriente e in un Mediterraneo privi di tensione, dal momento che buona parte dei loro esercizi sperimentali dipende dal grado di tensione politica, ad esempio, tra Israele e i vicini stati arabi, ma essi desiderano uno stato di controllo della crisi che permetta loro di eliminare con successo l'influenza occidentale dell'area. La prima fase del processo di perseguimento di questo obiettivo prevede un approccio con le potenze occidentali, innanzitutto per cercare di rassicurarle che la tensione militare è scesa a livelli controllabili, ma anche per constatare se la collaborazione delle quattro potenze allo scopo di apportare un certo ordine nella situazione stabilisca utili precedenti per il futuro trattamento delle aree di crisi da parte del « direttorio » di una grande potenza. Il fatto che l'Unione Sovietica sia alquanto pessimista riguardo alle prospettive di una tale collaborazione a breve scadenza, non toglie che essa la consideri come un esperimento valido in se stesso. Un'altra possibilità è che l'Unione Sovietica giunga a considerare i vantaggi di « circoscrivere » il Medio Oriente, cioè di porlo in « quarantena », in modo che eventuali conflitti non possano condurre a una escalation al di fuori del settore interessato.

L'Unione Sovietica appare inoltre preoccupata per le conseguenze della crescente attività dei fedayin, non tanto perché essa si oppone al terrorismo, ma per il disinteresse dei fedayin nei confronti di un controllo esterno e perché gli sforzi di questi non sono diretti contro il principale obiettivo di Mosca, cioè l'Occidente. Israele, infatti, non rappresenta il maggior nemico dell'Unione Sovietica nel Medio Oriente, dal momento che questa potrebbe accettare l'esistenza di uno stato di Israele e giungere persino a collaborare con esso qualora la sua vita politica si identificasse in misura minore con l'Occidente e il suo governo decidesse di non allinearsi e di diventare uno stato mediorientale indipendente. Oltretutto, agli occhi di Mosca, alcune delle organizzazioni di fedayin potrebbero sviluppare caratteristiche di estrema destra, e questo è uno dei motivi per cui i russi potrebbero non desiderare di venire coinvolti troppo da vicino con questo movimento nell'attuale situazione del Medio Oriente.

La politica globale sovietica appare, quindi, ancora largamente

sperimentale. Esperimento significa mutamento, e il criterio di valutazione degli interessi di Mosca nel Mediterraneo e in Medio Oriente potrebbe, pertanto, mutare. Le direttive politiche russe nei confronti di Israele, dell'Iran, della Turchia e di Cipro, ad esempio, sono tutte mutate nel corso degli ultimi venti anni (nel caso dell'Iran e della Turchia negli ultimi cinque anni) per cui non sarebbe prudente escludere del tutto la possibilità di ulteriori mutamenti. È vero che la flotta mediterranea sovietica rappresenta uno strumento di alta perfezione, il cui impiego i russi continueranno a sviluppare e perfezionare, ma è anche vero che non tutti gli altri strumenti sperimentati dall'Unione Sovietica in quest'area si sono dimostrati altrettanto attendibili e i russi, pur essendo pazienti e preparati ad aspettare, non sono propensi a consolidare indefinitamente una politica di fallimento.

III. Gli stati arabi del bacino orientale

di Arnold Hottinger

La situazione politica dei paesi arabi del Mediterraneo orientale appare condizionata da un fattore predominante: la sconfitta della guerra dei sei giorni, che ha portato all'occupazione israeliana di territori egiziani, siriani e giordani, alla continua tensione lungo le nuove linee armistiziali, all'attività e alla politica dei fedayin, e all'esigenza dei governi dei paesi sconfitti di recuperare i territori perduti.

Gli arabi e Israele

La Palestina non ha mai influito in misura così notevole nella politica della regione, anche se sin dalla sua nascita come problema ha sempre costituito un fattore di aggravamento e di tensione. Negli anni che precedettero la guerra dei sei giorni, la principale spina politica del mondo arabo sembrava essere il contrasto tra i cosiddetti regimi arabi progressisti e quelli conservatori. La questione di Israele — mai del tutto dimenticata — sembrò essere indietreggiata nello sfondo, per lasciare il posto ai problemi di sviluppo, dell'unità araba, di un socialismo di stato che si opponesse al capitalismo privato, della scelta di alleanze (con il blocco socialista, con il Terzo mondo neutrale o con l'Occidente).

La maggior parte di questi problemi, tuttavia, si rivelò difficile da risolvere, si può anzi affermare che fu la loro stessa permanenza e insolubilità a far sì che il problema di Israele riassumesse una pri-

Arnold Hottinger è corrispondente della «Neue Zürcher Zeitung» per il Medio Oriente e la penisola iberica. La traduzione è di Elisabetta Rispoli.

maria importanza nella politica araba. Si trattò dapprima di un graduale mutamento di direzione. Il partito baath siriano, che incoraggiò l'infiltrazione in Israele assai prima della guerra, dopo la presa del potere, all'inizio del 1966, del gruppo di Jedid, formulò una politica il cui caposaldo era costituito dalla « guerra popolare contro Israele ». Il regime egiziano fu trascinato a poco a poco ad assumere atteggiamenti minacciosi nei confronti di Israele fino alla dichiarazione di guerra, in gran parte conseguenza delle direttive politiche siriane e dell'azione dei gruppi infiltrati. Se le direttive politiche socialiste all'interno dei due paesi avessero riscosso un completo successo, i due governi, probabilmente, non si sarebbero trovati di fronte alla necessità di lasciarsi coinvolgere in un nuovo confronto con Israele, almeno non prima di aver raggiunto una maggiore posizione di forza. Fu, infatti, in gran parte il parziale fallimento delle loro direttive politiche « progressiste » — di quella egiziana nello Yemen e nella costruzione di moderne industrie competitive, di quella siriana nella collaborazione con gli altri paesi arabi e nella realizzazione della promessa unità araba — a trascinare i due paesi in una prova di forza con Israele.

Questo, per quanto riguarda il passato; oggi non vi è dubbio che il problema di Israele domini completamente la politica. I governi interessati sono consapevoli che, a lungo andare, essi avranno una sola speranza di sopravvivere alla sconfitta: compensarla entro un periodo di tempo ragionevole riottenendo quanto essi hanno perduto nel corso dell'ultima guerra, e, in più, se possibile, strappare qualche altro vantaggio, sia pure minimo. Se essi non raggiungeranno tale obiettivo in un ambito di tempo ragionevole, dai due ai cinque anni, saranno con ogni probabilità rovesciati — fatto di cui essi sono consapevoli. Questa è la situazione fondamentale che i governi siriano ed egiziano devono tenere in considerazione, ed è chiaro che non hanno altra scelta se non concentrare tutte le risorse e tutte le azioni politiche nel raggiungimento di questo obiettivo.

Le relazioni con l'Unione Sovietica e con l'Occidente sono condizionate da questo fatto, come del resto tutte le altre questioni. In qualità di principale fornitrice di armi e di fonte di appoggio diplomatico e finanziario, l'Unione Sovietica è indispensabile nel confronto con Israele (lo sviluppo e l'aiuto finanziario della Siria provengono, praticamente, solo dall'Unione Sovietica, e dall'Europa orientale; mentre per l'Egitto e per la Giordania bisogna tenere presente l'aiuto stanziato dai paesi arabi petroliferi).

I mutati atteggiamenti dell'Urss

Nel corso dei primi due anni successivi alla guerra l'Unione Sovietica dichiarò che non desiderava un altro conflitto su vasta scala, dal momento che secondo i suoi calcoli gli arabi — i quali venivano in gran parte addestrati da esperti sovietici — non erano pronti ad affrontarlo. D'altra parte, l'impazienza araba fu causa di numerose critiche nei confronti dei russi; molti, infatti, furono gli ufficiali e i civili a dichiararsi convinti che gli eserciti arabi, in particolare quello siriano e quello egiziano che dipendevano completamente dall'equipaggiamento sovietico, non erano stati forniti degli armamenti offensivi necessari ad iniziare una nuova guerra contro Israele o, almeno, a minacciarla in modo plausibile.

Tuttavia, nel corso dell'estate 1969 lo stato d'animo cominciò a mutare. Abdel Nasser dichiarava l'inizio di una nuova fase del confronto che egli definiva « guerra di attrito ». Aumentarono allora le azioni sul fronte del Canale di Suez, mentre ogni giorno la stampa egiziana riportava resoconti di successi militari tali da tenere alto il morale della popolazione civile.

Allo stesso tempo fu attuata una netta separazione tra esercito e popolazione civile, in modo da evitare che questa venisse informata da comunicati che non avessero carattere ufficiale; così, fu possibile ridurre l'impazienza per l'azione e le critiche rivolte ai leader militari dalla popolazione civile, soprattutto dagli studenti.

Da questo nuovo atteggiamento trasse beneficio, agli occhi della popolazione araba, l'Unione Sovietica, anche se i suoi diplomatici dovettero pagarne il prezzo. Gli egiziani, infatti, causa il loro nuovo spirito belligerante, erano meno disposti che mai ad ascoltare quelle proposte di pace che Unione Sovietica e Stati Uniti tentarono di formulare nel corso dell'estate. Per quanto ne sappiamo, l'Unione Sovietica accettò la posizione egiziana e non cercò di esercitare pressioni affinché il Cairo accettasse un compromesso pacifico.

Il ministro degli esteri Gromyko rese una drammatica visita al Cairo, ritornandone tuttavia senza essere riuscito a influenzare il presidente Nasser. Nei mesi successivi vi furono evidenti segni di tensione, tanto che le visite di Nasser e di altri dignitari del regime a Mosca furono rinviate e che alcuni tra i leader egiziani più evidentemente filocomunisti persero le loro cariche.

Non si verificarono, tuttavia, aperti dissensi, in parte perché l'Egitto dipendeva in troppo grande misura dall'appoggio sovietico per poter permettersi un aperto contrasto, e in parte per merito dell'atteggiamento elastico della diplomazia sovietica, che continuò ad appoggiare gli obiettivi egiziani ufficiali di « liberare » i territori

occupati da Israele e di far rispettare la risoluzione delle Nazioni unite del novembre 1967, anche se, in privato, diplomatici ed emissari russi sembrano aver cercato — invano — di ottenere il consenso egiziano per un'applicazione piú elastica della risoluzione delle Nazioni unite.

L'Egitto

È in Egitto che i pericoli che stanno di fronte alla politica sovietica in Medio Oriente sono maggiormente evidenti. Gli sviluppi qui, infatti, superano di gran lunga quelli degli altri paesi arabi. Nel confronto con Israele la Siria occupa un posto di secondo piano, limitandosi a dichiarazioni verbali e ad aiutare i fedayin nella misura in cui questi acconsentono a servirsi del Libano e della Giordania come basi di partenza per la loro attività di infiltrazione. Il Libano, poi, si trova a dover affrontare i suoi problemi particolari, i quali sono condizionati dalla speciale natura bipolare del paese. Si può comunque affermare che l'Egitto occupa il primo posto nella lotta contro Israele perché il suo leader, Abdel Nasser, può salvare il suo prestigio tra gli arabi solo riuscendo ad « eliminare le conseguenze dell'aggressione » della guerra dei sei giorni.

Questo è quanto egli ha promesso al suo popolo e quanto è tenuto a realizzare. Ciò significa il ritorno allo « status quo ante » del 5 giugno 1967 e non una pace di compromesso in cui l'Egitto si troverebbe a dover fare concessioni di qualsiasi tipo alla posizione israeliana.

Per l'Egitto, quindi, la questione si riassume nell'impegno di riconquistare i territori occupati senza, tuttavia, fare alcuna concessione ad Israele tale da giustificare nella popolazione egiziana la sensazione che la guerra dei sei giorni abbia significato una sconfitta e non soltanto un temporaneo regresso. Se questa sensazione dovesse consolidarsi, l'attuale regime avrebbe scarse possibilità di sopravvivenza, mentre, fino a quando esso riuscirà ad alimentare la speranza che, in definitiva, i risultati della guerra potranno venire rovesciati, avrà una buona possibilità di rimanere al potere.

Sembra che i russi, in seguito a qualche contrasto, abbiano almeno temporaneamente accettato il punto di vista del regime egiziano, tanto che oggi lo difendono nel corso dei dibattiti con gli Stati Uniti e degli incontri delle quattro potenze. L'incertezza di Mosca riguardo alla misura in cui sottoscrivere il punto di vista egiziano ed esercitare pressioni allo scopo di indurre Nasser ad un atteggiamento piú elastico trova una spiegazione nel contesto delle

trattative con gli americani sui problemi delle grandi potenze.

Riassumendo il movimento pendolare della diplomazia sovietica dopo la guerra dei sei giorni, si può affermare che nel corso dei primi due anni successivi alla guerra la Russia sembrò disposta ad esercitare una certa influenza restrittiva sul Cairo, in particolare durante il periodo del riequipaggiamento e del riaddestramento dell'esercito egiziano. Come conseguenza, Mosca dovette accettare le critiche e il risentimento degli arabi, i quali, ad un certo punto, sembrarono mettere in pericolo la posizione di vantaggio che i continui investimenti nel paese le avevano procurato.

La svolta decisiva pare essersi verificata in coincidenza con la visita di Gromyko al Cairo nell'estate del 1969, dopo la quale i sovietici dimostrarono una maggiore considerazione per il punto di vista arabo, quanto meno ufficialmente, e lo sottoscrissero in misura maggiore. Tale incoraggiamento alla belligeranza araba, pur preservando gli investimenti sovietici in termini di buona volontà, incoraggiò la spinta verso una nuova guerra.

I contrasti interni della Siria

Nel caso della Siria i dibattiti sull'aiuto sovietico, sull'armamento offensivo e sulle critiche dell'ambiguo atteggiamento di Mosca appaiono strettamente legati a quel più vasto problema della lotta per il potere tra le due fazioni del partito baath, che rappresenta il gruppo politico dominante. Tale lotta è articolata su due poli: da una parte, il generale Salah Jedid, ex-comandante di stato maggiore, che attualmente occupa la carica di vice segretario generale del partito baath siriano, e dall'altra il generale Hafez al-Asad, ministro della difesa, comandante dell'esercito e dell'aviazione. Jedid, il quale ha dominato la politica siriana tra il gennaio 1966 e la primavera 1969, ha ricevuto ripetute sfide da parte di al-Asad. L'ultimo scontro ha portato al suicidio di uno dei maggiori sostenitori dell'anziano uomo politico e alla rimozione di molti altri. I suoi principali oppositori, membri dell'esercito vicini ad al-Asad, lo hanno accusato di essere responsabile della sconfitta subita nel conflitto con Israele e della politica isolazionista che ha allontanato la Siria dalla collaborazione con gli altri paesi arabi, indebolendone la capacità di far fronte ad Israele e obbligandola ad una eccessiva dipendenza dall'Unione Sovietica.

La lotta per il potere tra le due fazioni è stata per il momento accantonata, ma, probabilmente, non è ancora conclusa. Nella primavera del 1969, essa indusse il capo di stato maggiore Mustafa

Tallas, il piú acceso sostenitore di al-Asad, a recarsi a Pechino. La sua visita, tuttavia, sembra aver fruttato scarsi risultati, dal momento che i cinesi non erano in grado o non desideravano di consegnare ai siriani il tipo di armamenti richiesto, principalmente i missili terra-terra.

Il gruppo di al-Asad ha inoltre aperto trattative con l'Iraq, dove è al governo una fazione rivale del partito baath, il cosiddetto baath nazionale. Tali aperture, tuttavia, non hanno portato ad alcuna conclusione a causa dei contrasti interni al partito stesso; cosicché, alla fine, al-Asad è stato obbligato a fare affidamento sull'appoggio sovietico così come, a suo tempo, aveva fatto Jedid. Questo fatto spiega il perché quest'ultimo abbia potuto continuare ad occupare la carica di vice segretario del partito, anche se al-Asad sembra aver concentrato dalla sua parte il grosso del potere militare: i russi, infatti, avevano apertamente dichiarato, mentre la lotta per il potere era ancora in atto, che Jedid era il loro uomo.

Il Libano

In passato i governi del Libano avevano avuto un atteggiamento amichevole nei confronti degli Stati Uniti, tanto che Beirut era stato un porto di scalo per la Sesta flotta. L'azione americana del 1958, sebbene tardiva, sembra avere avuto lo scopo di difendere la libertà del porto libanese.

Ma sin dalla primavera del 1969, il paese si è trovato di fronte ad un grave problema, quello dei rifugiati palestinesi, i quali sono stati risvegliati al concetto di attività rivoluzionaria dai fedayin, le cui organizzazioni rivendicano il diritto di servirsi del territorio libanese come base di partenza per le loro infiltrazioni in Israele e, allo scopo di raggiungere questo obiettivo, essi sfruttano la natura bipolare del paese, diviso in due tendenze fondamentali piú o meno di pari forza: i gruppi filooccidentali, principalmente cristiani, e le comunità filoarabe, principalmente mussulmane. I mussulmani, i quali rappresentano il gruppo piú indigente, appoggiano apertamente i fedayin e sono disposti a consentire loro l'uso del territorio libanese come base delle loro azioni di guerriglia contro Israele, incuranti del pericolo delle rappresaglie israeliane.

La maggior parte dei cristiani, invece, preferirebbe che il Libano si tenesse alla larga da un conflitto con Israele, tanto piú che il piccolo esercito libanese, il quale ha esercitato un considerevole peso politico sin dalla nomina a presidente, avvenuta nel 1958, dell'ex comandante dell'esercito generale Chéhab, è consapevole del pe-

ricolo che le rappresaglie israeliane costituiscono per l'esercito e per il paese, motivo per il quale esso ha più volte tentato di limitare l'attività dei fedayin nel Libano.

Ciononostante, i fedayin si sono serviti delle stazioni radio installate al Cairo per invitare il popolo libanese e i rifugiati palestinesi negli accampamenti e nelle città a dimostrare contro la cosiddetta persecuzione che l'esercito attua nei loro confronti. Ciò ha portato alle sommosse della primavera del 1969 e alle dimissioni del governo. È chiaro che, fino a quando il problema dei fedayin non verrà risolto, non si potrà giungere alla formazione di alcun governo. Con il tacito consenso delle autorità militari libanesi, alcuni gruppi di fedayin, in gran parte composti delle fazioni di al-Fatah e di Sa'qa, nell'estate del 1969 penetrarono in un remoto angolo del Libano e si acquartierarono sui pendii occidentali della catena dell'Hermon, in prossimità del confine siriano e delle alture di Golan, occupate da Israele.

Nella seconda metà di ottobre, nella zona meridionale del paese, in prossimità dell'antico confine israeliano, si verificarono scontri armati tra l'esercito libanese e i gruppi infiltrati, allorché questi cercarono di penetrare, attraverso l'antico confine, nelle regioni della Galilea (occupate da Israele) e l'esercito ritenne opportuno fermarli. Ancora una volta, attraverso la radio furono lanciati appelli ai rifugiati e alla popolazione. Elementi di sinistra e filomussulmani provocarono incidenti a Tripoli; le postazioni di confine libanesi furono attaccate dalla Siria, ufficialmente dai fedayin, ma certamente con il consenso delle autorità siriane. La Siria chiuse le frontiere con il Libano, richiamando in prossimità di queste unità militari armate. I fedayin attaccarono numerose regioni di confine, ma la minaccia principale veniva dalla frontiera siriana sul lato occidentale della catena di Hermon, lungo la valle di Hasbani. L'azione mirava indubbiamente ad aprire un passaggio sicuro dalla Siria attraverso i Bekaa meridionali, fino alle precedenti roccaforti conquistate dai guerriglieri sui pendii dell'Hermon e, poi, giù fino al sud e alla frontiera libanese-israeliana. Essa, tuttavia, fallì il suo obiettivo militare: l'esercito fermò i fedayin a mezza strada lungo la valle di Hasbani, nel momento in cui questi cercavano di impadronirsi del posto di polizia della città di Rashaya.

Dopo questa sconfitta il portavoce di al-Fatah, Yaser Arafat, accettò di incontrarsi con il comandante dell'esercito libanese, Emile Bustani, sotto gli auspici di Abdel Nasser e di altri mediatori egiziani. In seguito a questo incontro fu raggiunto un accordo, il cui esatto contenuto è rimasto segreto, malgrado si sappia che, in virtù di alcuni provvedimenti, i fedayin hanno ricevuto l'autorizzazione

ad attraversare il Libano per le loro azioni contro Israele. Sembra, tuttavia, che i guerriglieri abbiano accettato di non mantenere campi permanenti nel Libano meridionale, di riconoscere l'autorità fintanto che resteranno nel suo territorio, e di non sparare attraverso il confine libanese in Israele, bensì di iniziare i loro attacchi solo all'interno dello stato israeliano. Restano da elaborare i dettagli degli accordi. Non vi sono dubbi, tuttavia, che Israele scatenerà rappresaglie contro il Libano qualora venisse attaccata da guerriglieri provenienti da questo paese. È chiaro, quindi, che, in queste circostanze, il governo libanese si troverà a dover affrontare nuove difficoltà e non gli sarà facile riconquistare l'antica posizione di spettatore filoarabo ma essenzialmente non coinvolto nel conflitto arabo-israeliano.

Questa nuova situazione presenta chiari vantaggi per la politica russa. Un vantaggio è già stato ottenuto: è infatti improbabile che la Sesta flotta venga bene accolta nelle ormai agitate acque del Libano. A lungo andare, poi, non è impossibile che le istituzioni parlamentari e le tradizionali libertà godute dal Libano risultino compromesse e obbligate a cedere il posto ad un regime più autoritario. Un regime « progressista » del genere sarebbe indubbiamente più esposto all'influenza politica sovietica di quanto non lo sia quello attuale.

La politica navale dell'Urss

Considerata la delicata situazione esistente nei paesi arabi, l'Unione Sovietica si è fino ad ora astenuta dall'avanzare eccessive richieste di collaborazione — militare, economica e anche diplomatica — che potrebbero servire soltanto ad accrescere il pericolo di un risentimento arabo. Tutto ciò vale anche per le direttive politiche navali, poiché in questo momento non sarebbe opportuno chiedere alla Siria o all'Egitto basi navali o sottomarine o altre agevolazioni di carattere permanente.

Le unità navali attraccate a Latakia hanno già fatto l'esperienza di venire accolte con molta freddezza, dal momento che la loro visita si verificò in coincidenza col pieno svolgimento della lotta tra Jedid e al-Asad, per cui nessun uomo politico di rilievo desiderava compromettersi riservando un'accoglienza troppo cordiale ai visitatori sovietici.

L'Egitto, il quale dipende più necessariamente della Siria dall'aiuto sovietico, può essere trattato con maggiore fermezza, ma anche in questo caso, le basi permanenti e le grandi installazioni navali

non farebbero che alimentare gli argomenti di quanti vanno già affermando che i governanti dell'Egitto sembrano aver ceduto una parte considerevole del potere alla Russia, senza ottenerne in cambio ciò che veramente vogliono: l'eliminazione delle conseguenze dell'aggressione (della guerra dei sei giorni).

Di conseguenza, quindi, i russi hanno evitato di installarsi con carattere di permanenza visibile in Siria o in Egitto. Essi hanno ottenuto agevolazioni per le riparazioni e i rifornimenti ad Alessandria e a Porto Said, dove sembrano disporre per questo compito di alcuni tecnici (a parte i consiglieri navali destinati agli egiziani). Si sa inoltre dell'esistenza di un bacino galleggiante rimorchiato dal Mar Nero — questa sembra essere la somma totale delle installazioni russe.

Le installazioni esistenti possono facilmente essere giustificate adducendo l'esigenza di aiutare gli egiziani a far fronte alla minaccia israeliana lungo il Canale di Suez e nel Mediterraneo. Per il momento, quindi, una presenza più consistente sarebbe, probabilmente, inutile, dal momento che, fino a quando il canale resterà chiuso il Mediterraneo orientale rappresenta per i russi un altro « cul de sac ». Se, al contrario, il canale venisse aperto le condizioni potrebbero mutare dal momento che l'Unione Sovietica ha un preciso interesse nel Mar Rosso — come via di comunicazione verso l'Oceano Indiano o per impedire ai cinesi di conquistare punti di appoggio lungo quella stessa strada verso il Mediterraneo.

Per quanto riguarda la Siria e l'Egitto, è legittimo aspettarsi che, in queste circostanze, la politica navale miri a conservare quanto è stato guadagnato fino ad ora senza « sfiancare la groppa del cammello » aggiungendo un ulteriore peso. Tale politica comporterebbe il mantenimento di relazioni amichevoli, lo scambio di visite, l'aiuto nella ricostruzione contro Israele (e quello, altresì, atto ad impedire un incontrollabile escalation del conflitto), una collaborazione intesa a prevenire qualsiasi mutamento interno di regime, contatti con la Siria quando le circostanze lo consentano e l'appoggio politico necessario al gruppo di Jedid.

Il dilemma sovietico

Questo discorso ci riporta a quello che è il problema di base che l'Unione Sovietica si trova di fronte nel Mediterraneo orientale.

Considerata la posizione di Nasser (e, in notevole misura, quella degli altri leader arabi) e la decisione di Israele, apparentemente irrimovibile, di non ritornare allo status territoriale esistente prima

della guerra — quanto meno non senza considerevoli concessioni ed assicurazioni politiche da parte araba — all'Unione Sovietica restano solo due scelte, quella di persuadere gli arabi a raggiungere un accordo realistico con Israele, o di sostenere il loro punto di vista, rischiando la spinta verso un nuovo conflitto mediorientale.

La situazione appare complicata dal fatto che oggi Mosca si trova a dover proteggere considerevoli investimenti fatti in Egitto e negli altri stati arabi. I frutti politici degli importanti investimenti richiesti dall'aiuto economico e dal rifornimento di armi, accordati agli arabi in cambio della loro buona volontà, sono visibili oggi nella crescente influenza di cui l'Unione Sovietica gode nel Mediterraneo orientale e nel Mar Rosso. La buona volontà, tuttavia, è una merce che può facilmente evaporare o persino trasformarsi in risentimento qualora non venga costantemente alimentata e curata.

Forzare l'Egitto e gli altri paesi arabi ad un accordo con Israele, che agli occhi della popolazione araba consacrerrebbe la loro sconfitta, quasi certamente significherebbe per i russi l'indifferenza o il risentimento dei loro protetti. Tale mutamento potrebbe verificarsi con facilità, dal momento che dopo l'accordo gli arabi non dipenderebbero più dall'aiuto sovietico nella misura in cui dipendono oggi, mentre il confronto con Israele è ancora in atto. D'altra parte, appoggiare gli arabi nella loro posizione di intransigenza e difenderne l'interpretazione della risoluzione dell'Onu del novembre 1967, significherebbe aumentare le possibilità, del resto abbastanza concrete, di un altro conflitto mediorientale e, di conseguenza, di un eventuale ulteriore sconfitta degli eserciti arabi e del materiale bellico russo. Questo non rientra negli interessi dell'Unione Sovietica, almeno fino a quando i suoi esperti non si dichiareranno convinti che Israele perderà la guerra o, quanto meno, non la vincerà in una breve sequenza di attacchi. Anche la ipotetica scomparsa dello stato di Israele, obiettivo dei guerriglieri palestinesi, non sarebbe negli interessi di Mosca, dal momento che l'attrito tra Israele e i paesi arabi ha rappresentato il principale strumento della sua penetrazione e, con ogni probabilità, continuerà ad esserlo fino a che lo stato di Israele rimarrà in vita.

Infatti i russi non hanno mai preteso l'abolizione di Israele, criticando per il passato quelle organizzazioni di guerriglieri che la propugnavano definendole irragionevoli e irrealistiche. Recentemente, però, queste critiche sono cessate, senza dubbio nell'ambito di quel contesto generale che vede i russi maggiormente disposti ad accettare la posizione araba e, forse anche, in considerazione della crescente popolarità dei fedayin tra gli arabi e della possibilità di una più stretta collaborazione dei guerriglieri con la Cina se Mosca do-

vesse continuare a respingerli.

Azzardandoci in previsioni future ci sembra probabile che l'Unione Sovietica eviterà i due estremi del dilemma che le sta di fronte — lo scoppio di una nuova guerra o la perdita della buona volontà degli arabi — sforzandosi di perseguire una politica di alternativa da una parte impedendo agli arabi di impegnarsi in una guerra su vasta scala e dall'altra appoggiandone le richieste e le azioni di guerriglia. Tutto ciò, probabilmente, nella speranza di costringere gli americani e il resto del mondo a maggiori concessioni a spese di Israele ma, principalmente, per salvare la buona volontà araba evitando nel contempo lo scoppio di un nuovo conflitto.

È impossibile prevedere oggi gli avvenimenti che seguiranno a questi futuri sviluppi, i quali dipenderanno dal risultato di un altro eventuale conflitto mediorientale — ipotetico ma, peraltro, abbastanza probabile. Analizzando la precedente e l'attuale preparazione tecnica delle due parti, si può soltanto affermare che le probabilità di una vittoria araba non appaiono particolarmente grandi, anche se una nuova vittoria potrebbe costare a Israele più dell'ultima. In questo caso, i russi si troverebbero a dover decidere se ripetere il processo di riarmamento degli arabi e impegnarsi in una nuova fase o se seguire un nuovo corso.

Se la Russia forzasse gli arabi a raggiungere un accordo rischierebbe di perderne la simpatia e di accrescere le possibilità di una eventuale caduta, probabilmente in seguito ad un colpo militare, di quei governi che — agli occhi della popolazione araba — hanno accettato la sconfitta venendo a patti con Israele.

Se, al contrario, la Russia decidesse di sostenere la causa araba contro Israele e gli Stati Uniti, incoraggerebbe i leader arabi a precipitare un nuovo conflitto, fino al punto in cui questo diventerebbe inevitabile e, come a suo tempo la guerra dei sei giorni, inizierebbe senza che nessuno dei partecipanti, e tanto meno nessuna delle grandi potenze, lo avesse realmente desiderato.

L'esperienza degli ultimi due anni sembra suggerire che l'Unione Sovietica favorirà la seconda alternativa piuttosto che la prima, anche se nessuno può dire a priori se Mosca avrà intenzione di permettere un altro conflitto arabo, rischiando ancora una volta l'armamento sovietico ed esponendone il prestigio ad una intrapresa dal dubbio risultato. Bisogna tuttavia ricordare che la diplomazia russa ha dimostrato di essere incline a piegarsi di fronte alle risolte obiezioni dei suoi clienti arabi, come è accaduto con gli egiziani nel corso dell'estate 1969, allorché gli accordi russo-americani sembravano prossimi ad una conclusione e i russi cercarono affrettatamente di ottenere il consenso egiziano.

Tale atteggiamento appare comprensibile qualora si considerino gli investimenti russi nel paese, dalla grande diga di Assuan, al contributo (non molto fruttuoso) all'industrializzazione dell'Egitto e degli altri paesi arabi e alla consegna di armi. Questa posizione verrebbe a mancare se gli arabi voltassero le spalle all'Unione Sovietica, e ciò accadrebbe probabilmente non appena essi si convincessero che Mosca non li ha appoggiati nella misura necessaria per raggiungere una vittoria definitiva su Israele.

Tali considerazioni sono suscettibili di influenzare in notevole misura la politica interna sovietica, dal momento che le carriere e le rinomanze politiche sono state determinate dai successi e dai fallimenti in politica estera. Sappiamo abbastanza delle discussioni avvenute in seno al Cremlino, subito dopo la guerra dei sei giorni, in merito all'opportunità di riarmare l'Egitto per ritenere abbastanza probabile che un'altra sconfitta araba non sarebbe priva di conseguenze per la posizione politica dei maggiori sostenitori di una politica araba attiva nella stessa Unione Sovietica.

Anche l'accettazione, più o meno completa, del punto di vista arabo presenta comunque dei pericoli. Essa potrebbe, infatti, condurre ad un'altra sconfitta araba e alla scelta, estremamente pericolosa, per i leader del Cremlino tra l'aiuto attivo, cioè la partecipazione di volontari e piloti (rischiando in tal modo l'eventuale intervento degli Stati Uniti dall'altra parte) e il biasimo per aver ancora una volta abbandonato i propri alleati.

Forse perché il pericolo di un altro conflitto su vasta scala appariva remoto, l'Unione Sovietica ha fino ad ora preferito appoggiare gli arabi cercando di raggiungere un accordo che, sebbene difficile da realizzare, presenterebbe il vantaggio di essere accettabile per i clienti arabi. È probabile, quindi, che, giunti sull'orlo di un altro conflitto, la diplomazia sovietica cercherà di frenare gli arabi, anche se non è altrettanto probabile che essa riuscirà nel suo compito più di quanto non sia riuscita per il passato, dal momento soprattutto che gli arabi cercano oggi di trarre vantaggio dall'elemento sorpresa che fino ad ora ha lavorato a favore degli israeliani.

IV. Le forze navali

di René Mertens

Oggi parlare del Mediterraneo significa, quasi automaticamente, parlare della recente comparsa della flotta sovietica e del suo impatto sull'equilibrio di forze in questa area. A partire dal giugno 1967 la presenza navale sovietica è rapidamente e sostanzialmente aumentata, anche se, a causa delle serrate campagne politiche e propagandistiche, l'opinione pubblica è indotta a sopravvalutarne considerevolmente l'efficienza militare e, di conseguenza, l'impatto sulla sicurezza dell'Occidente in genere e dell'area mediterranea in particolare.

Ci sembra pertanto opportuno iniziare l'analisi generale delle forze navali del Mediterraneo con un breve esame della passata consistenza della marina sovietica, della forza e della debolezza attuali e delle possibilità potenziali per il futuro.

La marina sovietica

La marina sovietica dispone attualmente di 3000 unità da guerra, in maggior parte completamente armate ed equipaggiate, ma per il 60 per cento di piccolo tonnellaggio e dotate di un armamento limitato. Esso sono principalmente destinate alla difesa costiera, lungo i litorali controllati dai sovietici e in acque interne quali l'Amur, il Danubio e il mar Caspio. Queste unità di piccolo tonnellaggio risulterebbero utili solo se le forze navali nemiche intendessero operare nel Baltico, nel Mar Nero o in altri teatri ristretti. L'esperienza della seconda guerra mondiale ha comunque dimostrato che, sia pure nu-

René Mertens di Basilea è uno storico navale. La traduzione è di Elisabetta Rispoli.

mericamente superiore, la flottiglia sovietica non era in grado di far fronte efficacemente alle forze navali delle potenze dell'Asse.

Allo stesso modo, non si può dare per scontato che un più moderno equipaggiamento della marina sovietica comporti necessariamente la sua superiorità operativa. L'esperienza passata ha dimostrato, ancora una volta, e in diverse occasioni, che le unità russe, sia pure più moderne, più veloci e meglio armate, non sono riuscite ad avere la meglio sul nemico. L'incapacità sovietica di fare uso delle moderne forze navali è stata dimostrata nella guerra contro la Germania dal 1941 al 1945, quando le forze di superficie russe persero una nave da guerra, un incrociatore e circa 40 tra unità esploratrici, cacciatorpediniere, torpediniere e navi scorta, oltre a 250 unità di superficie, senza riuscire ad affondare con la propria artiglieria neppure una nave da guerra o mercantile delle potenze dell'Asse. Solo le mine e i siluri lanciati dai sottomarini, dagli aerosiluranti e dalle torpediniere sovietici riuscirono a mietere qualche vittima.

L'ovvia conclusione che ne deriva è che il numero delle navi da guerra non costituisce necessariamente il fattore decisivo in un conflitto navale, conclusione, però, che viene facilmente trascurata nelle discussioni sul potenziamento della marina sovietica e, in particolare, sulla sua crescente forza numerica nel Mediterraneo.

Uno dei maggiori punti deboli della marina sovietica è rappresentato dalla mancanza di portaerei (contro le venti di cui dispone la Nato). Le ragioni di questa mancanza sono molteplici e si basano più su fattori ideologici e tecnici che su motivi puramente strategici. Oggi la Russia dispone di almeno due portaelicotteri, le quali, tuttavia, sono principalmente destinate alla lotta antisommergibile e all'appoggio degli sbarchi. Anche in questo caso, tuttavia, le potenze occidentali vantano una superiorità dieci volte maggiore.

La marina sovietica si trova quindi di fronte al problema di combattere le forze di superficie nemiche senza disporre di portaerei e senza la possibilità che le unità avversarie cadano sotto il tiro della sua artiglieria. I russi, infatti, non hanno cercato di perfezionare le loro mitragliatrici (inferiori per numero e calibro) o la loro artiglieria in generale (nella quale non credono più) ma hanno concentrato i loro sforzi sulla costruzione di missili. Oltre ai missili terra-aria (Sam) di capacità inferiori a quelli americani, inglesi e francesi, i sovietici dispongono inoltre di speciali missili contro le unità di superficie (Ssm) — settore nel quale hanno primeggiato per un certo periodo di tempo. Alcuni cacciatorpediniere e sottomarini sovietici sono dotati dei missili « Sark » e « Serb », i quali dispongono di una gittata tra i 1600 e i 2000 chilometri e sono in grado di trasportare testate nucleari, si tratta, però, di armi strategiche destinate

a colpire obiettivi costieri e di entroterra, come del resto i missili « Shaddock », di una gittata inferiore ai 400 chilometri, in dotazione ad alcuni sottomarini. L'impiego di questi missili a lunga gittata contro forze navali in mare risulterebbe utile se la flotta rimanesse concentrata. — caso difficile a verificarsi. I sovietici, quindi, si trovano tuttora di fronte al problema di localizzare con esattezza le forze nemiche di pronto impiego e di colpirle con i loro missili. Comprendendo, però, la difficoltà di distruggere obiettivi di piccole dimensioni e in movimento lungo un'area di parecchie centinaia di chilometri quadrati impiegando missili a lunga gittata, i russi hanno costruito armi tattiche, la « Strela » e lo « Styx », la cui gittata varia tra i 25 e i 200 chilometri, i quali sono probabilmente in grado di trasportare piccole testate nucleari o esplosivi convenzionali¹.

Nel frattempo le marine occidentali hanno costruito modelli simili se non superiori, compensando in tal modo il temporaneo vantaggio dell'Unione Sovietica in questo settore. Il principale problema della marina sovietica rimane, quindi, quello di entrare in contatto con la flotta di pronto impiego nemica o di avvicinarsi ad essa senza venire intercettata e affondata prima di aver raggiunto una posizione di tiro. La Sesta flotta, dotata di ricognitori in grado di operare su distanze superiori ai 2000 chilometri, può attaccare le unità nemiche dall'aria a distanza di circa 1000 chilometri, cosicché queste sarebbero intercettate e colate a picco assai prima di poter lanciare i loro missili tattici. Il contributo della forza aerea navale sovietica, in mancanza di portaerei, sarebbe assai relativo nel corso di azioni lontane dai litorali controllati dai russi, mentre sarebbe in grado di garantire una certa copertura alle forze navali sovietiche operanti nel Baltico, nel Mar Nero o in acque prossime alle coste della Russia. Le sorti di un futuro conflitto, tuttavia, non verranno decise da operazioni nel Baltico, nel Mar Nero o in acque adiacenti alla Cina, per cui, allo scopo di vincere un conflitto su vasta scala, l'Unione Sovietica deve essere in grado di esercitare il pieno controllo dell'Atlantico, del Pacifico, dell'Oceano Indiano e del Mediterraneo. Tale controllo comporterebbe non soltanto la distruzione della Sesta flotta, ma anche quella delle altre unità della Nato e delle forze aeree di tutti i paesi membri — compito molto al di là delle capacità delle forze armate russe. Bisogna poi aggiungere che, fino ad oggi, la marina sovietica non ha alcuna esperienza di operazioni navali ed aeree a lunga distanza nel contesto di un conflitto mondiale e che le sue tecniche di rifornimento e di cooperazione tra le forze navali e le forze aeree

¹ Quattro di questi missili « Styx », lanciati da unità della classe Osa e Komar, di fabbricazione russa e con equipaggio egiziano, affondarono nell'ottobre 1967 il vecchio cacciatorpediniere israeliano « Elath ».

di terra sono inferiori ai livelli raggiunti dalle marine occidentali.

Gli interessi sovietici nel Mediterraneo risalgono indietro nel tempo. Dopo la seconda guerra mondiale, infatti, la Russia cercò di assicurarsi un punto di appoggio permanente in questo settore, prima in Jugoslavia (fino al 1948), poi in Albania (fino al 1961) e, dopo il 1956, in Egitto e in Siria, le cui marine sono dotate di unità sovietiche. Mosca si è inoltre assunta il compito di impartire un addestramento navale agli equipaggi egiziani e siriani, ma, malgrado questa stretta collaborazione, la marina sovietica si è astenuta da qualsiasi intervento all'epoca della guerra dei sei giorni, mentre le forze navali arabe, numericamente superiori, rimasero ferme nei porti.

Uno dei motivi principali dell'astensione sovietica e dell'inattività delle marine arabe va ricercato nella schiacciante superiorità dell'aviazione militare israeliana. I sovietici, infatti, non disponevano di nessun aereo nel Mediterraneo, mentre l'aviazione araba era rimasta quasi completamente distrutta in seguito ai primi attacchi israeliani. Considerato il carattere dei conflitti mediorientali, brevi ma violenti, le forze navali dei belligeranti non hanno il tempo di far sentire il loro peso: i conflitti si concludono infatti prima che un blocco possa produrre qualsiasi effetto. Questo è uno dei motivi per cui Israele ha in un certo qual modo trascurato le sue forze navali, nella convinzione che, fino a quando essa avrà il controllo dell'aria, sarà in grado di prevenire operazioni navali nemiche in prossimità e al largo delle sue coste, e che se un giorno questo controllo venisse a mancare la guerra sarebbe comunque persa, con o senza una marina efficiente. Tale considerazione appare valida se applicata a conflitti su vasta scala come quello del 1967, ma nel caso di conflitti prolungati a carattere « limitato », come quello che è andato svolgendosi per quasi due anni lungo il Canale di Suez e le coste del Sinai, Israele avrà bisogno di un minimo di forze navali da destinare ad attività di ricognizione e ad incursioni di commandos.

Dopo la guerra dei sei giorni del 1967 la marina sovietica ha mantenuto nel Mediterraneo una flotta navale la cui forza varia tra le 20 e le 60 unità di tutti i tipi, compresi incrociatori, portaelicotteri, cacciatorpediniere, unità di scorta, sottomarini e unità ausiliarie. Circa metà della forza disponibile è composta da unità di rifornimento e ausiliarie. Il compito di questa forza navale è essenzialmente politico — e consiste nello sventolare la bandiera e nell'impedire, con la sua presenza, incursioni israeliane contro i porti egiziani e siriani — compito che fino ad oggi è stato felicemente assolto. Le forze navali sovietiche rendono, inoltre, visite di cortesia all'Algeria, al Marocco, alla Jugoslavia e alla Francia, ma non si sono mai avventurate nei porti di Tripoli e di Beirut, la cui instabilità politica è noto-

ria. I progetti russi di aprire il Canale di Suez con un colpo di forza sono stati, almeno per il momento, rinviati, e le navi da guerra sovietiche non hanno fino ad oggi preso parte alle azioni egiziane lungo il Canale di Suez o a sud di questo. Nel Mar Rosso alcune unità da guerra sovietiche incrociano con frequenza nelle acque yemenite, ma si sono fino ad ora astenute dallo spingersi verso il golfo di Suez, dove si verificano la maggior parte degli scontri tra israeliani ed egiziani.

L'Unione Sovietica sa che un confronto con Israele non può portare al successo senza una adeguata copertura aerea che l'aviazione araba non è ancora in grado di garantire, infatti, anche se certe formazioni aeree in territorio arabo dispongono di equipaggi arabo-sovietici e di alcune squadriglie di bombardieri e di ricognitori a lunga distanza, esse non sono in grado di svolgere una piena capacità operativa. I punti deboli continuano ad essere quelli della manutenzione, delle comunicazioni e della protezione dei campi di aviazione, ma fino a quando i russi non potranno avere il pieno controllo di alcuni campi di aviazione in Egitto e in Siria, non riterranno opportuno inviarvi formazioni aeree più consistenti. D'altra parte, gli arabi sono convinti che la presenza sovietica nel paese sia già abbastanza pesante e non desiderano cedere una fetta ancora maggiore della loro sovranità e dignità nazionale. I russi sono, invece, convinti che soltanto un completo controllo degli stati arabi permetterebbe loro di costruire un sistema di difesa aerea veramente efficace, ma, d'altra parte, sanno anche che una soluzione politica del genere non sarà realizzabile in un prossimo futuro, tanto più che Israele, probabilmente, distruggerebbe le installazioni arabe prima che i sovietici potessero impadronirsene e potenziarle al fine di impedire tali azioni.

Senza una forza aerea di parecchie centinaia di apparecchi dotati di equipaggi russi, l'Unione Sovietica non può sperare di proteggere le sue forze navali nel Mediterraneo contro gli attacchi delle forze della Nato. Il Mediterraneo, infatti, è così piccolo che le unità navali di superficie non hanno alcuna possibilità di sfuggire alla ricognizione aerea e, considerata la schiacciante superiorità delle forze aeree e navali a disposizione della Nato, le possibilità che rimangono alla flotta sovietica nel caso di un conflitto generale sono o di chiedere asilo alla Jugoslavia, o di eclissarsi in qualche porto arabo, o, ancora, di impegnarsi in una battaglia perduta in partenza. Naturalmente, potrebbe anche verificarsi il caso che le unità sovietiche lancino i loro missili nucleari prima di eclissarsi o di venire affondate, ma la distruzione di una o di più città e porti dell'Europa occidentale non impedirebbe alle forze della Nato di colare a picco le unità sovietiche.

TAB. 1. Le principali fo

	NATO					ALTRI		
	Usa	GB ^a	Italia	Grecia	Turchia ^b	Francia ^c	Spagna ^d	Urss max
Portaerei da combattimento	2	—	—	—	—	2	—	—
Navi scorta / porta elicotteri	—	—	—	—	—	1	—	1
Incrociatori	2	—	—	—	—	2	1	—
Incrociatori lanciamissili	1	—	4	—	—	—	—	4
Cacciatorpediniere, fregate	20	—	19	12	10	41	25	10
Cacciatorpediniere lanciamissili, fregate	4	—	2	—	—	—	—	—
Navi scorta costiere, cacciasommergibili, ricognitori, dragamine di scorta	—	—	25	12	22	22	20	10
Dragamine	4	—	61	14	22	99	25	4
Sottomarini / torpediniere	4	—	10	2	10	18	4	13
Sottomarini lanciamissili convenzionali o atomici	1	—	—	—	—	1	—	3
Unità di appoggio per gli sbarchi	—	—	60	55	18	10	29	8
Mezzi da sbarco	3	—	3	15	—	5	—	—
Unità ausiliarie	20	—	75	35	22	140	54	30
Mtb/Mgb	—	—	17	7	27	—	3	—
Ricognitori lanciamissili	—	—	—	—	—	—	—	—
Posamine, dragamine	—	—	—	—	—	—	—	—
Pescherecci di altura truccati per servizi di ricognizione	—	—	—	—	—	—	—	8
Altri	—	—	—	—	—	—	—	—

^a Una piccola squadra navale e ricognitori marittimi distaccati dalla flotta occidentale.

^b Il grosso della marina turca si trova nel Mar Nero e non è disponibile per operazioni nel Mediterraneo. La cifra di 22 dragamine comprende 6 posamine.

^c Il grosso della marina francese ha lasciato le acque mediterranee da parecchi anni. Attualmente sono presenti nel Mediterraneo un incrociatore, 12 cacciatorpediniere e fregate, circa metà dei sottomarini francesi, 20 dragamine, più numerose altre piccole unità e navi ausiliarie. Dal punto di vista politico e psicologico la posizione della Nato risulterebbe considerevolmente rafforzata dalla presenza delle portaerei francesi, attualmente a Brest. La Francia, pur avendo lasciato la Nato nel 1968, ha partecipato alle manovre alleate nel Mediterraneo.

^d Normalmente, parte della marina spagnola — dal 33 per cento al 50 per cento — non si trova nelle acque mediterranee. Nel marzo 1969 è stato raggiunto tra Stati Uniti e Spagna un accordo di difesa della durata di cinque anni.

^e La cifra totale delle unità sovietiche nel Mediterraneo probabilmente non ha mai superato il numero di 65.

La cifra più bassa registrata dal giugno 1967 è quella di circa 25 navi, registrata dopo il 15 ottobre 1969. Alcune variazioni sono dovute a brevi visite delle unità sovietiche da parte delle flotte del Baltico e dell'Artico. Di solito, la forza della flotta sovietica del Mediterraneo varia

iria	Rau <i>f</i>	Israele <i>g</i>	Marocco <i>h</i>	Algeria <i>i</i>	Tunisia	Libia <i>j</i>	Libano	Albania <i>k</i>	Cipro	Jugoslavia
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	12	2	1	—	—	1	—	—	—	5
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3	11	5	3	2	2	1	5	20?	20?	20
2	6/9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
?	16?	4	—	—	—	—	—	3	—	5
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
?	19	7?	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
?	?	10?	—	—	—	—	—	—	—	—
15	45	16?	—	19	—	3	—	14	—	100?
10	20	5	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	1	—	2	—	8	—	38
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	7/11	1	15	—	32

ra le 30 e le 60 unità, di cui la metà circa sono navi di rifornimento.

f Circa 20-30 unità egiziane sono di stanza nel Mar Rosso; si tratta in gran parte di piccole unità dotate di un armamento limitato, molte delle quali sono andate perdute. Alcune delle unità registrate come egiziane o siriane sono probabilmente in mano russa, come può essere vero anche il contrario, cioè che alcune navi sovietiche siano state cedute agli arabi.

g Parte della marina israeliana, compresa circa metà delle navi di piccolo cabotaggio, si trova nel Mar Rosso. I due cacciatorpediniere israeliti sono relegati nel porto non disponendo più di alcun potere di attacco.

h Parte delle forze navali marocchine navigano fuori delle acque mediterranee.

i Si attendono ulteriori consegne di unità russe, compresi cacciasommergibili e, probabilmente, sottomarini.

j Alcuni dei ricognitori inglesi veloci accusano già le conseguenze di una manutenzione inadeguata.

k La maggior parte dei sottomarini, dei cacciasommergibili, degli Mtb e di altre unità di fabbricazione sovietica sono svantaggiate dalla mancanza di pezzi di ricambio. Forse, sono stati acquistati di recente ricognitori di fabbricazione cinese.

Come ultima considerazione bisogna poi ricordare che la perdita di quelle basi aeree e navali un tempo appartenenti alla Francia, all'Italia e alla Gran Bretagna — Mers el Kébir, Biserta, Tripoli, Tobruk ed Alessandria — costituisce in tempo di pace un elemento di disturbo nell'eventualità che la marina sovietica possa impadronirsi. Nel caso di un conflitto generale, comunque, queste basi risulterebbero intenibili per il belligerante piú debole, per cui sono di un interesse limitato per l'Unione Sovietica, mentre gli arabi sono troppo deboli per difenderle contro un attacco decisivo. Nell'eventualità di una guerra nucleare poi, le basi fisse risulterebbero trappole mortali, tanto piú che Mers el Kébir e Biserta sono lungi dall'essere invulnerabili agli attacchi nucleari. Dal punto di vista militare, tuttavia, de Gaulle commise un grave errore restituendo anticipatamente all'Algeria e alla Tunisia le basi di Mers el Kébir e di Biserta. L'Europa occidentale, comunque, ha ancora sotto il suo controllo alcuni importanti caposaldi, quali i presidi spagnoli lungo la costa marocchina e il campo di aviazione di Bou Sfer, nelle vicinanze di Mers el Kébir — basi che permettono almeno un maggiore controllo sull'area mediterranea occidentale.

La logica conclusione di questa analisi è che il valore militare delle forze navali sovietiche del Mediterraneo nell'eventualità di un conflitto risulterebbe assai limitato, mentre, non vi è dubbio che in tempo di pace l'effetto politico e psicologico di queste forze, a prescindere dalle variazioni nel numero e nella composizione, è e rimarrà considerevole.

La Sesta flotta americana

Senza addentrarci nei particolari relativi alla forza e alla distribuzione di questa flotta possiamo affermare che essa rappresenta la principale risorsa occidentale nel Mediterraneo. Le 50 o 60 unità da guerra della Sesta flotta americana comprendono due o tre portaerei, dotate dai 150 ai 235 aerei da combattimento, i quali, unitamente all'aviazione di terra delle altre potenze della Nato, dominano il Mediterraneo, mentre i sottomarini atomici lanciamissili in dotazione al settore mediterraneo sono in grado di colpire in profondità obiettivi all'interno dell'Unione Sovietica. L'alta mobilità e lo straordinario potere di attacco fanno di questa forza navale, che non dipende da basi e porti fissi, la pietra angolare delle forze della Nato.

La schiacciante superiorità americana, tuttavia, risulterebbe efficace solo nell'eventualità di un conflitto generale contro l'Unione

Sovietica, mentre non può essere applicata all'attuale gioco dello « sventola bandiera » e alle pressioni politico-economiche in cui la marina sovietica appare oggi impegnata. Agli ingenui occhi del nativo un incrociatore lanciamissili sovietico fa più o meno la stessa impressione di una portaerei americana, anche se rimane meno impressionato dai marinai sovietici, i quali raramente hanno l'autorizzazione di scendere a terra e, comunque, non hanno denaro da spendere.

Le linee di rifornimento americane si estendono verso ovest attraverso lo stretto di Gibilterra e sono, pertanto, relativamente immuni dall'interferenza sovietica. Alcune unità da guerra americane sono dotate di missili mare-aria ma nessuna, fino ad oggi, dispone di efficienti missili mare-mare, in dotazione invece a parecchie unità di superficie e a numerose navi da ricognizione costiere sovietiche. Gli americani, infatti, fanno affidamento sulla loro aviazione per distruggere le unità nemiche distanti e sulla loro artiglieria per affrontare le unità a distanza di tiro. I russi, al contrario, memori del completo fallimento della loro artiglieria navale nel 1904-05, nel 1914-17 e nel 1941-45, hanno puntato le loro speranze sull'impiego dei missili. Essi sono infatti riusciti a colare a picco il cacciatorpediniere israeliano « Elath », anche se ciò è avvenuto in condizioni di tiro pressoché ideali. Gli americani, comunque, dispongono di missili balistici a lunga gittata assai più numerosi ed efficaci di queste armi sovietiche.

La marina britannica

La marina britannica controlla ancora oggi alcune delle più importanti basi navali ed aeree del Mediterraneo, quali Gibilterra e Malta, ed esercita ancora alcuni diritti su Cipro. Le forze di stanza in questo settore non appaiono tuttavia sufficienti a garantirne il controllo. Fino al 1968 erano di stanza permanente nel Mediterraneo solo alcune fregate e dragamine, mentre le forze di terra comprendevano un battaglione a Gibilterra, due a Malta, due a Cipro e alcune unità più piccole in Libia. Nel gennaio 1969, quando i ministri della difesa della Nato si accordarono per creare una forza navale speciale nel Mediterraneo destinata a controbilanciare la flotta sovietica, gli inglesi si offrirono di aggiungere altre due fregate e un cacciatorpediniere dotato di missili guidati. Anche questa modesta « flotta di pronto impiego », tuttavia, sembra non avere carattere permanente, ma essere disponibile solo « su richiesta ». Al settore mediterraneo è stata inoltre assegnata l'unità di attacco « Fearless »,

mentre l'incrociatore « Blake » giungerà in queste acque se e quando le riparazioni in Inghilterra verranno. L'aviazione britannica dispone di bombardieri nucleari e di una squadriglia di caccia a Cipro, mentre apparecchi da ricognizione operano nel settore tra Malta e Gibilterra, ma, per il momento, le forze navali, terrestri ed aeree inglesi di stanza nel Mediterraneo appaiono insufficienti a presidiare i restanti possedimenti britannici. La Gran Bretagna, infatti, potrebbe e dovrebbe inviare nel Mediterraneo almeno una portaerei da combattimento e una portaerei leggera, unitamente ad altre unità di superficie e ad altri sottomarini.

La Francia

In seguito alla politica gollista, il grosso della marina francese, tra cui due moderne portaerei e gran parte dei cacciatorpediniere, delle fregate e dei sottomarini, hanno lasciato il Mediterraneo qualche anno fa per dirigersi a Brest, sull'Atlantico. Le forze navali francesi del Mediterraneo, che oggi ammontano a una dozzina di fregate, ad alcune unità di scorta, a qualche sottomarino e nave scuola, dovrebbero essere portate a circa i due terzi di tutte le navi da guerra francesi disponibili, comprese le due portaerei da combattimento. È da sperare che l'allontanamento di de Gaulle renderà possibile questa nuova disposizione, che permetterà alla Francia di assumere ancora una volta un ruolo non secondo a nessuno nel Mediterraneo. La Francia, infatti, dovrebbe accordare la priorità al tentativo di impedire che l'Algeria cada in misura maggiore sotto il dominio sovietico e, poiché forze navali efficienti possono servire come strumento di persuasione politica, una flotta mediterranea francese più forte contribuirebbe certamente a questo effetto.

L'Italia

Nel corso di questi quindici anni, la marina italiana ha intrapreso un considerevole programma costruendo alcune unità da guerra molto efficienti, in gran parte dotate di lanciamissili, che fino ad oggi, non dispongono, però, di testate nucleari. Fatta questa debita eccezione, la sola marina italiana è numericamente superiore alla flotta mediterranea sovietica, nei confronti della quale gode di una posizione strategica più vantaggiosa. L'Italia rimane tuttavia vulnerabile agli attacchi (nucleari) contro le sue coste e le città che sorgono su queste, e, causa la mancanza di una forza di attacco navale (portaerei e aerei da combattimento o missili con testate nucleari) di-

pende dalla Sesta flotta per la distruzione delle unità da guerra sovietiche in grado di lanciare missili contro obiettivi italiani.

La Grecia

La marina greca rappresenta essenzialmente una forza di scorta, mancando di qualsiasi armamento in grado di far fronte alle più moderne unità da guerra sovietiche; ma essendo la posizione geopolitica del paese di una grande importanza strategica, l'Occidente dovrebbe avere un considerevole interesse nel potenziamento delle sue forze armate. Non vi è dubbio che l'Unione Sovietica ambirebbe a realizzare un cambiamento di governo in Grecia mediante pressioni politiche.

La Turchia

Il grosso della marina turca, composta di dieci cacciatorpediniere e dieci sottomarini di tipo antiquato e dotati di armamenti convenzionali, è naturalmente senza speranza nei confronti delle unità da guerra sovietiche più moderne, più potenti e più sofisticate, sia nel Mar Nero che nel Mediterraneo. Il ruolo di questa marina, pertanto, consiste essenzialmente nell'appoggio della difesa dei suoi stretti. Dal momento però che l'importanza geopolitica e strategica di questi stretti, nell'eventualità di una guerra, non può essere sottovalutata la Nato e la Turchia dovrebbero accelerare la modernizzazione della marina turca e stazionare in questo settore una « flotta di pronto impiego » alleata, sia pure simbolica, col compito di dirigersi nel Mar Nero ogni volta che una unità da guerra sovietica entra nel Mediterraneo, compiendo in tal modo un gesto psicologicamente importante.

La Spagna

Anche la marina spagnola rappresenta essenzialmente una forza ausiliaria, il cui nucleo dovrebbe venire concentrato nel Mediterraneo. Il suo potenziale di attacco è tuttora pressoché inesistente, dal momento che la maggior parte delle sue unità da guerra e dei suoi aeroplani da combattimento sono vecchi e di tipo convenzionale. Il principale contributo della Spagna alla difesa occidentale è rappresentato dalla sua situazione geopolitica e da alcune basi at-

tualmente in affitto alla marina e all'aviazione americana. Le isole Baleari, i rimanenti presidii e le isole Alboran, al largo della costa marocchina, sono di un interesse particolare per la difesa delle linee di comunicazione occidentali con lo stretto di Gibilterra.

Le potenze della Nato e la Spagna dispongono complessivamente di 1500 aerei da combattimento nel settore mediterraneo, oltre ai circa 200 apparecchi in dotazione alle portaerei, ai quali bisogna aggiungere altri 200 aerei da combattimento americani a bordo delle portaerei della Sesta flotta. Altri 200 aeroplani da combattimento potrebbero essere disponibili qualora fossero inviate nel Mediterraneo due portaerei francesi e almeno una britannica.

Israele

Sebbene Israele non faccia parte della Nato, è legittimo presumere che, nell'eventualità di un conflitto nucleare, il suo governo sarebbe obbligato ad entrare in guerra a fianco degli occidentali, mentre, con ogni probabilità, nessuno accorrerebbe in suo aiuto se fosse ancora una volta attaccato dai vicini stati arabi. Israele dispone soltanto da una piccola ma efficiente difesa costiera e di una marina del tipo « cappa e spada » pressoché priva di un potere di attacco a lunga distanza. L'aviazione israeliana, comunque, potrebbe rivelarsi ancora una volta un nemico assai pericoloso nel caso di un'altra guerra mediorientale. Sembra infatti assai improbabile che la marina sovietica si arrischi ad operare nel raggio di tiro dei cacciabombardieri israeliani, il che significa che Porto Said e Alessandria non offrirebbero molte possibilità di salvezza.

La Siria

La Siria, il cui porto di Latakia riceve frequenti visite da parte della marina sovietica, dispone di mototorpediniere e di alcune unità lanciamissili di fabbricazione russa. L'efficienza delle unità da guerra siriane è comunque assai limitata a causa delle scarse cognizioni nautiche, della mancanza di pezzi di ricambio e dell'addestramento insufficiente. L'avvicinamento del governo siriano a Pechino ha, naturalmente, indebolito la situazione strategico-politica della Russia e della sua flotta nel Mediterraneo orientale. Per quanto riguarda la Cina, tuttavia, la sua capacità navale è così limitata da non permetterle alcuna presenza consistente nel Mediterraneo. Politicamente, comunque, la tentata « defezione » siriana dimostra lo scarso affidamento che Mosca può fare sui suoi alleati arabi.

La Repubblica araba unita

A partire dal 1955 l'Unione Sovietica ha compiuto grandi sforzi per potenziare la marina egiziana, consegnandole 4 cacciatorpediniere, più di una dozzina di sottomarini e un gran numero di torpediniere e di unità lanciamissili. Molti marinai egiziani vengono poi addestrati nell'Unione Sovietica, da dove ritornano delusi. Né nel 1956 né nel 1967, infatti, la marina egiziana è stata in grado di combattere e, sebbene numericamente assai superiore alla marina israeliana, essa ha scarse possibilità di successo militare fino a quando l'aviazione di Israele rimarrà operativa. Nell'eventualità di un conflitto la forza delle unità navali russo-arabe nel Mediterraneo dipende dall'intervento dell'aviazione che, malgrado disponga di circa 1000 aerei da combattimento sovietici di stanza in Algeria, in Egitto, in Siria e nell'Iraq, non è fino ad ora in grado di garantire una copertura sufficiente. Non è escluso però che, in caso di conflitto, almeno alcuni di questi apparecchi sovietici vengano affidati ai piloti russi: già oggi bombardieri da ricognizione sovietici del tipo Tu-16 volano con insegne egiziane ed equipaggio misto sul Mediterraneo dove controllano la Sesta flotta.

Gli altri paesi

Le potenze mediterranee non allineate, Marocco, Tunisia, Libia, Libano e Cipro, dispongono di forze navali assai deboli, e, sebbene la Libia abbia acquistato dalla Gran Bretagna alcune moderne unità da ricognizione, nessuno di questi paesi sarebbe in grado di opporre resistenza alle pressioni navali della Nato o della Russia.

La Jugoslavia dispone soltanto di una difesa costiera, priva di un potere di attacco a distanza e, dal punto di vista strategico, le sue coste sono dominate dall'Italia, per cui l'Adriatico rappresenterebbe, come già nel 1914-18, una trappola piuttosto che un rifugio. La situazione non cambierebbe molto anche se l'Albania ritornasse al Patto di Varsavia, dal momento che le sue coste sono insufficientemente sviluppate e che l'entroterra non offre molte risorse.

Malgrado il lungo conflitto ideologico tra Tito e i leader sovietici, la Jugoslavia ha recentemente ricevuto alcune moderne torpediniere e unità lanciamissili di fabbricazione russa. Parte di queste consegne ha avuto luogo dopo le critiche formulate da Tito all'indirizzo dell'intervento sovietico in Cecoslovacchia. Come sempre, l'atteggiamento del leader iugoslavo non è chiaro, ma è probabile che egli auspichi l'abbandono del Mediterraneo da parte di entrambe le gran-

di potenze. Malgrado questi sentimenti, durante e dopo la guerra arabo-israeliana del giugno 1967, Tito autorizzò l'aviazione sovietica a sorvolare la Jugoslavia nella loro rotta verso il Mediterraneo e l'Egitto, contribuendo in tal modo alla presenza di una forza aerea sovietica, piccola ma attiva, nel settore mediorientale.

La marina albanese, di origine sovietica, dopo la rottura con la Russia nel 1961, denuncia una mancanza quasi assoluta di pezzi di ricambio, cosicché i sottomarini, le torpediniere e i ricognitori ancora esistenti non sono in grado di risultare operativi, tanto più che in questo campo anche il suo benefattore cinese è in grado di assicurarle solo un'assistenza limitata. Anche dal punto di vista strategico, l'Albania presenta uno scarso interesse sia per la Nato che per l'Unione Sovietica, almeno da quando, nel 1961, le unità russe furono ingloriosamente espulse. «La Gibilterra rossa dell'Adriatico», cioè la famosa isoletta di Sasseno riveste in realtà uno scarso valore militare e le voci relative all'installazione di missili balistici cinesi sono, almeno per il momento, niente di più che pura propaganda. Il sistema comunista albanese sopravvive solo in quanto nessuno lo ha fino ad oggi apertamente attaccato, ma non è impossibile che la marina sovietica venga un giorno impiegata per realizzare o appoggiare una rivolta contro il regime filocinese attualmente esistente.

L'Algeria ha ricevuto numerose torpediniere e unità lanciamissili sovietiche, mentre i suoi equipaggi vengono addestrati in Russia in attesa di ulteriori dotazioni e le unità e l'aviazione russa si servono occasionalmente dei suoi porti e dei suoi campi di aviazione.

Parte seconda

Lo sviluppo economico nel Mediterraneo

I. Gli scambi della regione: problemi e prospettive

a cura del Segretariato del Gatt

Introduzione

L'oggetto della presente monografia è quello di esaminare un certo numero di problemi sorti dall'evoluzione delle esportazioni dei paesi mediterranei.

Ai fini di questo studio, la regione mediterranea è definita come comprensiva di 14 paesi lungo le rive del Mediterraneo oltre al Portogallo che presenta alcune analogie importanti con i paesi mediterranei. Non si è tenuto conto, salvo occasionalmente, né della Bulgaria, che è ugualmente esportatrice di alcuni prodotti mediterranei, né, per ragioni pratiche, di Malta e dell'Albania.

I paesi studiati hanno una popolazione complessiva di 280 milioni di abitanti, cioè l'8% della popolazione mondiale. Il loro Pnl per abitante è del 50% circa superiore alla media mondiale, ma ciò riflette livelli di sviluppo estremamente differenti da paese a paese. Due di essi, la Francia e l'Italia, fanno parte dei paesi industrializzati ed in tal guisa verranno trattati separatamente. Negli altri paesi mediterranei, presi nel loro insieme, il Pnl per abitante corrisponde grosso modo alla media mondiale. Tuttavia nemmeno questi paesi possono essere considerati a un livello omogeneo di sviluppo. Infatti la Spagna, la Jugoslavia, Israele, il Portogallo e la Grecia, sono in uno stadio intermedio di sviluppo economico, caratterizzato in particolare da una diversificazione crescente della struttura delle loro esportazioni.

Risulta da quanto precede che non si può affatto considerare

Questo studio è stato compiuto per conto del Segretariato del General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt). La traduzione è di Diana Spinelli.

la regione mediterranea come un'entità economica. Se si fa eccezione della Francia e dell'Italia, le economie dei paesi rivieraschi non sono affatto complementari. Senza dubbio, un certo numero di prodotti — agrumi, olio d'oliva, uva, vino, ecc. — caratterizzano sia la produzione che le esportazioni della regione nel suo insieme; tuttavia, ciascuno di questi prodotti non presenta un interesse maggiore che per il commercio di tre o quattro paesi (tabella 2). Inoltre, la domanda d'importazione per questi stessi prodotti essendo in generale assai debole nell'insieme dei paesi in via di sviluppo della regione, i loro scambi reciproci restano estremamente limitati. D'altra parte, se il Mediterraneo è una via di comunicazione tradizionale, i collegamenti marittimi regolarmente stabiliti sono soprattutto verticali — fra la Francia e l'Italia e gli altri paesi della regione — essendo i collegamenti orizzontali molto secondari e quelli terrestri quasi trascurabili soprattutto fra paesi non europei.

Sebbene un gran numero dei fattori che costituiscono una « regione economica » sembri mancare. — come una complementarità dei prodotti nazionali, degli scambi reciproci significativi, così come delle sistemazioni istituzionali appropriate in vista di facilitare questi scambi — i paesi in via di sviluppo della regione presentano un certo numero di tratti specifici comuni ed hanno da risolvere gli stessi tipi di problemi. Infatti, in linea generale, se si eccettua il petrolio, le loro esportazioni consistono principalmente in prodotti di origine agricola, i cui sbocchi sono essenzialmente in Francia, in Italia e negli altri paesi della Cee. Ora, questi scambi con tutta evidenza hanno subito gli effetti della costituzione della Comunità e più specificamente dell'adozione da parte di questa di una politica agricola comune. Nel presente studio si terrà conto più particolarmente di questi effetti, considerando le future prospettive di tali scambi.

Evoluzione e struttura delle esportazioni

L'esistenza di correnti commerciali fra i paesi del bacino mediterraneo risale ai tempi più antichi. Favoriti da questa via di comunicazione per eccellenza che il Mediterraneo costituisce, gli scambi erano basati soprattutto su produzioni agricole, come il grano dell'Africa del nord, i vini italiani e greci, l'olio d'oliva, per non parlare che dei più importanti. Dopo molte peripezie, l'importanza relativa delle esportazioni dei paesi mediterranei, ad eccezione della Francia e dell'Italia, ha raggiunto un livello relativamente basso dopo la seconda guerra mondiale (tabella 1). Così, nel 1951, le esportazioni

TAB. 1. *Posizione relativa delle esportazioni dei paesi mediterranei*
(in percentuale)

	1951	1960	1968	(1968) ^a
PARTE DELLE ESPORTAZIONI DEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO				
Nelle esportazioni mondiali	3,4	3,2	4,0	(3,1)
Per l'insieme dei paesi in via di sviluppo	11,1	14,0	19,4	(16,1)
PARTE DELLE ESPORTAZIONI DELL'IN- SIEME DEI PAESI MEDITERRANEI (comprese Francia e Italia)				
Nelle esportazioni mondiali	10,4	11,5	13,5	(12,8)

^a Le cifre fra parentesi escludono le esportazioni libiche insignificanti nel 1951 e 1961.

Fonti: *Yearbook of International Trade*, 1960; United Nations e Fmi, *International Financial Statistics*, gennaio 1970.

di questi paesi rappresentavano circa il 3,5% delle esportazioni mondiali (10,5% se si includono la Francia e l'Italia) e l'11% delle esportazioni totali dell'insieme dei paesi in via di sviluppo. Da questa data, la posizione relativa delle esportazioni dei paesi mediterranei in rapporto alle esportazioni mondiali ha subito due fasi: un lento deterioramento fino al 1961 circa, seguito da un marcato miglioramento interamente imputabile tuttavia al fenomenale incremento delle esportazioni del petrolio della Libia. Il significato di questa evoluzione non differisce molto da quella seguita dagli altri paesi in via di sviluppo. Infatti, la parte delle esportazioni dei paesi mediterranei nelle esportazioni totali dei paesi in via di sviluppo non ha cessato di aumentare nel periodo del dopoguerra, anche se non si tiene conto delle esportazioni libiche.

Questi aggregati celano un'evoluzione molto differenziata da paese a paese, come risulta dalla tabella 2 riferentesi al periodo 1960-1968. La forte differenziazione dei tassi di crescita delle esportazioni è legata in parte alla struttura per prodotti del commercio dei paesi considerati e in parte progresso compiuto da alcuni di essi sulla via dell'industrializzazione. È bene notare a tale scopo che i cinque paesi suddetti, in una posizione intermedia dal punto di vista dello sviluppo economico, hanno tutti subito dei tassi di crescita superiori al 10%.

All'indomani della seconda guerra mondiale, la struttura delle esportazioni dei paesi mediterranei in via di sviluppo era nel com-

TAB. 2. Parte delle esportazioni di alcuni prodotti agricoli nelle esportazioni totali dei paesi mediterranei nel 1965-67
(in percentuali)

	Arance e mandarini	Pom-pelmi	Limoni	Uva fresca	Uva secca	Nocciole	Pomodori freschi	Grano duro	Vino	Olio d'oliva	Tabacco grezzo	Totale dei prodotti specificati	Cotone grezzo
Portogallo	—	—	—	—	—	—	—	—	7,4	0,9	—	8,3	—
Spagna	10,8	—	0,4	1,5	0,2	—	2,2	—	4,0	3,5	—	22,6	—
Jugoslavia	—	—	—	0,1	—	—	—	—	0,7	—	2,7	3,5	—
Grecia	2,2	—	1,4	0,7	10,1	—	—	(2,0)	1,4	2,2	29,4	49,4	7,2
Turchia	0,6	—	0,4	0,2	4,5	14,0	—	—	0,1	1,7	21,4	42,9	24,0
Cipro	10,0	3,8	2,3	2,2	1,3	—	—	—	4,7	0,4	0,8	25,5	—
Israele	12,6	2,7	0,4	—	—	—	—	—	0,2	—	—	15,9	0,8
Libano	4,4	0,2	2,7	0,5	—	—	—	—	—	0,2	2,7	10,7	—
Rau	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,2	53,2
Tunisia	3,5	—	0,5	—	—	—	—	—	5,8	16,3	0,1	26,2	—
Algeria	4,4	—	—	—	—	—	—	—	13,9	0,4	0,1	18,8	—
Marocco	15,2	0,1	0,1	—	—	—	7,1	—	3,5	0,8	—	26,8	(1,3)
Francia	—	—	—	0,1	—	—	—	—	1,7	—	—	1,8	—
Italia	0,3	—	0,6	0,5	—	—	—	—	0,9	0,1	—	2,4	—

Fonti: Fao, Trade Yearbook, 1968; Fmi, International Financial Statistics; Onu, Yearbook of International Trade Statistics, 1967; Iwc, World Wheat Statistics, 1969.

plesso assai semplice (tabella 3). Essa comportava un'alta proporzione di prodotti alimentari non deteriorabili (specialmente vino, olio d'oliva, grano duro, tabacco e frutta secca), qualche materia prima di origine agricola e minerale (in particolare cotone, sughero, minerale greggio di ferro e fosfato) così come una bassa proporzione di agrumi e di frutta fresca.

Una buona parte delle produzioni tradizionali destinate all'esportazione beneficiavano di mercati preferenziali (specialmente il vino ed il grano duro dei paesi del Maghreb in Francia e i datteri libici in Italia) mentre le esportazioni di frutta secca e di tabacco orientale si inserivano nel quadro di scambi bilaterali tradizionali con un certo numero di paesi dell'Europa occidentale. Per i due paesi industrializzati della regione, i prodotti agricoli tipicamente mediter-

TAB. 3. *Esportazioni dei paesi mediterranei, per principali categorie di prodotti, 1952-53 e 1967-68*^a
(In milioni di \$)

	Paesi mediterranei in via di sviluppo ^b		Francia e Italia		Totale	
	1952-53	1967-68	1952-53	1967-68	1952-53	1967-68
Prodotti alimentari (esclusi frutta e legumi ma compresa frutta secca), bevande, tabacco e materie prime (0-5+052+1+2+)	1.940	2.520	960	3.090	2.900	5.610
Frutta e legumi (esclusa frutta secca) (05-052)	340	1.035	265	780	605	1.815
Combustibili (3)	70	2.250	465	905	535	3.155
Prod. manifatturati (5+6+7+8)	385	2.860	3.395	16.600	3.870	19.460
ESPORTAZ. TOTALI ^c	2.735	8.680	5.240	21.470	7.980	30.150

^a Libano, soltanto 1967, Cipro, media 1966-67.

^b Portogallo, Spagna, Jugoslavia, Grecia, Turchia, Cipro, Israele, Libano, Rau, Libia, Tunisia, Algeria, Marocco.

^c Compresi gli articoli non classificati per categorie.

Fonti: Onu, *Yearbook of International Trade Statistics, Commodity Trade Statistics*; Fmi, *International Trade Statistics*; Statistiche nazionali.

ranei non rappresentavano che una parte piuttosto esigua delle esportazioni, sebbene questi paesi fossero produttori abbastanza importanti di alcuni fra di essi (soprattutto vino, e nel caso dell'Italia anche olio d'oliva, grano duro e agrumi). D'altra parte, la Francia e l'Italia importavano ugualmente quantità molto importanti di alcuni di questi prodotti.

Questa struttura tradizionale ha subito modificazioni profonde nel periodo del dopoguerra. In primo luogo, la scoperta del petrolio e del gas naturale ha fatto della Libia e dell'Algeria degli importantissimi esportatori di idrocarburi.

Il secondo importante mutamento è costituito dal rapido sviluppo delle esportazioni di frutta e ortaggi freschi e specialmente di agrumi. Questa evoluzione è stata favorita dal miglioramento e dall'accelerazione dei mezzi di trasporto, dalla radicale trasformazione dei metodi di commercializzazione che ha permesso di abbassare notevolmente il margine fra i prezzi alla produzione ed i prezzi al minuto, così come dall'aumento dei redditi nei paesi industrializzati. In risposta all'aumentata domanda, i paesi produttori son riusciti

TAB. 4. *Esportazioni dei paesi mediterranei per principali categorie di prodotti nel 1967-68*

(in percentuale delle esportazioni totali)

Paesi	Frutta e legumi (eccetto frutta secca)	Altri prodotti alimentari	Bevande, tabacco e materie prime	Combustibili	Prodotti manifatturati
Portogallo	7	10	19	1	62
Spagna	24	13	9	7	47
Jugoslavia	2	18	13	1	65
Grecia	12	19	44	1	23
Turchia	20	17	57	—	6
Cipro (1966-67)	41	7	41	—	12
Israele	21	3	4	—	72
Libano (1966)	29	13	16	—	38
Rau	6	17	51	4	22
Libia	—	—	—	100	—
Tunisia	9	20	31	18	22
Algeria	6	2	11	73	8
Marocco	38	11	42	1	9

Fonti: v. Tab. 3.

ad aumentare considerevolmente la loro produzione esportabile e nel contempo ad abbassare i loro costi di produzione. Certamente lo sviluppo delle esportazioni degli agrumi e di altre frutta e ortaggi freschi è stato ugualmente influenzato dai sistemi preferenziali e dai legami commerciali tradizionali, ma ciò non ha costituito un elemento essenziale e si è avuta sin dal principio una diversificazione geografica più spinta.

Il terzo cambiamento, limitato ad alcuni paesi, è costituito in una accentuata crescita dei prodotti manifatturati nelle esportazioni. Si è trattato ora di semplici trasformazioni di prodotti deteriorabili (succo d'agrumi, conserve di pomodori e di pesce), ed ora di prodotti manifatturati più elaborati (tessili, prodotti meccanici, ecc.). I problemi sollevati dalle esportazioni dei prodotti manifatturati dei paesi mediterranei in via di sviluppo non sono sostanzialmente differenti da quelli incontrati da altri paesi esportatori e pertanto non vengono trattati in questa nota, che è quindi limitata ai prodotti agricoli mediterranei.

I risultati di questa radicale trasformazione della struttura delle

TAB. 5. *Tassi d'incremento annuale delle esportazioni dei paesi mediterranei fra il 1951 e il 1968*
(in percentuale)

Paesi	1951-60	1960-68	1951-68
Portogallo	2,5	10,4	6,0
Spagna	5,3	10,1	7,5
Jugoslavia	13,6	10,4	12,2
Grecia	8,0	11,0	9,4
Turchia	0,2	5,6	2,8
Cipro	2,6	6,4	4,3
Israele	18,5	14,5	16,6
Libano	6,4	16,4	11,0
Rau	— 0,5	1,1	0,3
Libia	— 1,8	124,4	34,0
Tunisia	1,2	3,5	2,3
Algeria	4,2	3,9	4,1
Marocco	3,8	3,0	3,5
TOTALE COMPRESA LA LIBIA	4,2	10,8	7,3
TOTALE SENZA LA LIBIA	4,2	7,8	5,8

Fonte: Fmi, *International Financial Statistics*, novembre, 1966.

esportazioni dei paesi mediterranei in via di sviluppo sono chiariti dalle cifre della tabella 3. Così, la parte dei prodotti « tradizionali » (prodotti alimentari, esclusi frutta e ortaggi freschi, bevande, tabacco e materie prime) è calata da più del 70% all'inizio degli anni cinquanta a meno del 30% nel 1967-1968, mentre la frutta e gli ortaggi freschi (comprese le conserve e i succhi) sono passati da meno del 9% al 12%, e gli idrocarburi da praticamente inesistenti a più di un quarto del totale delle esportazioni.

Al termine di questa evoluzione, la parte dei prodotti agricoli (si tratta del vino, dell'olio d'oliva, del tabacco orientale, del grano duro, degli agrumi, dell'uva fresca, dell'uva secca, delle mandorle, delle nocciole e dei pomodori freschi) trattati in questa nota, varia tra il 3,5% per la Jugoslavia a circa il 50% per la Grecia, nelle esportazioni totali dei paesi mediterranei in via di sviluppo (tabella 2). A ciò bisognerebbe aggiungere gli stessi prodotti semplicemente trasformati che presentano una certa importanza per alcuni paesi (ad esempio conserve di pomodori nel Portogallo, succhi di frutta in Israele), come anche quelle frutta e ortaggi freschi di secondaria importanza, la cui esportazione ha acquistato un considerevole incremento

TAB. 6. *Parte dei paesi mediterranei nella produzione mondiale e le esportazioni mondiali^a di alcuni prodotti agricoli nel 1965-67*
(in percentuale)

	Paesi mediterranei ^b		Italia	
	Produzione	Esportazioni	Produzione	Esportazioni
Olio d'oliva	61,9	83,4	34,4	7,2
Tabacco grezzo ^c	8,1	19,4	1,6	0,6
Vino ^d	21,8	62,0	24,6	9,1
Arance e mandarini ^f	23,2	70,7	5,6	5,0
Pompelmi ^f	31,4	45,0	—	0,2
Limoni ^f	18,8	28,6	21,4	51,6
Uva secca	54,7	50,5	0,1	—
Pomodori ^e	20,8	—	14,1	—

^a Comprese le ri-esportazioni.

^b Vedere introduzione.

^c Bulgaria 2,6% e 8,2%.

^d Bulgaria 1,5% e 5,3%.

^e Bulgaria 3,1%.

^f Escluse esportazioni di prodotti trasformati.

Fonti: Fao, *Production Yearbook*; *Trade Yearbook*, 1962.

negli ultimi anni, favorito da un'accresciuta richiesta dei prodotti fuori stagione o alquanto esotici (ad esempio i peperoni e le melanzane fuori stagione e gli avocados).

La parte dei prodotti studiati dei paesi mediterranei in via di sviluppo nella produzione mondiale si ripartisce fra il 20 e il 60%. Per quanto concerne il tabacco, la percentuale è piú debole, ma la produzione del tabacco detto « orientale » riguarda principalmente la Grecia, la Turchia e la Bulgaria. La parte di questi paesi è generalmente molto piú forte nelle esportazioni che nella produzione mondiale. Essa varia infatti fra il 30 e l'80% — sempre ad eccezione del tabacco (le esportazioni della Grecia, della Turchia e della Bulgaria rappresentano il 25-30% delle esportazioni mondiali di tabacco, e la quasi totalità delle esportazioni di tabacco orientale) —, e in particolare oltrepassa il 70% per le arance e i mandarini ed il 60% per il vino (essendo di valore notevolmente piú importante la parte dei paesi mediterranei nelle esportazioni di vino espresse in volume), mentre per questi due prodotti questi paesi mediterranei non controllano che poco piú di un quinto della produzione mondiale. Un caso particolare è tuttavia costituito dal grano duro, che è coltivato nei paesi del bacino mediterraneo, nel Medio Oriente, nell'Urss e nell'emisfero americano. Ora, le esportazioni degli Stati Uniti, del Canada e dell'Argentina costituiscono piú del 90% delle esportazioni mondiali, mentre la loro produzione rappresenta meno di un quarto della produzione mondiale. Di fatto, i paesi mediterranei, importanti produttori di grano duro, in questi ultimi anni sono diventati nettamente importatori di questo prodotto.

L'Italia produce ugualmente una frazione relativamente considerevole nella produzione mondiale delle derrate sopra citate, specialmente per quanto riguarda il vino (anche la Francia è produttrice ed esportatrice di vini molto importante, ma le sue esportazioni si basano soprattutto su vini di qualità superiore), l'olio d'oliva, i limoni e i pomodori. Tuttavia in genere, la sua parte nelle esportazioni mondiali è inferiore alla sua parte nella produzione mondiale, l'eccezione piú notevole essendo costituita dai limoni dei quali essa è il principale paese esportatore.

Circa i due quinti delle esportazioni totali dei paesi mediterranei in via di sviluppo sono diretti verso i paesi della Comunità economica europea (tabella 7). Questa forte dipendenza dai mercati della Cee si spiega da una parte per i legami commerciali tradizionali fra i paesi del Maghreb e la Francia, e in molto piú debole misura fra la Libia e l'Italia, e d'altra parte per il fatto che in Francia ed in Italia la produzione dei prodotti agricoli mediterranei era diventata da vari anni insufficiente a far fronte all'aumento della richiesta. D'altronde,

TAB. 7. *Esportazioni dei paesi della regione mediterranea per principali destinazioni*
(in milioni di dollari e in percentuale del totale delle esportazioni)

Paesi	Spagna		Portogallo		Jugoslavia;		Grecia		Turchia		Israele		Cipro	
	1960	1968	1960	1968	1960	1968	1960	1968	1960	1968	1960	1968	1960	1967
Valore	726	1.589	325	731	565	1.256	203	468	319	496	215	641	53	82
di cui in percentuale destinati a:	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Cee	38,5	28,6	21,7	16,8	25,5	28,1	32,9	47,6	33,7	33,1	28,5	26,4	40,4	23,8
Regno Unito	17,3	10,2	13,6	20,1	7,7	4,8	9,5	4,1	9,7	6,8	16,8	11,0	34,8	40,2
Altri paesi dell'Efra	9,3	10,8	7,1	13,5	8,1	7,9	7,3	5,5	8,5	10,4	11,7	9,2	3,4	2,7
Stati Uniti	10,0	17,6	11,3	10,8	6,9	7,1	13,4	10,2	18,3	14,6	13,6	18,7	2,6	1,2
Altri paesi sviluppati	4,9	5,3	5,2	5,9	4,1	4,2	7,2	6,3	5,1	7,7	11,9	12,0	8,2	12,7
TOTALE	80,0	72,5	58,9	67,1	52,3	52,2	70,3	73,7	75,3	72,6	82,5	77,4	89,5	80,6
Paesi in via di sviluppo	15,0	22,1	38,7	31,6	15,3	13,2	7,6	8,1	12,5	9,0	12,1	16,0	6,9	7,4
Paesi dell'Est	2,6	4,7	2,2	0,9	32,4	34,6	22,1	17,6	12,2	18,3	1,8	2,9	2,8	11,5
Non classificati	2,5	0,7	0,2	0,4	—	—	—	0,5	—	—	3,6	3,7	0,8	0,5
(13 paesi mediterranei)	(4,1)	(8,4)	(6,7)	(4,2)	(9,1)	(8,1)	(9,6)	(13,5)	(10,6)	(11,5)	(9,2)	(5,2)	(6,7)	(10,7)

a 1967 per Cipro, il Libano, la Libia, la Tunisia, il Marocco e l'Algeria.

(segue: Tab. 7)

	Libano		Rau		Libia		Tunisia		Marocco		Algeria		Totale	
	1960	1967	1960	1967	1960	1967	1960	1967	1960	1967	1960	1967	1960	1968 ^a
Valore	42	119	568	567	11	1.178	120	150	353	424	394	803	3.894	8.497
di cui in percentuale destinati a:	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Cee	7,6	7,7	11,9	11,8	50,5	70,7	66,9	52,1	60,0	60,6	86,0	80,4	37,5	39,9
Regno Unito	4,5	4,8	2,3	2,9	16,2	12,5	7,3	3,2	6,6	5,7	5,5	4,7	10,0	9,0
Altri paesi dell'Efta	1,2	2,2	3,4	3,1	—	4,6	1,9	5,1	4,6	4,2	0,7	5,8	6,3	7,7
Stati Uniti	6,1	4,9	5,0	2,3	1,0	2,9	0,3	2,8	2,8	2,3	0,2	0,4	7,9	8,9
Altri paesi sviluppati	1,7	2,8	12,5	10,2	6,7	7,0	4,6	11,9	6,9	8,1	1,5	2,1	6,3	6,4
TOTALE	21,0	22,4	35,2	30,4	74,3	97,8	80,9	75,1	80,9	80,8	93,9	93,3	67,9	71,9
Paesi in via di sviluppo	68,1	67,7	21,5	16,6	19,0	2,2	15,8	12,0	14,6	6,8	5,3	3,6	16,7	14,3
Paesi dell'Est	7,6	7,7	43,0	48,8	6,7	—	3,3	12,8	4,4	11,0	0,6	3,1	14,6	12,9
Non classificati	3,3	2,3	0,3	4,2	—	—	—	0,1	0,1	1,3	0,2	—	0,8	0,9
(13 paesi mediterranei)	(5,4)	(13,0)	(11,1)	(8,9)	(20,0)	(5,9)	(14,9)	(18,5)	(13,4)	(7,0)	(1,5)	(3,0)	(8,2)	(7,6)

Fonti: Fmi, *Direction of Trade*, vari numeri; Oece, *Overall Trade by Countries*, serie A, luglio 1969; Statistiche nazionali.

in parte per ragioni geografiche, i paesi della Cee assorbono anche una parte molto importante delle esportazioni di idrocarburi dall'Algeria e dalla Libia.

La costituzione della Cee, se ha probabilmente favorito il consumo dei prodotti mediterranei nella Repubblica federale tedesca e nei paesi del Benelux, dovrebbe in compenso alla lunga assicurare una migliore complementarità delle produzioni francesi ed italiane — in particolare per quanto riguarda il vino — a detrimento dei fornitori tradizionali. D'altra parte, i regolamenti agricoli della Cee possono, in maniera indiretta, esercitare un effetto negativo sulle esportazioni di certi prodotti mediterranei, sia, come nel caso dell'olio d'oliva, poiché l'organizzazione comune di mercato potrebbe comportare in Italia una differente ripartizione delle materie grasse consumate, sia, come nel caso del grano duro, perché essa ha messo fine al regime preferenziale di cui godevano le esportazioni dell'Africa del nord sul mercato francese. Tuttavia c'è da notare che, se dalla costituzione della Cee, le preferenze di cui beneficiavano i paesi del Maghreb in Francia sono andati attenuandosi, in compenso esse sono in via di estendersi all'insieme della Cee. Inoltre, accordi di entità assai diversa sono stati conclusi fra la Cee e numerosi paesi mediterranei. La Cee tende progressivamente a far godere di misure preferenziali la maggior parte dei paesi del bacino mediterraneo, potendo arrivare fino al trattato di associazione, senza tuttavia che venga pertanto presa in considerazione l'unificazione dei regimi molto disparati che regolano i rapporti commerciali fra la Cee e questi paesi. Di fatto, a questo tentativo di generalizzare il regime preferenziale accordato a qualcuno al complesso dei paesi mediterranei, la principale eccezione sembra essere il Portogallo, paese membro dell'Efta.

Sommariamente riassunti, ecco in cosa consistono questi accordi. Quello con la Grecia è entrato in vigore nel novembre del 1962, e prevedeva un periodo di transizione variabile a seconda dei casi, e con la possibilità di arrivare fino a ventidue anni. Se i prodotti manifatturati greci beneficiarono immediatamente dei diritti comunitari, per un certo numero di prodotti agricoli, semplici o trasformati, la Grecia non ottenne che dei contingenti tariffari. Tuttavia, il tabacco è importato liberamente nella Cee dal primo gennaio 1968, e l'uva secca dal primo luglio 1968. Ugualmente le arance entrano liberamente, ma nel rispetto di prezzi minimi. Il vino è sempre importato nel quadro delle quote tariffarie.

L'accordo concluso con la Turchia, che è entrato in vigore nel dicembre del 1964, comporta da questa data l'apertura di contingenti tariffari comunitari per il tabacco, le nocciole, l'uva secca e i fichi secchi. A partire dal 1968, per un certo numero di prodotti, fra i

quali si possono citare i vini di qualità, sono stati aperti nuovi contingenti tariffari a tariffa ridotta, oppure contemplanti i diritti comunitari o la libera circolazione. D'altra parte, una preferenza tariffaria è stata accordata alla Turchia per l'uva da tavola e per gli agrumi (40% della Tec alla condizione di rispettare certi prezzi minimi). Per quanto concerne gli agrumi, una preferenza dello stesso genere è stata accordata a Israele ed alla Spagna il primo settembre 1961. D'altra parte sono stati intrapresi negoziati fra la Cee e la Turchia, miranti ad allargare l'accordo concluso nel 1964. La Turchia domanderebbe l'immediata abolizione dei diritti comunitari sui suoi prodotti industriali. Per quanto riguarda in modo più particolare i prodotti agricoli, la Turchia vorrebbe beneficiare di un regime simile a quello della Grecia, mentre la Cee le proporrebbe un sistema differenziato per prodotti.

D'altronde, la Cee ha elaborato due progetti di accordi preferenziali da negoziare con Israele e con la Spagna. L'accordo proposto ad Israele comporterebbe una riduzione del 45% dei diritti sui prodotti industriali, come anche una tariffa preferenziale per alcuni determinati prodotti agricoli. L'accordo proposto alla Spagna farebbe godere questa di una riduzione di diritto del 70% sui prodotti industriali, mentre in materia agricola, le concessioni della Cee verrebbero sugli agrumi, l'uva da tavola, i pomodori e l'olio d'oliva.

Sempre nel 1969, la Comunità ha concluso con il Marocco e la Tunisia due accordi preferenziali che comportano l'entrata in franchigia dei prodotti industriali e riduzioni tariffarie, qualche volta nei limiti dei contingenti, così come l'eliminazione in blocco delle tasse di compensazione per alcuni prodotti sottoposti a prelievo per un buon numero di prodotti agricoli semplici o trasformati. Citiamo a tale riguardo gli agrumi (80% della Tec), l'olio d'oliva ed il grano duro (quest'ultimo prodotto soltanto per quanto riguarda il Marocco). D'altra parte, la Tunisia ed il Marocco continuano a godere dei vantaggi commerciali loro accordati dai paesi membri — e particolarmente dalla Francia — per i prodotti non protetti dagli accordi, come il vino.

Per quanto riguarda l'Algeria, la situazione è più complessa, poiché gli Stati membri della Cee, dal 1966, accordano all'Algeria trattamenti tariffari e contingentati molto differenti, essendo il regime applicato dalla Francia di gran lunga il più favorevole. Nel 1968, la Commissione del Mercato comune aveva sottomesso agli Stati membri proposte, fino ad ora lasciate senza seguito, per unificare il regime da applicare alle importazioni provenienti dall'Algeria. Nel complesso, questo regime sembra meno favorevole di quello accordato in seguito al Marocco e alla Tunisia. D'altronde, un accordo commerciale che

unisca la Jugoslavia alla Comunità è in corso di negoziato. Infine, c'è da notare che nel 1969, alla Commissione è stato dato incarico di aprire conversazioni esplorative col Libano e con la Rau.

Al di fuori dei legami che collegano un certo numero di paesi mediterranei alla Cee, si può notare che due paesi di questa regione godono di un regime di preferenza del Regno Unito. Si tratta di Cipro, nel quadro del Commonwealth, e del Portogallo, in quello dell'Efta, cioè, in quest'ultimo caso, fatta esclusione dei prodotti agricoli.

Il mercato dell'Efta costituisce per i paesi mediterranei in via di sviluppo uno sbocco relativamente secondario. Infatti il consumo dei prodotti mediterranei nell'Europa settentrionale è frenato non solo perché questi prodotti non entrano nelle abitudini alimentari delle popolazioni di questi paesi, ma anche per il fatto dell'esistenza di diritti tariffari e soprattutto di diritti fiscali spesso molto elevati, sia che si tratti di proteggere prodotti nazionali se non proprio identici, perlomeno in concorrenza (per esempio birra-vino, frutta europea-agrumi), sia perché alcuni prodotti mediterranei sono considerati in questi paesi come prodotti di lusso, o addirittura nocivi (in particolare è il caso del vino e del tabacco). Perciò, la dipendenza dei paesi mediterranei rispetto ai paesi tradizionalmente importatori di questi prodotti non è potuta diminuire.

La ripartizione geografica delle esportazioni dei paesi mediterranei, sebbene si sia un po' modificata in seguito ai mutamenti operati nella natura dei prodotti esportati, tuttavia resta fortemente influenzata dai legami preferenziali sopra descritti. Nel 1967 o 1968, le esportazioni destinate alla Cee dei quattro paesi dell'Africa del nord, l'Algeria, la Libia, il Marocco e la Tunisia, rappresentavano fra l'80 e il 50% delle loro esportazioni totali, ed esse si avvicinavano al 50% per la Grecia. Esse si ponevano fra un terzo e un quarto delle loro esportazioni totali per la Turchia, la Spagna, la Jugoslavia, Israele e Cipro, e non costituivano che una frazione relativamente minore delle esportazioni totali che per il Portogallo, e soprattutto per la Rau e il Libano. È interessante notare che, rispetto al 1960, la parte delle esportazioni greche destinate alla Cee, è sensibilmente aumentata, mentre le esportazioni della Tunisia e dell'Algeria hanno avuto una evoluzione in senso opposto, restando più o meno costante la parte della Cee nelle esportazioni del Marocco. Per quanto concerne gli altri paesi mediterranei, soltanto la Libia aumentava notevolmente la parte delle sue esportazioni verso la Cee, ma ciò non presenta gran significato, essendo la composizione delle sue esportazioni completamente cambiata dal principio degli anni sessanta; quanto alla parte della Cee nelle esportazioni degli altri paesi mediterranei, o essa restava più o meno stabile, oppure calava, a volte abbastanza sensibil-

mente, come nel caso del Portogallo, della Spagna e di Cipro.

Il Regno Unito costituisce un mercato importante per Cipro — il 40% delle sue esportazioni totali —, e abbastanza significativo per il Portogallo (il 20%), come anche per la Spagna e per Israele (circa il 10% ciascuno): Il Regno Unito ha fortemente aumentato la sua parte nelle esportazioni del Portogallo, ed in minor misura in quelle di Cipro, mentre la sua parte nelle esportazioni degli altri paesi mediterranei è diminuita. Quanto agli altri paesi dell'Efta, presi nel loro insieme, la loro parte più elevata nelle esportazioni dei paesi mediterranei è nel Portogallo; essa è d'altronde praticamente raddoppiata fra il 1960 e il 1967. L'importanza delle preferenze tariffarie accordate dai due gruppi di paesi industrializzati ai paesi mediterranei emerge quindi chiaramente dall'evoluzione delle esportazioni di questi ultimi nel corso degli anni sessanta.

D'altronde, si nota che gli Stati Uniti non rappresentano un mercato importante che per Israele e la Spagna, ed in minor misura, per la Turchia, la Grecia e il Portogallo. La loro parte si è notevolmente accresciuta in questi ultimi anni nei primi due di questi paesi, specialmente in seguito all'aumento operato da questi delle esportazioni di prodotti manifatturati.

I paesi dell'Est rappresentano uno sbocco molto importante per la Rau e la Jugoslavia (circa la metà ed un terzo delle esportazioni di questi due paesi), e non trascurabile per la Turchia, la Grecia e, da qualche anno, per Cipro, la Tunisia e il Marocco. In seguito agli accordi conclusi recentemente fra l'Urss e l'Algeria, in particolare per i prodotti vinicoli, c'è da attendersi che i paesi dell'Est occupino ugualmente un posto importante nel commercio estero di quest'ultimo paese. In linea generale, la parte dei paesi dell'Est nelle esportazioni dei paesi mediterranei tende a divenire sempre più significativa, essendo il Portogallo e Israele i soli paesi che fino ad ora non hanno partecipato a questa espansione delle importazioni dei paesi dell'Est.

Le esportazioni dei paesi mediterranei verso i paesi in via di sviluppo sono soprattutto notevoli nel caso del Libano (due terzi delle esportazioni totali), e relativamente importanti per il Portogallo (un terzo delle esportazioni totali), per la Spagna, la Rau, Israele e la Jugoslavia. Tuttavia, questi scambi differiscono profondamente di natura da paese a paese. Per il Libano si tratta soprattutto di un commercio di riesportazione verso i paesi vicini del Medio Oriente, per il Portogallo, di forniture di prodotti trasformati e di alcuni prodotti alimentari ai suoi territori d'oltremare, mentre nel caso della Spagna, si può notare una rapida espansione nelle consegne di prodotti manifatturati soprattutto destinati ai paesi latinoamericani.

Quanto al commercio fra di loro dei paesi mediterranei, esso riveste un ruolo relativamente secondario. Si notano soprattutto degli scambi fra paesi vicini o che abbiano concluso accordi particolari fra loro: Spagna-Portogallo, Spagna-Marocco, Spagna-Rau, Jugoslavia-Grecia, Jugoslavia-Rau (ricordiamo che la Jugoslavia, la Rau e l'India sono legati da un accordo preferenziale), così come la Turchia verso il Libano e la Tunisia verso la Libia (ma in questi due ultimi casi, non nel senso inverso). È da notare comunque che gli scambi fra paesi vicini, soprattutto nell'Africa del nord, possono essere oggetto di sottovalutazione nelle statistiche doganali. Quanto alle esportazioni della Francia e dell'Italia verso gli altri paesi mediterranei, esse sono ben lontane dall'essere trascurabili, ammontando nel 1967 rispettivamente a più di 1,5 e di 1 miliardo di dollari, vale a dire molto più che gli scambi degli altri paesi mediterranei fra loro, e rappresentando quasi il 14% delle esportazioni francesi e quasi il 12% delle esportazioni italiane. La Francia esporta soprattutto verso la Spagna e i tre paesi del Maghreb, e l'Italia verso la Libia, i vicini stati balcanici (Jugoslavia e Grecia) e la Spagna.

In linea generale, i paesi mediterranei (ad eccezione della Francia e dell'Italia) importano poco i prodotti agricoli di consumo esaminati nel presente studio. Tuttavia, si notano acquisti piuttosto importanti di agrumi effettuati dalla Jugoslavia (per più di 12 milioni di dollari nel 1968), importazioni di tabacco orientale nella Rau, Libano, Israele, ed in minor misura in Spagna e in Portogallo, consegne di grano duro dalla Grecia all'Algeria, e, durante gli anni di cattiva raccolta, acquisti di olio d'oliva effettuati dal Portogallo (per circa 5 milioni di dollari nel 1964 e 10 milioni di dollari nel 1965).

Conclusioni

Dopo aver dato uno sguardo storico sommario sullo sviluppo delle esportazioni dei paesi mediterranei tenteremo di trarre qualche conclusione generale.

Le possibilità di espansione futura di tali esportazioni, benché fortemente variabili da prodotto a prodotto, sembrano nel complesso piuttosto limitate. Lo stesso può dirsi per i prodotti apparentemente più promettenti, come alcune frutta e ortaggi, come per l'olio d'oliva e il tabacco. A tale riguardo, si possono accusare principalmente tre tipi di fattori: la debolezza dell'elasticità del reddito per quanto concerne la domanda di prodotti agricoli, la concorrenza di produzioni nazionali in via di rapida modernizzazione nei principali paesi importatori, e l'esistenza, in questi ultimi paesi, di politiche commerciali che mirano a pro-

teggere l'agricoltura nazionale e perciò favoriscono la modernizzazione e la ricerca di produttività.

Senza dubbio ci si può ragionevolmente aspettare che i prodotti agricoli considerati continuino a fornire alla maggioranza dei paesi mediterranei in via di sviluppo una parte importante delle loro entrate da esportazione, e che queste aumentino ancora in valore assoluto. Ma, a meno che non intervengano dei cambiamenti appropriati nelle politiche commerciali e agricole dei paesi importatori, questo aumento delle esportazioni agricole dei paesi mediterranei tenderà verosimilmente a rallentarsi, e sarà in ogni caso meno rapido di quelle delle loro esportazioni industriali e petrolifere.

Tuttavia, la relativa importanza di questi ricavi da esportazione per i paesi mediterranei giustifica il fatto che sforzi siano tentati per aumentarli e stabilizzarli. In alcuni casi, è probabile che un aumento della produttività, attraverso l'espedito di un ribasso dei prezzi, possa comportare un sostanziale aumento del consumo, e quindi della domanda d'importazione. Ci si potrebbe ugualmente impegnare a cambiare la scelta dei prodotti offerti, ad esportarne di più sotto forma trasformata, e a prospettare nuovi mercati, come per gli ortaggi freschi nell'Europa settentrionale ed orientale.

Tuttavia, una rapida e sostenuta espansione dei ricavi totali da esportazione, che costituisce per questi paesi una condizione essenziale per il loro sviluppo economico, presuppone un pronunciato sforzo di diversificazione, diretto in particolare verso le esportazioni di beni manifatturati; ciò è particolarmente evidente per i paesi che dispongono di importanti forze lavorative ma di limitate risorse minerali.

Così com'è già stato segnalato, la maggior parte dei paesi del versante europeo del Mediterraneo dispongono di una gamma di esportazioni industriali relativamente varia. Per gli altri, e ad eccezione fatta della auspicabile espansione delle esportazioni di prodotti agricoli trasformati, l'industrializzazione si concentrerà verosimilmente nei settori che permetteranno ai paesi interessati di utilizzare nel miglior modo possibile le loro risorse naturali, una mano d'opera abbondante, o le due cose insieme. Secondo le conclusioni di una serie di studi riguardanti l'economia ed i piani d'industrializzazione dei paesi interessati, studi realizzati sia da ricercatori indipendenti che da organizzazioni internazionali specializzate, si possono in particolare citare, come categorie di prodotti per le quali le prospettive appaiono più favorevoli, la petrolchimica naturalmente per l'Algeria, i concimi di fosfato ed accessoriamente indumenti e calzature per il Marocco e la Tunisia, i prodotti farmaceutici, gli articoli di carta, i prodotti tessili, gli indumenti e calzature, i prodotti dell'industria siderurgica e gli articoli in materie plastiche per il Libano.

D'altra parte, sembra che le esportazioni di prodotti manifatturati sarebbero in grado di svilupparsi nel modo piú favorevole nei settori della chimica, della petrolchimica, delle industrie meccaniche, e, fino ad un certo grado, in quello dei tessili per quanto riguarda la Rau; per la Turchia, bisognerebbe citare le industrie chimiche, le fabbricazioni metalliche (metalli ferrosi e non-ferrosi), e le industrie meccaniche; per Cipro, l'industria della chimica, quella del caucciú, le industrie meccaniche, e l'industria vestiaria; per la Grecia, i settori della chimica, della petrolchimica e dei metalli non ferrosi, e per Israele, il cui grado d'industrializzazione è relativamente avanzato, la fabbricazione di macchine, quella di aerei, l'equipaggiamento elettrico ed elettronico, la chimica, il caucciú, le materie plastiche, e ugualmente gli indumenti ed alcuni tessili.

È apparso nel passato che almeno durante un periodo iniziale, i paesi in via di sviluppo sono in grado di esportare verso i paesi sviluppati delle quantità sostanziali di prodotti manifatturati. L'importanza e l'estrema diversità dei mercati dei paesi industrializzati, il fatto che in questi paesi ci si può aspettare non solo un aumento della domanda totale, ma una continua specializzazione delle produzioni nazionali, e l'uso corrente di moderni processi di commercializzazione, fanno sí che questi mercati siano in grado di assorbire facilmente delle quantità addizionali di prodotti manifatturati provenienti dai paesi in via di sviluppo e che siano particolarmente significative rispetto alla produzione attuale di questi ultimi.

Tuttavia, bisogna notare che, se l'industrializzazione per l'esportazione può risultare vantaggiosa durante il prossimo decennio, essa non lo è senza presentare certi inconvenienti in una prospettiva di sviluppo economico a piú lungo termine. In particolare, essa sarebbe di natura tale da prolungare l'attuale frammentazione economica della regione, caratterizzata specialmente dall'assenza di complementarità fra le diverse produzioni nazionali, ciò che si manifesta con la concorrenza fra i paesi mediterranei in via di sviluppo per esportare lo stesso piccolo gruppo di prodotti verso i paesi industrializzati che facciano o no parte della regione.

Se dal punto di vista della domanda, il mercato potenziale delle regioni industrializzate per i prodotti manifatturati esportati dai paesi mediterranei in via di sviluppo è praticamente illimitato, bisogna tener conto, naturalmente, di considerazioni di costo e di qualità. Ciò è una ragione supplementare operante in favore di una politica che favorisce l'espansione degli scambi fra i paesi mediterranei in via di sviluppo, non potendo avere che effetti benefici per la loro produttività industriale in generale, e di conseguenza, per le loro esportazioni di prodotti manifatturati verso i paesi industrializzati.

Non è ancora possibile, per ragioni sia politiche che economiche, esaminare oggi assetti istituzionali che siano di natura tale da stimolare gli scambi interregionali dei paesi mediterranei in via di sviluppo presi nel loro complesso. Ma è stato indicato che lungo le rive del Mediterraneo, esistono piccoli gruppi di paesi, aventi lingua e tradizioni comuni, così come un grado relativamente elevato di somiglianza economica, per cui, di conseguenza, l'approccio verso la soluzione dei loro problemi economici è dello stesso tipo. Un certo numero di iniziative hanno avuto per oggetto l'integrazione economica progressiva di questi piccoli gruppi di paesi situati sul versante sud del Mediterraneo. Queste iniziative possono prendere diverse forme, come di reciproche consultazioni in materia di pianificazione industriale, di coordinazione di piani e, eventualmente, di finanziamento di infrastrutture comuni, oppure anche di combinazioni dirette a favorire gli scambi reciproci e la cooperazione nel campo della commercializzazione nei paesi industrializzati di prodotti esportati dai paesi interessati. Iniziative in tal senso sembrano essere le più idonee ad accelerare lo sviluppo economico dei paesi più poveri della regione ed a ridurre lo scarto fra i tassi medi di sviluppo dei paesi situati al nord e quelli al sud del Mediterraneo.

II. La politica commerciale della Cee

di Roberto Aliboni

Con l'inizio del 1970 la Cee ha praticamente completato il tessuto delle sue relazioni con il Mediterraneo. Giunti che saranno ad una conclusione gli attuali contatti con la Rau, Malta e il Libano non vi saranno che Cipro, la Siria, la Libia e l'Albania ad essere privi di un loro regolamento commerciale con la Cee. Salvo naturalmente che nel frattempo anche questi paesi non facciano i passi appropriati verso le Comunità.

Il quadro della situazione attuale può essere rapidamente tracciato. La Grecia è associata alla Cee dal 1° novembre 1962. A causa del regime autoritario stabilitosi ad Atene quest'associazione è stata messa per il momento in sordina. La Turchia è anch'essa associata dal 1° dicembre 1964. Il 1970 doveva essere l'anno di passaggio dalla fase preparatoria a quella transitoria. Alcune discordanze hanno impedito che tale passaggio si verificasse, ma è assai verosimile che al più presto le difficoltà verranno appianate. Dal 1969 Tunisia e Marocco sono associati. Gli accordi relativi sono stati definiti « parziali », essendo inteso che al loro scadere saranno ampliati fino a comprendere accanto al regime commerciale anche un regime finanziario. Dopo lunghe trattative nei primi mesi del 1970 sono stati conclusi due accordi preferenziali con Israele e con la Spagna e un accordo non preferenziale con la Jugoslavia. Come abbiamo detto contatti sono inoltre in corso con Malta, la Rau e il Libano. Ma vi sono in corso contatti anche con l'Algeria, sebbene sospesi da lunga data. L'Algeria si trova in una posizione singolare di fronte alla Cee. È infatti l'unico paese terzo verso il quale i sei praticano regimi sostanzialmente difformi. L'Italia la

Roberto Aliboni dirige il Dipartimento paesi in sviluppo dell'Istituto affari internazionali.

tratta come paese terzo, la Francia le concede la franchigia per i prodotti industriali e notevolissime preferenze per quelli agricoli. Gli altri applicano regimi preferenziali di varia entità. Non c'è dubbio che presto un regolamento sarà trovato per i rapporti fra Algeria e Cee, anche perché i sei hanno trovato recentemente un accordo per organizzare il mercato comunitario del vino e i rapporti con i paesi terzi in questo campo.

La regione mediterranea dunque è di particolare impegno per la Cee. Scopo di questo studio è di esaminare la politica commerciale comunitaria nella regione mediterranea in relazione alla possibilità di sviluppo dei paesi della regione stessa. In primo luogo considereremo alcuni tratti più caratteristici delle relazioni commerciali fra Cee e Mediterraneo. In secondo luogo cercheremo di definire le caratteristiche della politica commerciale comunitaria con particolare riferimento ai paesi in sviluppo. Infine vedremo l'applicazione che tale politica riceve nel Mediterraneo cercando di darne una valutazione in termini di sviluppo.

Importanza e caratteristiche del contesto commerciale

Il Mediterraneo costituisce un'area di grande importanza commerciale per la Cee. Come può vedersi dalla tabella n. 1, fra le altre aree meno sviluppate quella del Mediterraneo ha un posto preminente. La Cee importa dal Mediterraneo per un valore pari al grande continente asiatico. Inoltre il Mediterraneo costituisce l'area meno sviluppata di maggior assorbimento delle esportazioni comunitarie.

TAB. 1. *Commercio della Cee con le principali aree in sviluppo*
(media 1966/68, miliardi di \$)

	Asia ^a	America ^b	Africa ^c	Mediterraneo ^d
Importazioni	4,1	2,9	2,5	4,0
Esportazioni	2,8	2,3	1,8	4,9

Fonte: Istituto statistica delle Comunità europee, *Commercio estero: statistica mensile*, n. 3, 1968 e n. 2, 1969.

^a Escluso Giappone, Israele, Libano, Siria, Cipro.

^b Escluso Stati Uniti, Canada.

^c Escluso Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Rau, Sud Africa.

^d Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Rau, Israele, Libano, Siria, Cipro, Grecia, Turchia, Jugoslavia, Albania, Gibilterra, Spagna, Malta, Portogallo.

Questo volume di commercio si ripartisce in modo caratteristico fra le varie subregioni dell'area mediterranea, quali sono definite nelle note alla tabella n. 2. Se si esamina questa tabella si vede che i 2/3 delle importazioni comunitarie provengono dalla parte occidentale del bacino, cioè dal Maghreb e dall'Iberia, e che circa la stessa proporzione proviene dalla parte meridionale, cioè dal Maghreb e dal Medio Oriente. Il Maghreb in ogni caso fornisce alla Cee circa la metà di quanto essa importa dal Mediterraneo e svolge chiaramente nella regione un ruolo commerciale fondamentale.

TAB. 2. *Importazioni della Cee dalle subregioni^a mediterranee*
(media 1966/68, miliardi di \$)

	Ovest	Est	Totale
Nord	0,7	0,8	1,5
Sud	2,1	0,4	2,5
Totale	2,8	1,2	4,0

Fonte: vedi tab. 1.

^a I paesi mediterranei sono qui ripartiti come segue:

- 1 - Maghreb (sud-ovest): Marocco, Algeria, Tunisia, Libia.
- 2 - Iberia (nord-ovest): Gibilterra, Spagna, Malta, Portogallo.
- 3 - Levante (nord-est): Turchia, Grecia, Jugoslavia, Albania.
- 4 - Medio oriente (sud-est): Rau, Israele, Libano, Siria, Cipro.

Esiste pertanto una doppia concentrazione geografica delle importazioni comunitarie dal Mediterraneo ad ovest e a sud e che fa perno sul Maghreb.

Nelle importazioni della Cee del bacino mediterraneo il greggio svolge un ruolo importante. Osservando la media 1964/66 (essendo per questi anni disponibili dati sufficientemente analitici) si può mettere in evidenza, come nella tabella n. 2, questo ruolo che svolge il petrolio nel traffico mediterraneo.

Il greggio costituisce il 35% delle importazioni comunitarie dal Mediterraneo ed è essenzialmente il Maghreb a rifornire la Cee. In particolare l'Algeria e soprattutto la Libia.

È da considerare che, escludendo il greggio, la concentrazione geografica che abbiamo osservato si modifica. In questo caso infatti benché persista una concentrazione ad ovest si nota una concentrazione a nord invece che a sud. Le tre subregioni interessate, cioè il Levante, il Maghreb e l'Iberia si ripartiscono il mercato comunitario in parti pressoché uguali.

TAB. 3. *Importazioni della Cee dal Mediterraneo riferite al greggio*
(media 1964/66, miliardi di \$)

Origine	Importazioni totali	di greggio	senza greggio
Mediterraneo	3,4	1,2	2,2
Maghreb	1,8	1,1	0,7
Medio Oriente	0,4	0,1	0,3
Levante	0,6	<i>a</i>	0,6
Iberia	0,6	<i>a</i>	0,6

a Trascurabile.

Fonte: Commission des Communautés européennes, *Informations statistiques concernant les principales importations de la Communauté en provenance des pays du bassin méditerranéen*, Sec (68) 240, Bruxelles, 23 gennaio 1968; Istituto statistico delle Comunità europee, *Commercio estero, tavole analitiche Cst, Import*, 1966.

Le importazioni comunitarie, una volta escluso il greggio, sono in prevalenza costituite da prodotti agricoli, anche se non è trascurabile la percentuale di esportazioni non agricole di paesi come la Grecia, la Turchia, Israele e la Spagna. I prodotti compresi nell'allegato II del Trattato di Roma costituiscono quasi il 36% delle importazioni totali dal Mediterraneo, sempre considerando la media 1964/66. Salvo una piccola parte (cioè i prodotti esenti da dazio, che costituiscono la 0,8% delle importazioni medie 1964/66) sono questi i prodotti che pongono il maggior numero di problemi nel regolamento dei rapporti commerciali fra la Cee e i suoi partners mediterranei.

In questo settore le importazioni della Cee si concentrano su pochi prodotti. I paesi mediterranei infatti per una decina di prodotti forniscono alla Cee più dell'80% delle sue importazioni di quei prodotti stessi. Si tratta di vini, arance, clementine e mandarini, frutti in guscio, pomodori freschi, olio d'oliva, sughero, fichi secchi e semole. Per altri pochi prodotti, fra cui in particolare l'uva secca, i paesi mediterranei forniscono fra il 60 e l'80% delle importazioni extracomunitarie.

Particolarmente interessati all'esportazione di arance sono l'Algeria, il Marocco, la Tunisia, Israele e la Spagna. I tre paesi maghrebini, la Spagna e in parte la Jugoslavia sono i più interessati all'esportazione di vini. Clementine e mandarini sono esportati in particolare da Algeria, Tunisia, Marocco e Spagna. I frutti in guscio sono esportati soprattutto dalla Turchia e in minor parte dalla Spagna. La Tunisia è il maggior fornitore di olio d'oliva e il Marocco di pomodori freschi. Grecia e Turchia hanno un particolare interesse nell'esportazione di uve

secche. Per altri prodotti, come il tabacco, certi paesi mediterranei non sono fra i maggiori fornitori della Cee — in questo caso Grecia e Turchia — e tuttavia hanno un interesse particolare alla loro esportazione data la loro struttura produttiva.

Cercando di trarre alcune conclusioni da queste osservazioni, si può dire che il commercio della Cee con i paesi mediterranei è concentrato nel Maghreb per quanto riguarda il greggio; è concentrato in parti uguali nel Maghreb, nell'Iberia e nel Levante per quanto riguarda gli altri prodotti; è concentrato su pochi prodotti agricoli di cui spesso i paesi mediterranei sono i maggiori fornitori quali gli ortofrutticoli, il vino, il tabacco, l'olio d'oliva, la frutta secca.

La dottrina commerciale e i paesi in sviluppo

La Cee avrebbe dovuto disporre di una politica commerciale comune a partire dal 1970. Questo obiettivo non è stato raggiunto. Nel frattempo, tuttavia, a causa della potenza commerciale effettivamente acquistata, la Cee non ha potuto fare a meno di elaborare alcuni criteri di condotta e alcuni principi che per ora costituiscono ciò che si può chiamare la sua politica commerciale.

È tuttavia caratteristico il modo in cui la Cee è arrivata ad elaborare questo nucleo di politica commerciale. Una politica commerciale come tale infatti non è mai stata enunciata. Piuttosto sono state alcune condotte che la Cee ha posto in essere in altri settori a generare collateralmente i principi e i criteri che attualmente costituiscono la sua politica commerciale. Questa situazione del resto è inerente al modo stesso in cui l'unificazione dei sei viene portata avanti. La Cee non mira all'elaborazione di una politica economica organica da cui derivino le politiche settoriali. Mira invece a porre in essere alcune politiche settoriali. Ad un certo punto l'operare di queste politiche parziali dimostra di per sé la necessità di istituire nuovi strumenti e politiche comuni verso la definizione di una politica economica comune, che a sua volta postula un organismo politico di tipo federale. Il modello attraverso il quale viene edificata l'unità europea è un processo in cui ogni piano che viene costruito serve solo a dimostrare che manca il piano di sotto.

Ciò posto, da quali politiche comunitarie derivano i principi che attualmente costituiscono la politica commerciale della Cee e quali sono tali principi? La politica commerciale verso i paesi in via di sviluppo, che è quella che qui ci interessa, è nata sostanzialmente dai progressi compiuti nel campo della politica agricola e dall'applicazione della politica d'associazione in base alla parte IV del Trattato di Roma e al-

l'articolo 237. Nessun contenuto di politica commerciale è stato generato invece dalle limitate applicazioni degli accordi 111 e 113, che prevedono la conclusione di accordi commerciali. Infatti tali accordi sono costituiti in riduzioni tariffarie o concessioni di altra natura fatte nei limiti lasciati liberi da quanto si è realizzato nei due settori suddetti.

Lo sviluppo della politica agricola ha generato il principio della protezione di quei prodotti che via via hanno ricevuto un'organizzazione di mercato comunitaria. Il protezionismo agricolo è stato un prezzo politico pagato consapevolmente per ottenere un approfondimento dell'integrazione fra i sei. Per usare le parole di John Pinder, è stato il risultato di uno dei pochi casi d'integrazione positiva realizzati dalla Cee¹. Per questo motivo il protezionismo fa parte del tessuto stesso dell'edificazione comunitaria e difficilmente potrà essere asportato. Senza dubbio esso condizionerà in modo considerevole l'elaborazione — se mai ci sarà — di una politica economica generale della Cee.

Il protezionismo agricolo così instaurato dalla Cee investe soprattutto i rapporti commerciali con quei paesi in sviluppo che esportano prodotti agricoli competitivi con quelli comunitari. Il Mediterraneo in questo senso è particolarmente colpito. È sufficiente osservare per rendersene conto la tabella n. 4, che dà il grado di dipendenza dei paesi in sviluppo dalle esportazioni di prodotti agricoli competitivi.

Accanto al protezionismo generato dalla politica agricola comunitaria, la politica d'associazione praticata dalla Cee ha dato vita al principio del regionalismo e a quello della reciprocità preferenziale.

TAB. 4. *Classificazione dei paesi in sviluppo secondo la struttura delle loro esportazioni di prodotti competitivi della zona temperata^a*
(anno base 1963)

Paese	%	Paese	%
Grecia	65,2	Cipro	49,2
Alto Volta	60,1	Malawi	46,5
Turchia	52,1	Tunisia	41,5
Giordania	49,9	Marocco	41,0

^a Animali vivi, cereali e trasformati di cereali ad esclusione di riso; mangimi, frutta e vegetali escluse banane, bevande, tabacco e manufatti.

Fonte: Unctad, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, Td/Stat. 2, Ginevra, 1969.

¹ John Pinder, *Positive Integration and Negative Integration*, in «The World Today», n. 3, 1968, pp. 88-110.

È stata soprattutto l'associazione con gli Stati africani e malgascio (Sama) a fornire tali principi. Quando i Sama, non ancora indipendenti, furono associati un po' perché la Francia ne faceva una condizione politica della sua adesione alla Cee e un po' perché i legami fra Francia e colonie erano obiettivamente troppo stretti per essere improvvisamente tagliati, forse nessuno pensava che questa associazione avrebbe avuto un'influenza così profonda sulla politica commerciale comunitaria verso i paesi in sviluppo. Sta di fatto che quando, specie con l'istituzione dell'Unctad, si cominciò a parlare di soluzioni a livello mondiale per lo sviluppo, di preferenze generali e non reciproche per i paesi in via di sviluppo e di accordi mondiali per prodotto, la Cee si trovò a scegliere fra l'adozione di queste misure, che avrebbero significato in pratica la scomparsa dell'associazione con i Sama, o il mantenimento della sua politica rivolta a un gruppo limitato di paesi in sviluppo. La Cee scelse di proseguire nella sua politica settoriale e gli ideologi di Bruxelles, messi al lavoro, definirono « regionale » la politica di associazione contrapponendola a quella « mondiale » che l'Unctad nel frattempo proponeva. Questa scelta comunitaria ha costituito un altro caso di integrazione positiva al quale forse gli studiosi del processo di integrazione europea non hanno dato la dovuta importanza.

Il regionalismo praticato nei rapporti commerciali della Cee viene sostenuto con argomenti di carattere pratico. Si sostiene infatti che esistono regioni, come l'Africa, il Mediterraneo, l'Europa, caratterizzate da una complementarità che sul piano commerciale non può restare senza effetti. Inoltre la definizione di regioni verso le quali un gruppo di paesi industrializzati concentra il suo aiuto consentirebbe un intervento più appropriato.

La spina dorsale del sistema regionale, dal punto di vista commerciale, è costituita dalla reciprocità preferenziale, cioè dall'esistenza di condizioni preferenziali di accesso sul mercato dei paesi in sviluppo appartenenti al sistema regionale a beneficio dei paesi sviluppati dello stesso sistema. Queste preferenze inverse, usate dalla Cee per mettere in opera le sue associazioni, non rientrano in nessuno degli schemi proposti in questo campo: né in quello proposto dall'Unctad di preferenze non reciproche, né in quello originariamente sostenuto dal Gatt di preferenze fra paesi in sviluppo non estensibili ai paesi sviluppati. Sta di fatto che la Cee ha fatto larga applicazione di questo strumento, dalle associazioni africane a quelle mediterranee.

I tre principi dunque che fino a questo momento guidano la politica commerciale comunitaria sono il protezionismo dei prodotti agricoli competitivi, il regionalismo e le preferenze inverse. Nel paragrafo che segue dobbiamo vedere come tale politica ha trovato applicazione nel Mediterraneo.

La politica commerciale nel Mediterraneo

La politica commerciale comunitaria che fino ad oggi è stata esercitata nel bacino mediterraneo può essere definita come una politica di empirismo « bilaterale ». Di volta in volta e paese per paese la Cee ha cercato un arrangiamento particolare nel tentativo di risolvere almeno i problemi più urgenti del caso. Ci troviamo così di fronte a una considerevole varietà di accordi commerciali e istituzionali.

Malgrado l'accentuato empirismo con il quale la Cee ha sistemato i suoi rapporti mediterranei, tuttavia sono riscontrabili alcuni criteri di massima. Occorre notare infatti che le relazioni già strette con il nord del bacino, e quelle che si vanno delineando nel futuro, sono di natura ben diversa da quelle con il sud. Il nord infatti non è semplicemente partner di accordi commerciali, ma di legami che vengono stabiliti in vista di un'unione doganale con la Cee stessa. Questo significa che i paesi in questione finiranno per beneficiare anche della politica agricola comune rientrando alla lunga sotto l'ombrello protettivo della Cee. È da notare poi che un regime abbastanza privilegiato si delinea per il Maghreb, in particolare Tunisia, Marocco e Algeria, anche se non nell'ambito di un'unione doganale con la Cee.

Ciò oltre che rispondere a criteri politici risponde alla concentrazione commerciale per subregioni che abbiamo osservato nel primo paragrafo. Avevamo visto infatti che, escludendo il greggio, il commercio mediterraneo della Cee si concentra nel Levante, in Iberia e nel Maghreb quasi in parti uguali, mentre includendo il greggio si concentra nel Maghreb. Resta così in secondo piano il Medio Oriente, che in effetti nel complesso — con l'eccezione non rilevante di Israele — ha delle relazioni abbastanza modeste con la Cee fondate su pochissimi prodotti.

Non c'è dubbio che qualsiasi politica mediterranea della Cee si svilupperà in queste direzioni. Tuttavia, mentre tale politica si svilupperà non senza difficoltà, il problema degli effetti che può nel frattempo generale il tipo di politica commerciale effettuato dalla Cee è tutt'altro che privo d'importanza.

Il movimento tendente ad assorbire i paesi settentrionali del bacino nella politica agricola comune si scontra con la preferenza comunitaria di cui gode attualmente l'Italia in quanto paese membro. Del pari incontrerà queste resistenze la tendenza a privilegiare in modo consistente il Maghreb. Come abbiamo visto nel primo paragrafo le esportazioni mediterranee verso la Cee si concentrano su pochi prodotti. Questi pochi prodotti sono quasi tutti concorrenti con la produzione italiana. Il vero problema di questa concorrenza, perlopiù, non sta in una insufficiente dimensione del mercato comunitario. Tale mercato in generale si mostra abbastanza ampio da assorbire sia la produzione italiana che le

esportazioni mediterranee. Tuttavia la produzione italiana avviene spesso in condizioni strutturali molto arretrate, mentre quelle mediterranee concorrenti, da poco sottoposte ad appropriate operazioni di sviluppo, avvengono o sono suscettibili di avvenire in condizioni più avanzate.

Nelle trattative finora condotte con i paesi mediterranei l'Italia ha spesso agito da freno. La sua posizione è stata di sollecitare regolamenti comunitari per gli ortofrutticoli, il vino e il tabacco che, completando la costruzione agricola europea, dessero anche a queste produzioni di suo interesse la stessa protezione di cui godono gli oleaginosi o i prodotti lattiero-caseari. Queste preoccupazioni italiane hanno particolari implicazioni commerciali per i paesi in via di sviluppo mediterranei. Tuttavia esse non sono meno legittime, una volta dichiarato il gioco, di quelle dei partners europei che hanno voluto la protezione dei cereali o degli oleaginosi, protezione che ha implicazioni poco favorevoli verso altri paesi in sviluppo.

Ciò che però teme in particolare l'Italia è l'aumento dei « membri del club », cioè dei paesi che in qualche modo divengono potenzialmente beneficiari di una protezione uguale o analoga a quella comunitaria. L'intensificarsi delle relazioni mediterranee è stato avvertito come una minaccia. Così nel 1964 l'Italia presentava in sede Cee un memorandum per chiedere garanzie di preferenza comunitaria in caso di associazioni « il cui contenuto commerciale potrebbe causare squilibri all'interno della Comunità, facendo gravare solo su uno o due (paesi) il carico delle concessioni accordate »². La tesi italiana inoltre è stata quella di istituire un parallelo fra intensificazione dei rapporti con l'Europa meridionale e ampliamento della Cee ai paesi nordici, concorrenti dei suoi partners comunitari. Questo parallelismo suggeriva peraltro più una tesi politica (l'ingresso del Regno Unito nella Cee) che una soluzione vera e propria del problema. Nel Consiglio della Cee dell'8 aprile 1965 il ministro degli esteri italiano dichiarava la necessità di « delineare una politica globale per i paesi del bacino mediterraneo che finiranno tutti con il voler stabilire relazioni particolari con la Comunità e che sono tutti fra loro concorrenti per quanto riguarda l'esportazione dei prodotti agricoli »³.

Una tesi molto lucida, ma l'Italia come gli altri paesi comunitari non l'ha mai elaborata, limitandosi a chiedere uno sviluppo del protezionismo europeo per la parte che la interessava. La realtà è che la Cee non può pretendere di avere una politica commerciale adeguata alla situazione mediterranea — come del resto alla situazione degli altri

² *Principi e direttive di una politica globale della Comunità per le relazioni coi paesi terzi*, in « Relazioni internazionali », 1964, p. 820.

³ Riportato da « Relazioni internazionali », 1965, p. 381.

paesi in sviluppo — se lascia che tale politica venga determinata dagli sviluppi in senso protezionistico della politica agricola.

Attualmente, mentre si delinea un movimento a lungo termine di sempre maggiori rapporti con l'Iberia, il Levante e il Maghreb, questo movimento è reso tuttavia molto difficoltoso e costoso dalla politica agricola comune. Finché sarà tale politica a fornire contenuti alla politica commerciale non si vede altra possibilità. Ciò che si rischia è che infine si arrivi ad un regolamento dei rapporti ma nel peggiore dei modi.

Queste considerazioni ci introducono all'altro problema cui abbiamo accennato, vale a dire gli effetti che l'attuale politica commerciale della Cee, come l'abbiamo descritta nel precedente paragrafo, può generare nei rapporti mediterranei.

Un tipo di rischio che si delinea è quello di una spaccatura fra il nord del bacino integrato nella Cee e il sud che ne resta fuori. Questo rischio non è grave per l'impossibilità di trovare delle soluzioni, ma per il costo che tali soluzioni implicano.

Un rischio forse più grave è invece quello della persistenza della situazione preferenziale così come la configurano le attuali associazioni. L'esistenza di preferenze inverse, con la tendenza ad un ampliamento del loro raggio, appare come un'ipoteca sullo sviluppo dei paesi mediterranei, in particolare di quelli del Maghreb.

Alcuni sostengono, non senza ragioni, che l'avvenire dello sviluppo mediterraneo non sta tanto nello sviluppo del commercio, che sarebbe relativamente facile provocare, ma negli investimenti che i paesi in sviluppo del Mediterraneo potrebbero attirare dall'Europa. È qui però che a causa delle preferenze inverse i due discorsi si saldano. Le possibilità infatti che tali investimenti vengano attirati possono essere compromesse proprio dall'esistenza delle preferenze inverse. È difficile che un investitore europeo si stabilisca in paesi che, concedendo preferenze alla Cee, lo espongono ad una severa concorrenza. A parte questo, la libertà di accesso al mercato rischia di impedire le iniziative locali di industrializzazione, per non parlare poi del costo che il paese rischia di affrontare in termini di prezzi acquistando da un fornitore preferito.

Malgrado ciò la Cee insiste in modo particolare sulle preferenze inverse. Le trattative con il Marocco, in particolare, sono state rese abbastanza difficili proprio da questa insistenza. Se una politica del genere può apparire giustificata nel caso di associazioni che mirano all'unione doganale o alla zona di libero scambio, meno giustificata appare in altri casi, come in quello del Maghreb.

Resta da esaminare la questione del regionalismo, in quanto applicato al Mediterraneo. La dottrina regionalista della Cee cozza di fre-

quente con la realtà di fatto. In termini di politica economica la regione è un'area omogenea cui possono applicarsi per questa stessa omogeneità determinate politiche. Le regioni della Cee si ribellano ad ogni tentativo di scorgervi sostanziali requisiti di omogeneità. I Sama, per esempio, non sono una regione omogenea. Il Madagascar è isolato; la Somalia, benché vicina agli associati di Arusha (Kenya, Uganda e Tanzania) sta insieme a quelli di Yaoundé. Anche il Mediterraneo, come abbiamo visto, non è molto omogeneo. Tuttavia si presterebbe a qualche intervento generale ed organico, diverso dalla politica di empirismo bilaterale finora praticata dalla Cee.

Le cose stesse del resto hanno indotto recentemente la Cee ad accennare un tentativo di politica comune nella regione. Ciò è accaduto quando la Cee unilateralmente ha concesso preferenze agli agrumi di Spagna e Israele per controbilanciare le preferenze concesse in sede di associazione a Tunisia e Marocco. Ma questo tentativo ha suscitato tali proteste al Gatt da parte degli Stati Uniti, interessati anch'essi al mercato delle arance, che la Cee ha persino desistito dal richiedere un « waiver ». Il regionalismo è una discriminazione verso i paesi terzi. Arriva il momento in cui questi non l'accettano più. E la Cee che forse con quelle preferenze unilateralmente concesse aveva cominciato ad elaborare una politica regionale viene fermata su questo cammino, buono o cattivo che sia. In realtà il regionalismo della Cee è apparso ad alcuni come il paravento delle preferenze inverse.

Le preferenze alla regione mediterranea

Il protezionismo della Cee costituisce un ostacolo all'instaurazione di rapporti commerciali crescenti nel Mediterraneo. Tuttavia anche se con sforzo — per esempio, attraverso una politica di prezzi minimi all'esportazione — gli effetti di questo protezionismo sui paesi mediterranei possono essere contenuti, le altre caratteristiche della politica commerciale della Cee appaiono invece più preoccupanti.

L'attuazione di una politica regionale è finora di fatto mancata. Per politica regionale la Cee ha inteso una politica di discriminazione verso i paesi terzi mediante la preferenza che dà e quella che riceve. Può essere questo il contenuto della politica regionale della Cee nel Mediterraneo? Si potrebbe forse accettare la discriminazione dei paesi terzi a causa della concessione di preferenze ai paesi mediterranei. Ma non sembra accettabile invece il rovescio della medaglia, e cioè il godimento di preferenze da parte della Cee. A parte la nuova discriminazione che queste preferenze provocano verso i paesi terzi, sono gli effetti che possono provocare sui partners meno sviluppati che inducono

a rifiutare le preferenze inverse come contenuto di una politica commerciale nella regione mediterranea.

Ma allora si tratta di elaborare una politica commerciale regionale in cui le preferenze inverse abbiano quanto meno un ruolo diverso. A nostro avviso la direzione che la Cee deve intraprendere è quella di sostenere — anche al Gatt — la necessità di una politica regionale mediterranea. Tuttavia la Cee dovrebbe concludere accordi a reciprocità preferenziale solo con i paesi a nord del bacino, cioè Spagna, Grecia, Turchia e Malta. Con gli altri paesi gli accordi non dovrebbero prevedere preferenze inverse, bensì solo preferenze da parte della Cee. In particolare, per quanto riguarda i prodotti agricoli sarebbe opportuno che la Cee e in particolare l'Italia accettassero un grado maggiore di concorrenza, puntando per quanto li riguarda sulla riforma delle strutture della propria agricoltura. Il principio del controllo della produzione, sommessamente introdotto nel regolamento del tabacco, può essere un inizio buono. Seguendo queste linee è probabile che la Cee riesca ad organizzare una politica regionale eliminando gli elementi di maggiore iniquità che oggi caratterizzano i suoi rapporti mediterranei.

III. Sviluppo agricolo e ricerca agronomica

di Daniel Pepy

Lo sviluppo economico dei paesi mediterranei non può essere studiato esaurientemente se si omette di ricordare la situazione di questi paesi di fronte ai problemi dell'agricoltura. Senza volere intavolare qui una discussione di principio sulla parte da accordare rispettivamente all'agricoltura e all'industria nell'evoluzione dei paesi sottosviluppati, si può tuttavia considerare, come in particolare fa il rapporto Pearson¹, che almeno per un certo periodo di tempo l'agricoltura occuperà nella vita economica dei paesi in via di sviluppo un posto molto più importante che nei paesi sviluppati.

Di ciò sono causa, più o meno accentuatamente secondo i paesi, tre fattori, che confermano questo modo di vedere.

In primo luogo, l'agricoltura rappresenta in tutti i paesi mediterranei una parte importante della loro attività economica, sia in termini di produzione interna che in termini d'esportazione. Questa affermazione generale va qualificata tenendo conto dei paesi produttori di petrolio, come la Libia, che esportano praticamente solo prodotti petroliferi, i quali a loro volta rappresentano la parte più importante del Pnl.

In secondo luogo, la parte di popolazione attiva, e addirittura di popolazione totale, la cui situazione economica (livello di vita, situazione sociale, ecc.) dipende direttamente dall'agricoltura, resta considerevole; questo dato permane malgrado i progressi dell'industrializzazione e lo sviluppo della produzione di petrolio e di gas in alcuni paesi, quali la Libia, l'Algeria o la Rau, ovvero malgrado la parte importante tenuta dalle attività terziarie, come in Libano. Le tendenze

Daniel Pepy è presidente dell'Institut de Recherches Agronomiques Tropicales. La traduzione è di Nicola Balioni.

demografiche esistenti nella maggior parte di questi paesi non possono che accentuare questa constatazione, almeno nell'immediato: taluni dei paesi, cui questo studio si rivolge, si trovano fra quelli la cui espansione demografica è attualmente la piú forte del mondo.

Infine, sin d'ora, cioè tralasciando di considerare questa spinta demografica, i bisogni alimentari di questi paesi sono considerevoli. Tutti i paesi mediterranei si trovano in condizione di dover accrescere la loro produzione agricola sia in quantità che in qualità per fare fronte ai bisogni naturali di una popolazione che avrà una sempre maggiore tendenza a ricercare un'alimentazione migliore, una popolazione che sempre piú s'inurba, come d'altra parte quella di tutti i paesi in via di sviluppo. L'attuale pressione demografica e il raggiungimento della maggiore età di una popolazione assai giovane non possono che accentuare queste tendenze.

Ancora una volta, non si tratta affatto di limitare l'attività di questi paesi al settore agricolo. Tutti sanno bene la vanità di tali tentativi che si propongono di ridurre all'agricoltura l'attività di paesi indipendenti. Soprattutto, si sa che i paesi industrialmente piú dotati sono anche quelli che possono sviluppare nelle migliori condizioni un'agricoltura moderna. D'altro canto, gli stati la cui agricoltura si sviluppa, produce meglio e di piú, esporta in maggior misura, sono quelli che sono meglio preparati a un progresso economico reale potendo offrire la piú sana base possibile allo sviluppo industriale. Il progresso agricolo nei paesi mediterranei non può non essere uno degli elementi di una vita economica sempre in via di miglioramento; ma è solo uno degli elementi essenziali, per le ragioni che abbiamo sommariamente ricordato e che è adesso opportuno precisare maggiormente.

Questo studio esaminerà successivamente:

1 - la situazione dell'agricoltura in taluni paesi mediterranei: Algeria, Libia, Marocco, Tunisia, Rau; 2 - l'agricoltura nei piani di sviluppo; 3 - i problemi della ricerca agronomica.

L'agricoltura in alcuni paesi rivieraschi

Tutti i paesi mediterranei possiedono risorse minerarie (specialmente ferro e fosfati) o importanti risorse petrolifere. Accade così logicamente che la parte dell'agricoltura nel Pnl è nettamente meno elevata che in altri paesi africani o asiatici sprovvisti di tali risorse. Non per questo tuttavia resta meno importante, coprendo circa da un quarto a un quinto del reddito al costo dei fattori. Nel frattempo, come per

¹ Lester B. Pearson e altri, *Partners in Development*, Pall Mall Press, Londra, 1969.

esempio nel caso della Libia, si registra una importanza crescente dei redditi di origine petrolifera e quindi un decrescere della parte dell'agricoltura: 26,1% nel 1958, 12% nel 1963, 4,6% nel 1966². Come vedremo piú avanti, è proprio in questi paesi che le importazioni di prodotti alimentari rappresentano di gran lunga la parte piú grande sul totale delle importazioni (vedi tab. 3).

Ma spingendo l'analisi piú a fondo si può constatare che anche nei paesi in cui lo sviluppo industriale è piú forte, o che beneficiano di risorse petrolifere piú sviluppate, la parte della popolazione agricola su quella attiva resta molto importante.

Nel 1965, questa parte variava (vedi tab. 4) dal 35% per la Libia al 78% per il Sudan. Da allora è certamente diminuita ma, pur senza raggiungere le cifre riscontrabili in alcuni paesi dell'Africa nera o dell'America centrale (talvolta dall'80% al 90% della popolazione attiva), resta molto importante. E ciò conduce a due constatazioni. In primo luogo tutti questi paesi dispongono di un potenziale di manodopera considerevole e per di piú accresciuto dalla pressione demografica che abbiamo considerato: questo rende di conseguenza indispensabile un vero e proprio sviluppo industriale. Ma, d'altro canto, la parte dell'agricoltura nel Pnl è nettamente insufficiente in relazione al numero di persone attive che vi sono addette. Nei paesi il cui reddito procapite è ancora generalmente debole (eccetto la Libia: 640 dollari circa) i contadini e l'agricoltura sono particolarmente sfavoriti e tutto il possibile deve essere fatto per migliorarne il reddito.

Malgrado tradizioni antichissime, questa agricoltura conosce difficoltà particolari. Vero è che le aziende dirette dai coloni europei avevano realizzato, specialmente fra il 1920 e il 1950, progressi considerevoli. Ma essi nascondevano la stagnazione se non il regresso dell'agricoltura tradizionale, specialmente nei tre paesi dell'Africa del nord. L'indipendenza ha consentito ai nuovi dirigenti di prendere coscienza del problema nella sua interezza, accordando tanto alle aziende moderne che a quelle tradizionali lo stesso interesse, e ciò per ragioni sociali e politiche che facilmente si comprendono. La partenza di un grandissimo numero di coloni (la quasi totalità in Algeria e in Tunisia) ha reso piú facili le misure di riforma agraria. Ma nell'immediato questa trasformazione ha comportato, per quanto provvisoriamente, un sensibile abbassamento dei rendimenti delle aziende. Si devono dunque compiere degli sforzi, da un lato per restituire la loro piena efficienza alle aziende moderne e, dall'altro, per ripensare l'agricoltura tradizionale delle piccole aziende³.

² Parte dell'agricoltura sul reddito nazionale.

³ Si veda in particolare l'articolo di Octave Marais, *La politique agraire du Maroc*, in « Analyse et Prévision », maggio 1969.

Una seconda difficoltà riguarda i fattori naturali. La natura dei suoli, i rilievi, l'assenza quasi generale di acqua, rendono molto auspicabile un moltiplicarsi dei lavori per attrezzare l'agricoltura, in particolare di idraulica agricola. In questo campo sono stati compiuti grandi sforzi e molti sono ancora in corso. Anche la Rau, che da sempre beneficia dei favori del Nilo, è ben felice di aver potuto realizzare la grande diga di Assuan che permette di mettere a coltura, in questo vasto paese dalla terra così mal ripartita, più di 550.000 ettari di nuove terre⁴. Ma ovunque lavori del genere vengano intrapresi il loro rendimento può essere validamente assicurato solo da un'agricoltura di qualità, cioè modernizzata.

È forse questo uno dei tratti più caratteristici della situazione attuale. La necessità di fronteggiare rapidamente bisogni crescenti, necessità di esportazione sempre più grandi, nonché il problema della redditività di un'agricoltura altamente capitalizzata conduce a un'agricoltura estremamente meccanizzata in cui ciò che conta è innanzitutto il rendimento industriale. Ma per ragioni sia politiche che sociali occorre migliorare e sviluppare nel frattempo l'agricoltura tradizionale, cioè, in breve, recuperare gli anni perduti per via del colonialismo o delle lotte per l'indipendenza⁵; e questo non è facile. Anche sul piano economico è evidente che la trasformazione delle piccole aziende fino a renderle remunerative non può essere realizzata se non progressivamente.

In un caso e nell'altro ci si scontra con considerevoli difficoltà psicosociologiche. La situazione dei salariati delle imprese di stato in Algeria, dei membri delle cooperative tunisine prima del colpo di timone del 1969, come quella dei contadini restati in zone di agricoltura tradizionale non è certo facile. Occorre far loro assimilare nuove situazioni sociologiche e nello stesso tempo applicare il più rapidamente possibile metodi agricoli di cui essi non sempre percepiscono la necessità e l'utilità. Questa incomprendenza, questa diffidenza dei contadini di fronte alle trasformazioni tecniche non è del resto solamente caratteristica dei paesi che ci interessano: la ritroviamo per esempio in tutti i paesi dell'Africa nera, è quella che ha ritardato il progresso agricolo della Francia nei primi cinquant'anni del nostro secolo, ed è forse quella che dà tanta importanza alle questioni agricole nel quadro della Cee.

Ritornando al Mediterraneo, occorre notare che alcuni paesi, in particolare l'Algeria, hanno preso coscienza molto presto dopo l'indipendenza dell'importanza di questo problema. Numerose ricerche sono

⁴ René Dumont, Marcel Mazoyer, *Développement et socialisme*, Ed. du Seuil, Paris, 1969.

⁵ Per l'Algeria si veda lo studio di Pierre Bourdieu, *Le déracinement*, Paris, 1964.

state dedicate allo studio di questo fenomeno e alla ricerca di metodi idonei a consentire ai contadini algerini di svolgere nel miglior modo possibile il loro ruolo nell'agricoltura nuova.

Bisogna infine notare il ruolo che tiene l'agricoltura nel commercio esterno dei paesi in questione. Gli accordi fra la Cee, il Marocco e la Tunisia hanno mostrato l'importanza delle esportazioni agricole (vedi tab. 2). I negoziati che hanno preceduto la loro firma hanno del pari messo in luce le difficoltà cui gli stati mediterranei potevano andare incontro e che d'altra parte non sono esclusivamente loro. Un gran numero di loro prodotti sono concorrenti con prodotti identici dei paesi europei, per esempio gli agrumi di Tunisia o Marocco con quelli dell'Italia, membro della Cee, o della Spagna, che ha appena firmato con quest'ultima un importante accordo commerciale, per non parlare di Israele, ugualmente legata alla Cee. Il cotone egiziano si scontra non solo con la concorrenza delle fibre artificiali ma anche con quella di nuovi paesi produttori, alcuni dei quali, come il Camerun, cominciano ad avere un posto importante sul mercato internazionale. La specificità dei prodotti che tradizionalmente riservava un mercato ai paesi mediterranei tende ad attenuarsi per via di questa concorrenza internazionale. In assenza di accordi mondiali, particolarmente difficili da istituire (si sa per esempio che non è stato possibile concludere quello sul cacao e che l'accordo internazionale sul caffè sopravvive con difficoltà), gli stati sono costretti ad accordi bilaterali manifestamente insufficienti. Essi devono anche, e ne sono tutti consapevoli, accordare un'attenzione crescente alla qualità dei loro prodotti come pure alla loro trasformazione: ciò si manifesta molto chiaramente nei diversi piani di sviluppo da essi elaborati nel corso degli ultimi anni e che ora si sforzano di realizzare.

L'agricoltura nei piani di sviluppo

In un'opera recente che, rifacendosi al caso della Somalia, esamina il problema dell'agricoltura e dello sviluppo economico, il professor Querini fa notare che anche per un paese così poco dotato di risorse naturali come la Somalia è possibile dare il via allo sviluppo migliorando l'agricoltura. Ma da un lato questa deve essere considerata come un settore pilota, e, dall'altro, l'economista non deve mai dimenticare che in questo campo non esistono ricette magiche⁶. Per loro fortuna i paesi mediterranei hanno più risorse naturali e una popolazione più numerosa ed evoluta di quella somala. Le conseguenze di questo stato di fatto si rispecchiano nella maggior parte dei piani di sviluppo economico.

⁶ Giulio Querini, *Agricoltura e sviluppo economico*, Ricerche, Roma, 1969.

I pianificatori algerini hanno quantificato le prospettive 1970-73 ma non le hanno, almeno per quanto io ne sappia, pubblicate. Si sa solo che su un ammontare di investimenti previsti di 26,4 milioni di dinari, il 45,8% è per l'industria e il 15,4% per l'agricoltura. Si insiste in particolare su tre linee direttive. In primo luogo, si tratta di aumentare le superfici coltivate e principalmente quelle irrigate: perimetro di Bou Namoussa a 55 km da Annaba, comportante 30.000 ettari di terre coltivabili grazie all'irrigazione permessa dalla costruzione della diga della Cheffia. Entro il 1973 altri 30.000 ettari dovranno essere sistemati nel perimetro di Miliana, e, entro il 1975, 8.800 ettari nella piana di Maghnia dovranno essere valorizzati. Infine, grazie a una diga la cui costruzione è stata terminata nel 1969, 12.000 ettari potranno essere irrigati nella regione di Colomb-Béchar.

In secondo luogo, l'Algeria si sforza di limitare le importazioni di prodotti alimentari. Importazioni importanti, poiché nel 1968 il 16,5% delle importazioni corrispondevano alla posizione « alimentari, bevande, tabacco », che figurava con un 16,1% nelle esportazioni. Ciò vuol dire che, malgrado un totale più elevato delle esportazioni, l'Algeria tuttavia importa circa il 90% delle sue esportazioni alimentari⁷. La sistemazione del settore di Miliana ha già permesso di realizzare nel 1968 una produzione di 63.000 tonnellate di barbabietole, cioè di 6.900 tonnellate di zucchero. I progetti in corso dovrebbero permettere di portare questa produzione a 150.000 tonnellate di barbabietole (18.000 tonnellate di zucchero) nel 1973. Per questo si conta non solo sull'aumento delle superfici coltivate ma anche sul miglioramento dei rendimenti che passerebbero da meno di 30 tonnellate per ettaro a 65.

Accrescere i rendimenti è l'ultimo obiettivo importante. In parecchi settori essi sono particolarmente bassi, specialmente nel campo dei cereali: 6 quintali all'ettaro per il grano duro, 6,4 per quello tenero, 5,6 per l'orzo, 6,6 per l'avena, 8,5 per il sorgo⁸.

Il secondo piano quinquennale della Libia (1969-74) riserva il 13% degli investimenti all'agricoltura (cifra stabilita prima della rivoluzione del 1969). Secondo gli autori del piano si tratta di impedire l'espansione dell'urbanesimo a detrimento delle terre agricole. Per questo deve darsi una priorità ai prodotti che non esigono grandi quantità d'acqua e che possono costituire sia delle derrate alimentari immediatamente consumabili, sia delle materie prime per l'industria. I rendimenti agricoli sono particolarmente bassi: 3 quintali all'ettaro per il grano, 3,3 per l'orzo, 7 per il mais. Qualsiasi progresso in questo campo sarebbe comunque spettacolare. La possibilità che danno i proventi petroliferi al governo libico di poter pagare i prodotti agricoli

⁷ Si veda la rivista « Données statistiques », Insee, Paris, IV trimestre 1969.

⁸ Fao, *Annuaire statistique de la production mondiale*, Roma, 1968.

a un prezzo maggiorato è un incentivo prezioso allo sviluppo dell'agricoltura, almeno in un periodo iniziale in cui non vi è nessun rischio di sovrapproduzione.

In mancanza di un piano di sviluppo (degli studi sarebbero in corso per l'elaborazione di un piano 1970-75) è per mezzo del bilancio annuale che il governo della Rau fissa gli obiettivi da raggiungere e l'ammontare degli investimenti. Per il 1969-70, su 350 milioni di lire egiziane, il 21% deve essere dedicato all'agricoltura e all'irrigazione, senza comprendere il 10% dedicato alla diga di Assuan.

Il cotone occupa sempre un posto preponderante nell'agricoltura egiziana. Nel 1966-67 rappresentava il 30% delle superfici coltivate, il 40% dei redditi agricoli e il 40% del valore delle esportazioni. Tuttavia la diminuzione dei corsi induce i contadini ad aumentare le superfici a cereali per il consumo o ad ortaggi. I rendimenti in questo campo sono elevati e comparabili a quelli delle grandi agricolture mondiali: 25,7 quintali all'ettaro per il grano, 35,4 per il mais, 40,9 per il miglio, 49,9 per il riso. Da segnalare anche la forte produzione di zucchero (450.000 tonnellate)⁹.

Un piano quadriennale 1969-72 era stato elaborato in Tunisia e promulgato il 1° giugno 1969; ma gli importanti mutamenti effettuati nel 1969 dal governo tunisino nella sua politica agricola, in seguito all'evizione di Ben Salah, l'hanno indotto a fermare la diffusione del piano e a intraprendere in questo campo un rifacimento dei progetti elaborati. Ad ogni modo, come in Algeria, si può constatare in questo paese la debolezza di certi rendimenti, per esempio relativamente al grano (5,4 quintali all'ettaro nel 1968) o all'orzo (3,8). Tuttavia la sostituzione delle vecchie varietà di grano con quello messicano, iniziata nel 1968, dovrebbe rapidamente dare i suoi frutti; nel 1969-70 47.000 ettari erano già stati seminati con questa varietà, cioè circa 1/20 delle superfici piantate a grano. Da segnalare infine l'importanza del problema dello zucchero: la Tunisia produce solo un 10% del suo consumo e deve pertanto consacrare notevoli somme per l'acquisto delle 75.000 tonnellate che le mancano. Il Marocco è fra tutti i paesi mediterranei quello che intende dedicare all'agricoltura la parte più elevata dei suoi investimenti. Il piano 1968-72 gliene riserva il 28%. Anche in questo paese i rendimenti agricoli appaiono particolarmente bassi, il che è preoccupante per un paese in cui l'agricoltura rappresenta più della metà delle esportazioni (nel 1968): meno di 8 quintali all'ettaro per il grano, 6,5 per l'orzo, 5,5 per il mais, 5,8 per il sorgo¹⁰.

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ Enquête agricole permanente du Service central de statistique du Maroc (1967-68).

Come in Algeria, una parte considerevole degli sforzi e degli investimenti è consacrata alle sistemazioni idrauliche e mira all'aumento delle superfici irrigate, cioè coltivabili: miglioramento dell'irrigazione nella valle del Souss, con un finanziamento dell'Undp (30.000 ettari); valorizzazione della piana del Gharb (nel bacino del Sebou) con un prestito della Birs accordato nel novembre 1969 (primi 70.000 ettari su 200.000 da sistemare), per non dire di progetti minori.

Tali sistemazioni dovrebbero permettere al Marocco di diminuire le sue importazioni relativamente a parecchi settori agricoli in cui esse sono considerevoli, particolarmente grano e zucchero. Il Marocco è il più grande consumatore di zucchero fra i paesi mediterranei in questione (circa 30 chili all'anno); nel 1962 la produzione zuccheriera del Marocco non esisteva; nel 1968-69 rappresentava il 25% del consumo; il piano conta di arrivare al 65% nel 1972, il che costituirebbe un bel risultato¹¹. È vero che il Marocco è uno dei rari paesi in cui attualmente si coltiva con successo sia la barbabietola che la canna!, tuttavia occorre specialmente in quest'ultimo settore evitare gli errori tecnici provenienti da una preparazione agronomica insufficiente, ed è necessario perseguire le ricerche nel campo della orticoltura, se non altro per evitare il ripetersi delle disavventure sopravvenute nella campagna 1968-69: una parte notevole del raccolto di primizie è stato distrutto dalla peronospera (fino al 68% in certe regioni per le patate, fino al 40% per i pomodori). Rappresentando i prodotti orticoli circa il 10% delle esportazioni marocchine, ogni caduta nella loro produzione non può che favorire le esportazioni altrui.

Tutto ciò ci conduce a vedere che cosa è e che cosa può essere la ricerca agronomica nei paesi di cui abbiamo ora parlato.

I problemi della ricerca agronomica

Tutti concordano nel riconoscere l'importanza della ricerca nello sviluppo e nel denunciare, come una delle cause di ritardo dei paesi del Terzo mondo, il fatto che non consacrano, o non possono consacrare, una parte sufficiente delle loro risorse alla ricerca scientifica. Il rapporto Pearson valuta che i paesi in via di sviluppo non dedicano più dello 0,1-0,5% del loro Pnl alla ricerca mentre gli Stati Uniti le dedicano il 3,2% e l'Urss il 4,2%. Quale che sia la validità di questo paragone (che non tiene conto del fatto che gli Stati Uniti, l'Urss e anche l'Europa occidentale destinano una parte importante delle loro

¹¹ Ministère des Affaires Economiques et du Plan, *Plan quinquennal du Maroc 1968-72*, Rabat.

risorse alla ricerca spaziale e a quella per gli armamenti), è purtuttavia vero che il divario fra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo circa la ricerca scientifica resta considerevole. Ma come lo stesso rapporto Pearson constata « i paesi in via di sviluppo sono perfettamente consapevoli dell'importanza della ricerca scientifica e della ricerca applicata ». E il piano di sviluppo marocchino 1968-72 precisa che « la valorizzazione del paese deve poggiare su lavori di ricerca agronomica, orientati e ben adattati alle sue condizioni particolari ». Peraltro non sarebbe corretto affermare che nei paesi mediterranei non esiste ricerca scientifica di carattere agronomico; al contrario, ognuno di essi possiede un'organizzazione di ricerca agronomica più o meno completa.

La ricerca agronomica persegue normalmente tre obiettivi: miglioramento della pianta o dell'animale, miglioramento delle condizioni ambientali (regolazione delle acque, produttività dei suoli, ecc.), difesa della pianta o dell'animale. Ognuna di queste preoccupazioni si ritrova nei paesi in questione, con analogie e caratteristiche variabili. Altre preoccupazioni inoltre emergono in certi paesi che necessitano di forme particolari di ricerca: ricerche nel campo dell'economia rurale, tecnologia dei prodotti agricoli, ecc.

Il miglioramento della pianta può mirare a obiettivi molto vari: accrescere i rendimenti, ma anche trovare varietà adeguate ai suoli o ai climi considerati; cercare varietà corrispondenti ai gusti della popolazione favorendo le trasformazioni industriali, ecc. Essa può anche permettere la messa a punto di varietà resistenti all'una o all'altra malattia, permettendo così di risparmiarsi la lotta fitosanitaria. Lo stesso è da dirsi per la ricerca genetica circa le varietà animali.

La ricerca consiste innanzitutto nell'adattare a un paese o a una regione nuove varietà che hanno già fatto buona prova altrove. È il caso dell'adattamento alla Tunisia, come abbiamo già detto, del grano messicano. Potrebbe anche essere il caso delle varietà di riso messe a punto nell'Istituto internazionale del riso delle Filippine che cominciano a fare la fortuna dell'Asia del sud-est.

In altri settori invece, dove i rendimenti medi sono già più elevati o dove le colture industriali sono già sviluppate, bisogna spingersi più innanzi e quindi dedicarsi a una vera e propria ricerca specifica: il cotone nella Rau, per esempio, o la barbabietola in Algeria e nel Marocco.

Pur essendo i paesi mediterranei nel complesso al riparo dalla tripanosomiasi, restano invece sottoposti alla minaccia delle cavallette, specialmente la Rau, il Sudan e il Marocco, e non sempre vanno indenni dalla peste bovina. La ricerca nel campo delle malattie e dei parassiti, che si tratti della protezione degli animali o di quella delle

piante, assume sempre piú importanza via via che i rendimenti aumentano e le produzioni si specializzano ¹².

Infine le ricerche sui suoli e sulla fertilità sono particolarmente importanti per tutti i paesi, a causa della loro debole fertilità naturale, del ruolo considerevole dei problemi idraulici o delle vaste superfici perdute all'agricoltura a causa del rilievo o del clima desertico. Debbono pertanto essere migliorati gli inventari pedologici ¹³.

Ma qualunque sia l'interesse intrinseco della conoscenza scientifica del suolo, quello che importa sapere è ciò che esso può divenire sotto l'influenza dei fattori esterni, come in particolare un migliore approvvigionamento idrico, un arricchimento mediante fertilizzanti, una trasformazione dei modi di coltura. Le ricerche sulla fertilità sono d'importanza particolare, data la debole produttività dei suoli mediterranei; esse devono permettere un aumento notevole della produttività di questi suoli ¹⁴. Già si conoscono i risultati ottenuti per quanto riguarda le colture idroponiche, specialmente nelle regioni meridionali di alcuni paesi mediterranei o in paesi vicini come l'Arabia Saudita o la Repubblica Islamica di Mauritania. Ma, qualunque sia il loro valore teorico e il loro interesse pratico, non devono far dimenticare l'importanza delle ricerche sulla fertilità propriamente detta. Troppo spesso i programmi idraulici (come la costruzione di grandi dighe) e i programmi di utilizzazione massiccia di fertilizzanti non danno i risultati previsti a causa della mancanza di una ricerca preventiva circa la loro azione sui suoli considerati o sulle piante che potranno beneficiare di tali modernizzazioni.

D'altra parte tali ricerche sono altrettanto importanti per l'allevamento i cui progressi sono in gran parte legati al miglioramento e all'aumento dei punti d'acqua nonché allo sviluppo delle colture foraggiere nelle zone di pascolo e stabulazione.

Non è possibile entrare nei dettagli dei programmi seguiti da ogni stato: sarebbe prolisso e fastidioso. Un bilancio in materia è stato stabilito in alcune riunioni organizzate sotto l'egida dell'Unesco ¹⁵.

In Marocco — venendo a parlare dell'organizzazione della ricerca agronomica — il Ministero dell'agricoltura e della riforma agraria comprende una direzione della ricerca agronomica nata dall'inclusione nel

¹² Congrès de la protection des cultures tropicales, Marsiglia, 1965.

¹³ Si veda per esempio B. G. Rozanov, *Pedology in the United Arab Republic*, Unesco, Parigi, 1968.

¹⁴ Si vedano i lavori del *Colloque sur la fertilité des sols tropicaux*, Tananarive, 19-25 novembre 1967, Irat, Parigi, 1968.

¹⁵ *Troisième réunion sur la politique scientifique et l'organisation de la recherche dans les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient*, Algeri, 20-26 settembre 1966, Unesco, Parigi, 1967; si veda anche P. Piganiol, *La recherche scientifique et le plan quinquennal au Liban*, Unesco, Parigi, 1968.

ministero stesso del vecchio Istituto nazionale della ricerca agronomica del Marocco. Esso disponeva nel 1968-69 di sei centri di ricerca. Inoltre ciascuno dei sette uffici regionali di valorizzazione agricola ha le proprie stazioni sperimentali.

L'Istituto nazionale della ricerca agronomica d'Algeria è nato nel 1966 dalla trasformazione del centro algerino di ricerca agronomica, sociologica ed economica. Esso comprende tre centri nazionali di ricerca: centro nazionale di ricerche agronomiche, con sette stazioni centrali; centro nazionale di ricerche zootecniche, composto di quattro centri; centro nazionale di ricerche di economia e sociologia rurale, composto di due centri. Esiste pure una stazione centrale di studio e collaudo del macchinario agricolo ¹⁶.

La Tunisia ha il suo Istituto nazionale della ricerca agronomica e un certo numero di organismi specializzati nel campo del genio rurale, nel campo della ricerca forestale, infine per l'idrologia e la pedologia.

Il centro nazionale di ricerche della Rau comprende una sezione di ricerche sull'agricoltura a sua volta dotata di quattro sottosezioni: studio della natura del terreno, prodotti, protezione delle piante, industrie agricole. Esistono otto stazioni di ricerca specializzate nello studio dei problemi agricoli delle regioni in cui sono situate.

Una prima difficoltà della ricerca agronomica, peraltro non propria ai paesi mediterranei, è l'insufficienza di stanziamenti destinati a tale ricerca. Anche in Marocco o in Algeria gli investimenti destinati alla ricerca non raggiungono il 2% delle somme destinate all'agricoltura.

La mancanza di uomini è per certi aspetti ancora più preoccupante. Nella maggior parte dei paesi in questione la proporzione di ricercatori e agronomi stranieri è considerevole, sia che vengano forniti dalla Fao o attraverso i vari canali bilaterali. Ciò è tanto più preoccupante in quanto tutti questi paesi vogliono aumentare il numero dei loro ricercatori. La Tunisia per esempio vorrebbe raggiungere negli anni prossimi la cifra di 63 ricercatori, ma le scuole superiori di agronomia non possono fornirne che 4 o 5 all'anno. L'assistenza tecnica straniera pertanto continuerà ad essere indispensabile anche dopo il 1971. Il Marocco ha ambizioni anche maggiori: agli effettivi già esistenti si vorrebbero aggiungere 50 ricercatori e 250 altri collaboratori, mentre la ricerca non può recepire che 4 o 5 ricercatori all'anno e da 15 a 30 tecnici marocchini.

Ma la nostra attenzione deve rivolgersi anche a un problema di natura diversa. Qual è infine l'obbiettivo della ricerca scientifica nel campo dell'agricoltura e dell'allevamento? In un recente articolo ¹⁷

¹⁶ *Les organismes de recherche appliquée en Algerie*, in «Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques», vol. V, n. 2, giugno 1968.

¹⁷ *La recherche agronomique au service du développement*, in «Jeune Afrique», 27 gennaio 1970.

Ahmed Bouchetata, direttore della ricerca in Algeria, ha scritto: « siamo persuasi che, nella congiuntura attuale, il rischio piú grande che minaccia i nostri Istituti è la tendenza ad allontanarsi dai problemi reali, concreti dello sviluppo agricolo ». Questo problema certamente non è specifico dei paesi mediterranei e ovunque si può vedere che ai ricercatori non piace sentirsi sottoposti a imperativi di nessun genere, nemmeno a quelli dello sviluppo. Questa difficoltà appare ancora piú grande nel contesto dei paesi che stiamo esaminando. Nella maggior parte di essi l'organizzazione della ricerca proviene dalle organizzazioni impiantate dalle ex potenze coloniali. Il loro orientamento le spingeva piú a studiare i problemi dell'agricoltura moderna che quelli dell'agricoltura tradizionale. E tuttavia questa ultima è ancora predominante, non fosse altro che per il numero di braccia che impiega. E ci si deve incaricare anche dei problemi nati dalla decolonizzazione, come fa in particolare in Algeria il centro nazionale di ricerche di economia e sociologia rurale.

Nella misura in cui i grandi organismi scientifici si ripiegano su se stessi e pensano piú alla ricerca pura che a quella applicata, si arriva alla situazione un po' paradossale, per esempio, del Marocco: le stazioni sperimentali degli uffici di valorizzazione sono autonome rispetto all'Istituto nazionale, non beneficiano del suo sostegno in materia di ricerca fondamentale e nel contempo non l'orientano verso i loro problemi, cui esse da sole non possono dare soluzione. I responsabili marocchini del resto sono pienamente consapevoli della necessità di un miglior coordinamento, e si sforzano di farlo mettere in pratica dagli interessati, specialmente durante questi ultimi anni.

Tuttavia, mettersi al servizio dello sviluppo significa anche, come dice Bouchetata, una « rapida volgarizzazione ». Si deve sottolinearne un altro imperativo; cioè quello della necessità di diffondere le tecniche a livello delle aziende. Ma ciò implica che le innovazioni offerte ai contadini siano nel contempo abbastanza ben studiate sul piano scientifico e abbastanza adeguate alla loro psicologia e ai loro bisogni. Non basta dunque condurre parallelamente ma separatamente una ricerca agronomica, una ricerca di economia rurale e una ricerca psicosociologica. Bisogna arrivare a condurre risolutamente, come si comincia a fare in Senegal, dei tentativi interdisciplinari di notevole ampiezza nel cui ambito si possano offrire delle innovazioni.

In conclusione, non bisogna dimenticare che il progresso agricolo non può realizzarsi senza l'uomo, senza il contadino. Bisogna studiare in simbiosi il suolo, la pianta e l'uomo. È questa la condizione di ogni successo.

Conclusioni

Una così rapida panoramica di un problema così vasto non può consentire delle conclusioni ben precise. Vorrei tuttavia aggiungere osservazioni che sono del resto la conseguenza diretta di una constatazione fondamentale. Ci sono pochi campi in cui la cooperazione internazionale sia più feconda e più facile che in quello della ricerca agronomica.

Più feconda innanzitutto perché i progressi realizzati in tutto il mondo si rafforzano vicendevolmente. I risultati ottenuti in Asia o in America latina consentono di risolvere problemi che si pongono in Africa o in Medio Oriente. Abbiamo ricordato di passaggio la utilizzazione nei paesi mediterranei del riso filippino o del grano messicano, ma anche i metodi di lotta biologica messi a punto in Indonesia o in America centrale possono forse essere trasferiti nel bacino mediterraneo. E la lotta antiacridica come la protezione contro la peste bovina non deve conoscere frontiere se vuole essere davvero efficace.

Più facile inoltre, poiché su quale argomento i popoli e i paesi potrebbero meglio intendersi che su quello della lotta contro la fame nel mondo? A rischio di passare per eccessivamente ottimista, insisto a pensare che l'esistenza di grandi organizzazioni internazionali come la Fao o l'Oms e quella di organizzazioni specificamente africane come l'Oua o l'Uneca debbono permettere di vincere gli egoismi che ancora troppo spesso si manifestano in questo campo.

Tornando ai paesi mediterranei questa cooperazione può e deve essere sia verticale che orizzontale. Da un lato i paesi del nord del Mediterraneo debbono continuare a portare il loro contributo ai paesi meridionali, sia nel quadro dell'assistenza bilaterale (vedi tab. 5) che, meglio ancora, nel quadro multilaterale: come sappiamo, esiste a Montpellier, sotto l'egida del Consiglio d'Europa, un Istituto agricolo mediterraneo che forma degli agronomi e organizza incontri. Il suo ruolo potrebbe utilmente essere allargato.

Meglio ancora, sembra indispensabile che i paesi del sud del Mediterraneo si sforzino di trovare insieme metodi che permettano di moltiplicare i risultati della ricerca senza aumentarne troppo il costo. Vien fatto subito di pensare ai tre paesi dell'Africa del nord, ma gli altri paesi mediterranei hanno problemi simili o, più esattamente, presso molti di essi, tenuto conto delle condizioni ecologiche, si trovano problemi identici che potrebbero costituire l'oggetto di ricerche regionali.

Senza dubbio queste diverse forme di cooperazione pongono dei problemi politici e psicologici delicati. Sono noti quelli dell'aiuto dato dai paesi industriali, che implica, per essere efficace e riconosciuto come tale, molte rinunce e il rispetto attento e costante dei bisogni,

dei problemi e delle strutture dei paesi per cui si vuole lavorare. La stessa cooperazione regionale non è esente da difficoltà, come mostra la situazione esistente in Africa orientale dove la ricerca agronomica è organizzata separatamente nei tre paesi (Kenya, Uganda e Tanzania) al di fuori della cooperazione che essi continuano a mettere in opera, o la situazione dell'America centrale dove l'esistenza della potente stazione creata a Turrialba in Costa Rica dall'Organizzazione degli stati americani non impedisce ai paesi di questa regione di avere i propri servizi nazionali, anche se le ragioni oggettive, d'ordine scientifico e finanziario, sono di un tale peso che dovrebbero prevalere su ogni altra considerazione.

Allegato statistico

TAB. 1. *Parte dell'agricoltura nel Pnl di paesi selezionati*

	1964-65	1968
	%	%
Algeria	21 ^a	16
Libia	25 ^a	5 ^b
Marocco	32	28 ^c
Rau	23	31
Sudan	54	—
Tunisia	22	18
Libano	18	—

^a 1958.

^b Dato tratto dal piano di sviluppo della Libia.

^c Dato tratto dal piano di sviluppo del Marocco.

Fonte: Institut für Ausländische Landwirtschaft der Technischen Universität, *Zeitschrift für Auslandswirtschaft Frankfurt*, vol. 8, tomo 1, Berlino, 1969.

TAB. 2. *Parte dell'agricoltura sul totale delle esportazioni (1965)*
(milioni di dollari)

	Export tot.	Agricoltura
Algeria	704	184
Libia	797	4
Marocco	430	325
Rau	601	434
Sudan	195	191
Tunisia	120	101
Libano	218 ^a	18

^a Stima.

Fonte: Vedi tab. 1.

TAB. 3. *Parte dell'agricoltura sul totale delle importazioni*
(milioni di dollari)

	Import tot.	Agricoltura	Import tot.	Agricoltura
	1965		1968	
Algeria	625	165	631	100
Libia	320	56	624	129
Marocco	454	199	551	176
Rau	934	387	787	343
Sudan	208	67	—	—
Tunisia	246	57	260	42 ^a
Libano	485	185	—	—

^a 1967.

Fonte: Vedi tab. 1.

TAB. 4. *Parte della popolazione attiva addetta all'agricoltura (1965)*

	%
Algeria	60
Libia	35
Marocco	54
Tunisia	60
Rau	55
Sudan	78
Libano	55

Fonte: Vedi tab. 1.

TAB. 5. *Cooperazione tecnica francese con i paesi del Maghreb a titolo bilaterale*
(1970)

	Ricerca	Insegnamento agronomico super.
Algeria	14 Inra ^a + 10 Vsn ^b	6 professori + 10 Vsn (circa)
Tunisia	18 Inra + altri Vsn/Inra	6 professori + 10 Vsn (circa)
Marocco	5-6 Inra + 4-5 Vsn	2 professori + 10 Vsn + privati

^a Institut National de la Recherche Agronomique.

^b Volontari del Servizio Nazionale.

Fonte: Coopération Technique Française.

IV. Israele e la Comunità

di Nadav Halevi

L'atteggiamento e l'approccio di Israele nei riguardi della Cee devono essere considerati nel quadro dello sviluppo economico generale del paese, e in particolare nel quadro del commercio estero e dei trasferimenti per lo sviluppo in Israele. In vista di ciò, il presente studio si apre con una breve rassegna dello sviluppo e delle strutture dell'economia israeliana, per poi passare alla descrizione della bilancia dei pagamenti. Una sezione sulla distribuzione geografica degli scambi commerciali serve da introduzione a un'altra, sull'atteggiamento di Israele verso la Cee e relativi negoziati.

I dati statistici sono l'espressione migliore dei rapporti economici; purtroppo parecchi dati importanti, necessari per una migliore comprensione del soggetto che tratteremo, non sono mai stati trattati sistematicamente. Quello che è stato possibile reperire, lo abbiamo sintetizzato e presentato in appendice; è ovvio che il testo si appoggia in maniera determinante sui dati di tale appendice.

Un'ultima nota introduttiva: questo documento tratta di rapporti economici; è chiaro però che la Cee è molto di più di una unione economica, sicché qualunque discorso che si occupi esclusivamente dei rapporti economici tra essa e un paese terzo deve tralasciare parecchi punti, non escluso, forse, quello più importante.

L'economia israeliana ...

Israele è un paese piccolo: meno di tre milioni di abitanti su una superficie complessiva di sole 7.800 miglia quadrate. Esso ha tuttavia

Nadav Halevi è professore e ricercatore presso la Hebrew University di Gerusalemme. La traduzione è di Riccardo Ariotti.

raggiunto negli ultimi 21 anni risultati economici significativi. La caratteristica piú tipica dello sviluppo economico israeliano è stato il rapido incremento demografico. Dalla fine del 1948 alla fine del 1969 il numero di abitanti è aumentato di 2 milioni. Una metà di questo incremento va attribuita all'immigrazione di ebrei, gran parte dei quali è arrivata in Israele nei tre anni e mezzo tra il maggio del '48 e la fine del '51; il resto è dovuto all'incremento naturale. Un tasso annuo di natalità notevolmente piú alto ha reso possibile alla componente non ebraica della popolazione di mantenere invariata la propria incidenza sul totale¹.

La massiccia immigrazione dei primi anni determinò una pesante disoccupazione e carenza di alloggi, imponendo il ripristino del razionamento e del controllo dei prezzi. Col passare del tempo la disoccupazione fu praticamente eliminata (una breve reviviscenza è del 1966-67), la carenza di alloggi adeguatamente fronteggiata e il livello di vita salí notevolmente. Nel periodo 1950-69 il prodotto nazionale è cresciuto a un tasso annuo del 10,5%, il prodotto procapite a un tasso del 6%, i consumi privati procapite a un tasso medio del 4,8% annuo, nonostante i cospicui, e pressoché continuamente crescenti, stanziamenti per la difesa².

In termini di struttura economica Israele richiama piú i paesi industrializzati che quelli sottosviluppati. L'agricoltura costituiva, nel 1968, solo l'8% circa del prodotto nazionale contro la quota massima del 13% raggiunta nel 1958³. Stante la carenza di acqua (anche dopo i massicci investimenti per l'irrigazione, gli approvvigionamenti idrici bastano per irrigare soltanto la metà della superficie coltivabile) l'agricoltura si è sviluppata lentamente. Le principali voci del settore sono gli agrumi per l'esportazione, i lattiero-caseari, il pollame, gli ortaggi, la frutta e alcune altre derrate.

L'industria manifatturiera è gradatamente cresciuta d'importanza, fino a fornire circa il 25% del reddito nazionale nel 1968. Lo sviluppo di questo settore, dovuto prevalentemente a vigorose politiche di espansione avviate nel 1958, ha visto risultati particolarmente notevoli nell'aumento delle esportazioni. Se si eccettuano alcuni minerali, specialmente potassa e fosfati, Israele non è particolarmente ricco di risorse naturali. Pertanto gran parte dell'attività industriale è rivolta alla lavorazione di materie prime importate dall'estero, o di beni di produzione nazionale quali derrate alimentari e cotone.

¹ Tra il 1949 e il 1967 la popolazione non ebraica ammontava a circa l'11-12% del totale; al 14%, nel 1969, contando Gerusalemme est. I dati sono tratti da Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract 1969*.

² Calcolato sulle cifre fornite di Don Patinkin, *The Economic Development of Israel*, di prossima pubblicazione.

³ Central Bureau of Statistics, *op. cit.*

L'attività edilizia è un settore importante, dato il rapido incremento della popolazione e dello sviluppo economico. Essa costituiva, nel 1968, poco più del 7% del prodotto nazionale. Stanti le notevoli fluttuazioni nell'immigrazione, e quindi nella domanda di alloggi, questa importante componente dell'industria è stata soggetta ad alti e bassi; essa è stata comunque un settore di punta tanto in tempi di espansione quanto in tempi di recessione. La percentuale della manodopera impiegata nell'edilizia era del 10,5% nel 1965, e solo del 7,6% nel 1967⁴. Nonostante la pressione della corrente immigratoria, il livello qualitativo degli alloggi è cresciuto rapidamente; dal momento che gran parte delle abitazioni sono di costruzione recente, la percentuale di alloggi dotati di impianti elettrici e idraulici moderni è predominante.

I servizi e il commercio sono molto sviluppati. Le istituzioni bancarie sono piuttosto raffinate, con diverse possibilità di finanziamenti specializzati. Una vasta quota del reddito e dell'occupazione è originata dal settore dei servizi, privati e pubblici. L'eccesso di concentrazione in tale settore, tenuto conto dello stadio di sviluppo del paese, è stato spesso oggetto di critiche.

Lo sviluppo economico rapido, e, in generale, soddisfacente, che abbiamo brevemente tratteggiato, è dovuto tanto ai fattori utilizzati che alla produttività. Nonostante il rapido aumento della forza di lavoro il capitale investito per lavoratore è cresciuto di 3,5 volte tra il 1950 e il 1969⁵. Durante questo periodo, la produttività ha determinato circa un terzo dell'incremento di produzione; l'« input » di manodopera ne ha determinato il 28,7%; l'« input » di capitale il 38,6%⁶. Dunque la formazione di capitale su vasta scala è importante per spiegare l'espansione di Israele. Come si è ottenuta questa formazione? L'accumulo netto di capitale ha oscillato tra un minimo del 12% (nel 1966) e un massimo del 29% (nel 1951) del prodotto nazionale lordo, con livelli normalmente dell'ordine del 20-23%⁷. Ciò è in primo luogo dovuto a una riuscita politica governativa di rastrellamento di capitale, la maggior parte del quale proveniva dall'estero. Un persistente surplus di importazioni ha messo a disposizione di Israele risorse reali ampiamente superiori alla sua produzione; il paese ha così potuto finanziare un ambizioso programma di investimenti senza comprimere i consumi, non solo, ma addirittura espandendoli, sia nel settore privato

⁴ *Ibidem.*

⁵ A. L. Gaathon, *Economic Productivity in Israel: 1950-1965*, di prossima pubblicazione.

⁶ *Ibidem.*

⁷ N. Halevi, R. Klinov-Makul, *The Economic Development of Israel*, New York, Jerusalem, Praeger & The Bank of Israel, 1968 (il dato relativo al 1966 è tratto dall'edizione ebraica).

che in quello pubblico, a un tasso rapido. Rivolgeremo ora la nostra attenzione alla bilancia dei pagamenti.

... e la bilancia dei pagamenti

L'afflusso di capitale si manifesta nella bilancia dei pagamenti sotto forma di persistente eccedenza nell'importazione di beni e servizi rispetto all'esportazione. Nei primi anni, i trasferimenti unilaterali e i capitali a lungo termine erano inferiori a tale eccedenza; le riserve di valuta straniera erano quindi esaurite. Fra il 1958 e il 1968 le riserve poterono essere ricostituite giacché l'afflusso di capitale superava il deficit delle partite correnti. Nel 1968 e 1969, tuttavia, le riserve tornarono a ridursi drasticamente. Israele ha avuto la fortuna di poter rastrellare circa il 70% dell'afflusso di capitale a lungo termine del periodo 1948-1968 (afflusso ammontato in totale a 7,7 miliardi di dollari) sotto forma di trasferimenti unilaterali⁸. Tuttavia anche il restante 30% rappresenta un notevole fardello di indebitamento in termini di interessi correnti nonché di futuri rimborsi. Israele ha quindi sempre considerato il surplus di importazioni in due maniere: una manna del cielo che rende possibile il rapido sviluppo economico, e un pesante fardello per il futuro. Di fatto è la sua dipendenza pressoché totale dall'afflusso di capitale che costringe a classificare Israele tra i paesi « in via di sviluppo », nonostante i livelli discretamente alti di reddito procapite e di strutture produttive.

La tabella 1 dell'appendice costituisce un sommario della bilancia dei pagamenti israeliana; ci limiteremo del resto a discutere in questa sede soltanto le tendenze generali. L'importazione di beni non è cresciuta ininterrottamente, in alcuni anni è anzi diminuita. Comunque esiste chiaramente un trend di incremento delle importazioni. Le importazioni di beni di consumo sono discretamente diminuite, mentre sono aumentate quelle di materie prime. In aumento continuo sono le spese in servizi, le cui voci principali sono i trasporti, i redditi da investimento e le spese governative, di cui la difesa è la più importante. Le importazioni di beni e servizi hanno rappresentato generalmente fra il 26 e il 31 per cento del totale delle risorse (calcolato a prezzi correnti); ciò sottolinea la funzione determinante delle importazioni. La tabella 2 illustra il peso delle importazioni nelle utilizzazioni finali. Il surplus di importazioni è sceso alquanto, come percentuale del totale delle risorse, se misurato a prezzi correnti, mentre la sua discesa è molto marcata (da quasi il 40% nel 1950 al 10,5% nel 1966, e poi

⁸ Dati calcolati sulla tabella 1 dell'appendice.

ancora al 15,5% nel 1969) se calcolato a prezzi costanti⁹.

Le esportazioni sono aumentate rapidamente, a un tasso annuo di circa il 17%. Agli agrumi si sono aggiunti i diamanti, che a Israele vengono importati grezzi e poi tagliati e lucidati. A queste due voci hanno fatto seguito ben presto diverse esportazioni industriali tra cui potassa, fosfati, tessili, alimentari lavorati, legni compensati, gomma, prodotti metallici. I principali gruppi di esportazione, e le relative entrate nette in valuta straniera, sono illustrati nella tabella 3. Il discreto aumento delle esportazioni industriali significa che cresce la esportazione di articoli con piú alta componente di importazioni. Il valore netto aggiunto agli agrumi in valuta straniera è di circa l'80%, mentre per i diamanti è del solo 20% circa. Per le altre esportazioni industriali è in media intorno al 50%. Le maggiori esportazioni di servizi sono i trasporti e il turismo. Le partite invisibili, com'era da aspettarsi, sono diventate una notevole quota del totale delle esportazioni, e si può presumere che la loro importanza relativa continuerà ad aumentare. L'espansione piú rapida delle esportazioni significa che il rapporto fra esportazioni e importazioni è aumentato da appena il 14% nel 1950 a oltre il 60% negli ultimi anni. Comunque la differenza assoluta tra i due non tende a diminuire, anche se cosí è stato per diversi anni. Il deficit, che era di 250-350 milioni di dollari negli anni cinquanta, è passato a 400-600 milioni di dollari per la maggior parte degli anni sessanta, fino a raggiungere gli 880 milioni di dollari nel 1969.

Consapevole dell'importanza del commercio estero, la politica di Israele si è basata molto sul controllo della valuta estera. Tale controllo è inteso a far sí che tutte le entrate valutarie raggiungano gli operatori autorizzati, che il totale delle spese venga ridotto, che le spese seguano gli ordini di priorità governativi. Contemporaneamente si è lavorato, a livello politico, per espandere i proventi dei trasferimenti unilaterali e di capitale, da una parte, e delle esportazioni dall'altra. L'incentivazione dell'esportazione è stato uno degli obiettivi primi della politica di sviluppo, che ha avuto come strumento principale il bilancio governativo per lo sviluppo. Il principale incentivo finanziario per la espansione delle esportazioni è stata una ininterrotta, e operante, svalutazione, ottenuta sporadicamente con svalutazioni formali, e molto spesso tramite aumenti dei diversi sussidi all'esportazione. Le spese sono state frenate con mezzi amministrativi e fiscali. Nei primi anni i controlli amministrativi erano generalizzati e molto rigorosi. Man mano si sono andate liberalizzando le licenze per diversi beni e servizi. La maggior parte dei beni non direttamente concorrenziali con la produzione nazionale sono stati liberalizzati, cioè il meccanismo della li-

⁹ D. Patinkin, *op. cit.*

cenza è diventato automatico e le imposizioni doganali sono state usate per controllare il volume delle spese. Dal 1962 la politica di liberalizzazione è stata estesa alla maggior parte dei beni concorrenziali. Il primo stadio di questa politica è consistito nello spostamento della protezione, che da amministrativa è diventata fiscale; ciò è stato realizzato per la maggior parte delle posizioni. Lo stadio successivo, già iniziato, tende a ridurre gradualmente il livello della protezione fiscale. Il controllo dei cambi è ancora in vigore per la maggior parte delle transazioni di capitale, anche se il rimborso dei debiti e degli interessi sui mutui e gli investimenti autorizzati è automatico.

Il commercio con l'Europa

La distribuzione geografica delle transazioni internazionali di Israele non è costante nel corso degli anni. Prima del 1948 i rapporti commerciali della Palestina erano essenzialmente con la Gran Bretagna; le nazioni viciniori avevano un ruolo importante. Le transazioni di capitale avvenivano specialmente con l'Europa, ed erano essenzialmente trasferimenti di capitale da parte di immigrati, prima della seconda guerra mondiale, poi trasferimenti di capitale dagli Usa, durante la guerra, e accumulazione di saldi in sterline. Dopo l'indipendenza, il commercio e i trasferimenti mutarono fisionomia. Israele fu completamente tagliato fuori dai paesi confinanti. Il capitale e i trasferimenti unilaterali vennero in misura pressoché totale dagli Usa, eccezion fatta per la realizzazione dei saldi in sterline. Lo sviluppo di rapporti commerciali coi paesi europei, in parte a seguito di accordi di scambio, determinò gradualmente il trasferimento di capitali europei. Le relazioni economiche con la Germania seguirono un modello inverso: l'accordo di riparazione del 1952, seguito da un accordo sulle restituzioni, determinò sulle prime dei trasferimenti unilaterali. La ripartizione si configurava in forniture di beni, che aprirono la via per importazioni ed esportazioni finanziate in altre maniere.

La tabella 4 mostra l'andamento delle importazioni. Gli Stati Uniti e il Canada hanno visto aumentare la loro quota, fino a un massimo del 45% nel 1952, principalmente a seguito dell'assistenza economica statunitense. Allorché l'assistenza, almeno quella legata, calò bruscamente, calarono anche le importazioni dagli Usa, che si ridussero, nel 1968, a solo un quarto del totale delle importazioni. Anche l'America Latina e l'Europa orientale fornirono ragguardevoli quantitativi di importazioni nel 1949-50, ma poi si limitarono a quote molto piccole. Gli altri paesi non europei ebbero un'importanza relativa minore dopo il 1952. Il Regno unito, che nei primi anni era stato un

fornitore di limitata importanza, aumentò gradatamente la sua quota, e dal 1963 fornisce circa un quinto delle importazioni a Israele. L'Europa occidentale forniva prima un quarto, poi un terzo, e, a partire dal 1954, fra il 37 e il 46% delle importazioni. Questo aumento tiene conto del flusso delle ripartizioni della Germania occidentale.

Le esportazioni, come può vedersi nella tabella 5, hanno seguito un modello alquanto diverso: la quota del Regno unito è scesa drasticamente, a seguito della diminuita importanza degli agrumi e della conseguente riduzione del flusso di questi verso il Regno unito; l'Asia e l'Africa, come l'Europa occidentale, hanno visto crescere in maniera significativa le loro quote.

Fino alla metà degli anni cinquanta Israele si appoggiava in larga misura sugli accordi commerciali per espandere le sue esportazioni e finanziare le importazioni. Nel 1955 gli accordi di tal genere in vigore erano 17, e nei loro termini si svolgeva circa il 20% delle importazioni. Il numero dei trattati commerciali è successivamente diminuito passando a 9 nel 1968, per un totale di scambi di minima entità.

Le tabelle da 6 a 10 forniscono ulteriori dettagli sul commercio di Israele con la Cee. Tra il 1952 e il 1961 aumentava la quota Cee nel totale delle importazioni; essa diminuì alquanto, successivamente, quando le riparazioni si ridussero, ma nel 1968 era salita nuovamente al 29%; contemporaneamente le riparazioni avevano termine (anche se il loro posto veniva preso, in una certa misura, da prestiti). Si ebbero delle fluttuazioni nella struttura delle importazioni; la variazione più notevole fu l'aumento dei beni di consumo e delle materie prime importate dalla Cee; nel periodo in cui si erano iniziate le riparazioni i beni da investimento importati dalla Cee avevano rappresentato una quota, su tale genere di importazioni, superiore a quella della Cee sul totale delle importazioni. La Germania occidentale è stata ovviamente tra i paesi della Cee il maggior fornitore di Israele, ma ciascuno dei rimanenti (eccettuato il Lussemburgo) è per parte sua un fornitore di notevole importanza.

La Cee è andata diventando un mercato della massima importanza per le esportazioni israeliane: circa il 27-30 per cento dell'export complessivo, più ancora per le esportazioni agricole e circa un quarto per quelle industriali. Solo nei tessuti e nel vestiario la quota della Cee nelle esportazioni scende considerevolmente al di sotto della media. La Germania occidentale è anche il principale mercato di Israele, seguita, e ciò potrebbe sorprendere, dal Belgio; tale circostanza è dovuta probabilmente al fatto che il Belgio è il centro mondiale del commercio di diamanti.

L'importanza della Cee, tanto come cliente quanto come fornitrice, è ulteriormente sottolineata dal fatto che altri paesi europei,

in primo luogo la Gran Bretagna, hanno avviato trattative per entrare a far parte di essa. L'area della sterlina e i paesi dell'Ocse messi insieme hanno fornito piú della metà delle importazioni di Israele, e negli ultimi anni hanno assorbito il 60% delle sue esportazioni. Sicché, nel prendere in considerazione l'impatto della Cee sullo sviluppo futuro del paese, Israele deve guardare non solo alla Comunità quale essa è attualmente, ma anche a quelli che potranno essere i suoi prossimi partners; cosí facendo Israele tratterà con i piú importanti fornitori e mercati del suo passato e, quel che piú interessa, con quelli del suo futuro.

L'atteggiamento verso la Comunità

Quanti, in Israele, si interessano di questioni economiche, e con essi gli economisti di tutto il mondo, hanno accolto il Trattato di Roma con sentimenti contrastanti. Da un lato c'era l'euforia per le prospettive che si aprivano a una unione economica di cosí grande importanza; dall'altro, un senso di inquietudine, il timore che tale avventura, cosí ricca di promesse per l'Europa, potesse avere effetti avversi sullo sviluppo delle economie che ne rimanevano escluse.

Con la convinzione che un paese minuscolo, cosí completamente dipendente dal commercio con l'estero, come è Israele, non può che trovarsi in svantaggio ove venga escluso interamente da taluni accordi continentali, in un'epoca in cui il mondo si muove verso raggruppamenti su base siffatta, Israele deve considerare quale regione del mondo le convenga maggiormente. Per motivi politici, i paesi che le sono piú prossimi sono da escludersi. L'Africa, anche se potenzialmente sarebbe un mercato per parecchie esportazioni israeliane, nonché una fonte di materie prime, non ha né il livello di reddito per sostenere un'espansione pronunciata dell'esportazione israeliana, né la capacità di far fronte alle principali esigenze di importazione di Israele. E siccome in un mondo « regionalizzato » deve esistere un qualche equilibrio negli scambi commerciali, l'incapacità dell'Africa ad assicurare sufficienti importazioni diviene un fattore limitativo delle possibilità israeliane di esportare verso di essa. L'Europa, invece, non solo è geograficamente piú vicina della maggior parte dei mercati africani, ma è anche economicamente piú adatta sia come mercato che come fornitrice, come abbiamo visto parlando degli scambi passati.

La partecipazione all'unione economica europea comporta per Israele vantaggi a breve e a lunga scadenza. Tra i primi, i piú importanti sono connessi con l'espansione delle esportazioni, attualmente limitate dalle tariffe doganali. La Cee, al confronto con parecchi altri

paesi, non ha tariffe esterne elevate; queste stesse, inoltre, si ridurrebbero ancora, una volta che gli accordi del Kennedy Round entreranno in vigore. Tuttavia per un gran numero di esportazioni israeliane, anche potenziali, pure queste tariffe poco elevate sono pari alla differenza tra la possibilità e l'impossibilità a esportare. Per parecchi generi, come fertilizzanti e prodotti chimici analoghi, anche una tariffa minima è di capitale importanza. Per la maggior parte dei prodotti industriali di Israele, compresi gli alimentari lavorati (che nella Cee vengono considerati prodotti agricoli), la tariffa Cee non basta da sola a illustrare l'effettivo livello di protezione praticata. La ragione di ciò è che, come abbiamo visto, Israele ha un valore aggiunto su tali prodotti relativamente basso. Esso importa la gran parte della materia prima, e del prodotto semilavorato, ed esporta il prodotto finito. La tariffa Cee sul valore cif totale del prodotto importato risulta, in media, due volte più alta quando venga computata sul solo valore aggiunto. Per molti prodotti, la tariffa che ne risulta è proibitiva. Questo fatto rappresenta naturalmente il principale motivo di insoddisfazione per i paesi in via di sviluppo, insoddisfazione vigorosamente espressa all'Unctad. Stante la sua dipendenza dalle materie d'importazione, Israele è particolarmente vulnerabile. Paradossalmente, come abbiamo visto, una parte cospicua di tale « componente d'importazione » delle esportazioni israeliane proviene dalla Cee.

Questo problema sta alla base degli sviluppi a lungo termine delle esportazioni, e dei vantaggi a lungo termine che deriverebbero a Israele dall'ingresso nella Cee. Ma gli stessi vantaggi possono anche esprimersi in termini più generali. Trattandosi di un mercato relativamente piccolo, anche se, economicamente parlando, più vasto di quanto l'estensione geografica o il numero degli abitanti lascerebbero pensare, Israele non può diversificare troppo le sue attività produttive senza rischiare la inefficienza economica. L'accesso a un mercato di grandi dimensioni rende possibile la produzione in armonia coi relativi vantaggi. Per Israele ciò significherebbe espandere la produzione di un numero relativamente limitato di generi, per esempio certe derrate agricole (agrumi e derivati), i prodotti chimici basati sulle risorse del Mar Morto e alcuni articoli industriali la cui fabbricazione richiede un'elevata qualificazione, senza tecniche di produzione di massa, per esempio maglierie, diamanti, componenti elettroniche e altri prodotti a contenuto scientifico. In altri termini Israele può trovare, nello spettro delle attività industriali, un posto tutto suo nel quale può competere con successo, perfino completandole, con le economie industriali più progredite. L'unione economica, lungi dall'essere un semplice accordo doganale, rende possibile il godimento pieno di tutti questi vantaggi, in quanto incoraggia la trasmissione di capacità lavorative e di capitale, nonché

le « joint ventures » internazionali, che consentono piú vaste specializzazioni e la ripartizione geografica delle particolari lavorazioni industriali.

Israele considera dunque l'ingresso nella Cee come un quadro capace di influenzare la struttura del suo futuro vantaggio comparato, e quindi il suo modello di sviluppo economico. Poiché nonostante i progressi notevolissimi lo sviluppo industriale di Israele è ancora ai primissimi stadi, se paragonato a quello che sarebbe necessario, la creazione di una struttura capace di guidare tale sviluppo si rivela estremamente importante.

Quello che finora abbiamo considerato il principale tra i vantaggi della partecipazione a una comunità economica, viene da alcuni considerato uno svantaggio. Gran parte dell'industria di Israele, così come è oggi, orientata verso la sostituzione delle importazioni, non resisterebbe a una concorrenza in piena regola dell'Europa industrializzata. Considerata in questa prospettiva, l'associazione con l'Europa viene vista come una minaccia alle strutture industriali esistenti. I sostenitori del libero scambio opporrebbero che questo argomento riflette l'inefficienza delle strutture industriali, inefficienza che sarebbe da correggere a prescindere dall'ingresso del paese in una comunità economica. La correzione dovrebbe realizzarsi migliorando l'efficienza di alcune industrie e abbandonandone altre, nelle quali Israele non ha in realtà dei veri vantaggi comparati. Fortunatamente simile posizione è stata per diversi anni quella ufficiale del ministro dell'industria e commercio, responsabile delle direttive dello sviluppo industriale israeliano. La protezione amministrativa è stata rimpiazzata, per la maggior parte dei prodotti, da quella tariffaria, e anche questa è già in fase di riduzione. È chiaro che nessuno potrebbe ragionevolmente auspicare l'improvvisa soppressione di ogni forma protezionistica; l'aggiustamento deve essere graduale. Così nel considerare quale forma di associazione con la Cee sarebbe piú ragionevole, Israele ha pensato che un periodo transitorio, come quello accordato alla Grecia, sarebbe la cosa piú desiderabile. Ne deriverebbe il duplice vantaggio di consentire una ristrutturazione graduale e ordinata dell'industria, mentre si chiarificherebbe l'obiettivo ultimo, e i sostegni strutturali, dello sviluppo.

Si potrebbe ribattere che un sostenitore del libero scambio dovrebbe preferire una liberalizzazione dei commerci in tutto il mondo, e non la istituzione di tariffe discriminatorie nei riguardi dei paesi diversi dalla Cee. Può darsi che ciò sia vero, ma non è importante per il nostro discorso: la questione è, qui, se Israele debba preferire una riduzione di tariffe unilaterale, oppure se debba partecipare dei benefici di una comunità economica. Ci pare che, nel caso di Israele, le dimensioni della Cee, e, quel che piú importa, della Cee con i suoi potenziali mem-

bri futuri, siano, come mercato e come fornitore, sufficientemente grandi per garantire volumi di scambi nuovi superiori a quelli che si potrebbero perdere. L'associazione potrebbe essere la seconda delle soluzioni migliori, ma considerate le alternative possibili diventa senz'altro la migliore a portata di mano.

Le implicazioni di una partecipazione alla Cee, per quanto riguarda l'economia nel complesso e la politica economica non direttamente connessa col commercio estero, non sono mai state studiate profondamente fino a pochissimo tempo fa; uno studio di tali questioni è attualmente in corso di stampa¹⁰.

... ed i negoziati commerciali

Dal gennaio 1958 al settembre 1962 il negoziato con la Cee è stato informale. Durante tale periodo Israele s'è avvalsa dei consueti canali per portare all'attenzione dei paesi della Cee le sue apprensioni circa i possibili effetti negativi per il suo progresso di una completa esclusione dagli sviluppi della Cee. Nel settembre del 1962 il Consiglio dei ministri decise di aprire il negoziato ufficiale con Israele in merito ai rapporti commerciali fra Israele e la Cee.

Tali trattative si conclusero con la firma di un accordo commerciale non preferenziale, nel giugno del 1964. L'accordo contemplava sostanzialmente la riduzione temporanea della tariffa esterna Cee su 21 articoli, nonché la clausola che, qualora la Cee volesse sottoscrivere accordi con altri paesi esportatori di agrumi, Israele sarebbe nuovamente consultato. Si trattava comunque di un risultato molto più modesto di quello che Israele aveva sperato: un accordo doganale preferenziale, generale, basato sull'articolo 238 del Trattato di Roma. Tuttavia gli ottimisti potevano già considerare i benefici immediati derivanti a un certo numero di generi d'esportazione, e guardare all'accordo come a un primo passo, una prova che la Cee aveva ammesso gli effetti negativi che potevano derivare a Israele se non si stipulavano appositi accordi.

Il 4 ottobre 1966 Israele sottoponeva alla Cee formale richiesta di sostituire al trattato commerciale che sarebbe scaduto il 1° luglio del 1967 un trattato di associazione. L'associazione che si auspicava, concepita sul modello di trattati consimili già stipulati dalla Cee (come con la Grecia), prevedeva la formazione graduale di una unione doganale fra Israele e la Cee, nonché l'armonizzazione delle politiche

¹⁰ Pierre Uri (a cura di), *Joining the Common Market: A Policy for Israel*, di prossima pubblicazione.

agricole e industriali. In altre parole Israele sperava di ottenere tutti i possibili vantaggi di cui abbiamo parlato, senza rifiutarsi ai costi.

Subito fu chiaro che la Cee non era preparata, a quel tempo, a impegnarsi in un accordo associativo. La soluzione piú pratica divenne dunque una scelta fra il proseguimento del trattato commerciale non preferenziale, con qualche ampliamento, e un trattato preferenziale. Dopo una serie di negoziati che si protrassero per piú di tre anni fu raggiunto un accordo, che attualmente è in attesa di ratifica. Nei termini di tale accordo, la Cee concederà a Israele riduzioni tariffarie del 45% sui prodotti industriali, eccettuata una lista speciale. Purtroppo questa lista speciale comprende parecchie delle voci di esportazioni piú importanti per Israele, nonché articoli con un elevato potenziale di esportazione quali cemento, bromo, acido fosforico, fosfati, legno compensato, e taluni tessuti. La Cee concede anche di ridurre le sue tariffe, di una misura fino al 40%, per parecchi prodotti agricoli; la lista di questi comprende gli agrumi, e quindi il principale prodotto agricolo attualmente esportato da Israele. Parecchi alimentari lavorati, però, che la Cee considera prodotti agricoli anziché industriali, non godono di alcuna riduzione tariffaria. La tabella che segue mostra l'importanza dell'accordo tariffario, basandosi sulle esportazioni del 1968:

Esportazioni di Israele verso la Cee nel 1968
(in milioni di \$)

	Agricoli ^a	Industriali	Totale esportazioni
Attualmente esenti da dogana	0,1	69,5	69,6
In regime preferenziale	42,5	38,7	81,2
Nessuna riduzione	6,2	15,8	22,0
Totale esportato	48,8	124,0	172,8

^a Esclusi gli alimentari lavorati, che sono compresi tra gli industriali.

Fonte: Ministero dell'industria e commercio.

Le tariffe preferenziali interesseranno così meno di un terzo delle esportazioni industriali verso la Cee, ma il 70% delle esportazioni soggette a dogana. D'altro canto le esportazioni agricole cui viene concessa qualche forma di preferenza costituiscono l'87% delle esportazioni del 1968. Comunque il totale delle riduzioni è esiguo. Riferendoci alle esportazioni verso la Cee del 1968, e applicando le riduzioni (a decorrere dalla firma dell'accordo) debite, si ottiene un risparmio stimato di circa 3.825.000 dollari. I risparmi sulle esportazioni industriali derivano specialmente da prodotti metallici, chimici e tessili.

In cambio Israele riduce le sue tariffe sulle importazioni provenienti dalla Cee, in misura dal 10 al 25%; ha inoltre convenuto di eliminare le restrizioni quantitative sul 90% degli articoli ancora sottoposti ad esse, concedendo a questi articoli le preferenze tariffarie Cee ogni qualvolta essi siano soggetti a tariffa. In piú, Israele si è impegnata a non imporre restrizioni quantitative su beni già liberalizzati. Il totale risparmiato dalla Cee in questa maniera è pressoché equivalente al risparmio effettuato da Israele; ma la clausola sulle restrizioni quantitative aumenta i vantaggi per la Cee.

Se l'accordo viene ratificato (e se il Gatt non oppone il suo veto) Israele dovrà modificare la sua politica di protezione. Israele aveva già deciso, indipendentemente, di ridurre gradualmente la protezione doganale, per raggiungere nel 1975 un livello di protezione uniforme equivalente a un cambio effettivo di 5,5 lire israeliane per dollaro di valore aggiunto in valuta straniera. Il nuovo accordo esige che tale livello uniforme venga raggiunto nei riguardi della Cee, e quei beni ai quali, se provenienti dalla Cee, viene concessa una tariffa preferenziale, dovranno risultare gravati da tariffe piú alte qualora provengano da altri paesi.

Insomma, il nuovo accordo concede ben poco. Dà naturalmente qualche vantaggio per l'immediato futuro, ma nel lungo termine è decisamente deludente. Lo si può considerare promettente solo se lo si ritiene un secondo, piccolo passo. Il fatto di concedere a Israele uno status preferenziale implica il riconoscimento, da parte della Cee, del legame speciale, e della dipendenza, di tale paese dall'Europa. Si spera che i passi successivi conducano ad una associazione di piú vaste possibilità, senza la quale i vantaggi che abbiamo esposto rimarrebbero lettera morta.

Appendice statistica

TAB. 1. *Sintesi della bilancia dei pagamenti di Israele, 1949-1968*
(milioni di \$)

	Transazioni correnti			Trasferim. unilaterali netti (4)	Movimenti di capitale	
	Export ^a (1)	Import ^a (2)	Saldo (2)-(1) (3)		a lungo termine (5)	a breve termine (6)
1949	43	263	220	118	43	24
1950	45,8	327,6	281,8	90	68	51
1951	66,6	426,1	359,5	137	133	32
1952	86,4	393,2	306,8	191,2	114,9	1,5
1953	102,3	365,2	262,9	172,8	69,6	5,7
1954	135,2	373,2	238,0	260,6	71,2	-70,2
1955	143,9	426,6	282,7	210,4	76,3	0,0
1956	177,9	534,5	356,6	240,5	78,4	22,0
1957	222,0	557,2	335,2	245,4	69,4	9,2
1958	235,4	569,4	334,0	263,6	66,7	-1,0
1959	286,3	601,7	315,4	251,0	80,4	-25,6
1960	359,1	695,8	336,7	311,1	101,1	-60,1
1961	425,1	856,9	431,8	346,3	176,1	-71,9
1962	503,2	957,8	454,6	330,7	203,1	-104,7
1963	606,7	1.011,1	404,4	346,6	170,4	-97,7
1964	655,7	1.225,0	569,3	351,3	275,1	-47,7
1965	749,9	1.271,0	521,1	340,6	247,5	-28,8
1965	710,7	1.245,7	535,0	347,9	235,2	-17,0
1966	832,2	1.277,1	444,9	291,9	184,5	-4,7
1967	908,4	1.439,9	531,5	521,0	301,9	-276,8
1968	1.135,5	1.841,6	706,1	424,8	250,7	121,9 ^b

^a 1949-1965, importazioni cif ed esportazioni fob; 1965 (nuova serie)-1968, importazioni ed esportazioni fob.

^b Stima non ufficiale.

Fonte: N. Halevi, R. Klinov-Malul, *The Economic Development of Israel*, Praeger & The Bank of Israel, New York, Jerusalem, 1968, p. 141, pp. 294-295, pp. 296-297 (per i dati dal 1949 al 1965); Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract 1967*, n. 18, pp. 194-195 (per i dati della nuova serie 1965), *Statistical Abstract 1968*, n. 19, pp. 186-187 (per i dati del 1966, *Statistical Abstract 1969*, n. 20, pp. 182-183 (per i dati del 1967 e 1968).

TAB. 2. *Parte delle importazioni nelle utilizzazioni finali, 1958-1964*
(percentuali)

	Consumi		Investimenti lordi	Esportazioni	Totale ^a
	Privati	Pubblici			
A - AI PREZZI 1963					
1958	20,6	23,3	34,2	39,1	26,1
1959	20,8	24,0	29,4	39,7	25,5
1960	21,3	22,4	34,6	36,4	26,4
1961	22,1	29,2	34,8	42,8	29,0
1962	21,4	32,3	32,4	45,8	29,3
1963	21,4	28,3	31,8	41,7	28,0
B - AI PREZZI 1964					
1962	21,1	32,6	31,2	43,9	28,6
1963	22,1	31,7	32,8	43,1	29,2
1964	22,0	29,8	33,6	44,9	29,3

^a Escluse le variazioni delle scorte.

Fonte: N. Halevi, R. Klinov-Malul, *op. cit.*, tab. 53.

TAB. 3. *Esportazioni di merci^a, ricavi totali e valore aggiunto, 1953-1968*

	Ricavi totali				Valore aggiunto (percentuale)					
	Prodotti agricoli	Diamanti	Altri prodotti industriali	Totale		Prodotti agricoli	Diamanti	Altri prodotti industriali	Totale	
				%	milioni di \$				%	milioni di \$
1953	34,8	22,5	42,7	100,0	56,5	53,6	8,1	38,3	100,0	22,2
1954	40,5	17,8	41,7	100,0	87,8	58,2	5,1	36,7	100,0	42,8
1955	39,0	23,5	37,5	100,0	87,5	60,5	8,9	30,6	100,0	39,5
1956	41,9	23,4	34,7	100,0	105,7	60,4	8,8	30,8	100,0	53,5
1957	39,9	24,0	36,1	100,0	136,4	58,2	9,0	32,8	100,0	69,2
1958	41,1	24,8	34,1	100,0	138,2	58,5	9,9	31,6	100,0	69,9
1959	33,1	26,8	40,1	100,0	174,9	49,4	12,0	38,6	100,0	81,9
1960	30,3	27,0	42,7	100,0	208,6	43,4	12,5	44,1	100,0	99,0
1961	27,2	28,2	44,6	100,0	231,3	38,2	13,7	48,1	100,0	105,4
1962	25,2	30,4	44,4	100,0	271,4	38,0	14,8	47,2	100,0	122,5
1963 ^b	26,6	31,0	42,4	100,0	335,7	41,8	11,3	46,9	100,0	177,9
1964	19,4	34,1	46,5	100,0	346,5	30,7	15,0	54,3	100,0	171,5
1965	21,6	33,0	45,4	100,0	399,8	33,4	14,9	51,7	100,0	204,8
1966	20,3	35,3	44,4	100,0	467,9	31,5	18,8	49,7	100,0	243,3
1967	22,0	32,0	46,0	100,0	493,6	33,0	16,3	50,7	100,0	260,5
1968	19,0	32,7	48,3	100,0	592,5	28,7	16,3	55,0	100,0	310,4

^a Fob.

^b Dal 1963 il valore aggiunto è calcolato con un metodo diverso.

Fonte: N. Halevi, R. Klinov-Malul, *op. cit.*, p. 150, tab. 55; p. 148, tab. 54 (per gli anni 1953-1962); Bank of Israel, *Annual Report 1968*, p. 51, tab. III-11 (per gli anni 1963-1968; gli errori di stampa sono qui corretti).

TAB. 4. *Distribuzione geografica delle importazioni, 1949-1968*
(in percentuale)

	Totale ^a	Usa e Canada	America latina ^b	Regno Unito	Europa occ. ^c	Europa or. ^d	Asia Africa Oceania ^e
1949	100,0	35,7	8,3	9,5	25,5	9,5	11,5
1950	100,0	42,4	7,3	9,1	24,6	5,8	10,8
1951	100,0	38,0	4,0	10,9	32,0	3,1	12,0
1952	100,0	45,3	2,8	8,7	31,1	1,7	10,4
1953	100,0	39,7	3,2	12,2	37,6	0,9	6,4
1954	100,0	34,0	2,2	10,9	45,8	2,8	4,3
1955	100,0	33,8	1,9	11,6	45,0	2,0	5,7
1956	100,0	37,1	2,7	11,2	43,0	1,2	4,8
1957	100,0	30,8	2,3	13,4	46,0	2,3	5,2
1958	100,0	33,9	3,2	13,2	42,7	2,1	4,9
1959	100,0	33,5	1,8	12,6	44,1	1,6	6,4
1960	100,0	33,2	0,7	12,9	46,0	0,8	6,4
1961	100,0	33,0	0,6	14,5	45,8	1,1	5,0
1962	100,0	37,2	1,4	17,2	37,7	1,4	5,1
1963	100,0	31,4	1,2	21,7	38,1	1,6	6,0
1964	100,0	28,1	1,4	20,4	42,6	2,2	5,3
1965	100,0	28,3	2,0	21,4	39,2	2,1	7,0
1966	100,0	29,7	2,9	20,7	37,1	2,3	7,3
1967	100,0	28,7	2,3	20,8	37,4	2,8	8,0
1968	100,0	25,4	2,2	21,9	43,4	1,9	5,2

^a Escluse le merci non classificate per origine o destinazione (circa il 7-14% delle importazioni totali).

^b America centrale, America del sud, Messico.

^c Paesi europei non appartenenti al blocco sovietico, compresa la Jugoslavia e la Turchia.

^d Comprende l'Urss, esclude la Jugoslavia.

^e Esclusa la Turchia.

Fonte: N. Halevi, R. Klinov-Malul, *op. cit.*, pp. 290-291, appendice, tab. 6 (per gli anni 1949-1965); Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract 1969*, n. 20, pp. 207-208 (per gli anni 1966-1968).

TAB. 5. *Distribuzione geografica delle esportazioni, 1949-1968*
(in percentuale)

	Totale ^a	Usa e Canada	America latina ^b	Regno Unito	Europa occ. ^b	Europa or. ^b	Asia Africa Oceania ^b
1949	100,0	17,0	0,4	53,7	21,5	6,0	1,4
1950	100,0	25,1	0,3	31,3	30,5	10,7	2,1
1951	100,0	24,9	0,9	32,8	34,5	4,6	2,3
1952	100,0	28,1	0,7	29,2	33,9	6,1	2,0
1953	100,0	23,6	0,5	26,1	44,3	3,5	2,0
1954	100,0	18,2	1,3	23,0	49,0	5,2	3,3
1955	100,0	20,0	1,3	20,9	49,1	3,9	4,8
1956	100,0	19,6	0,5	22,3	45,4	4,6	7,6
1957	100,0	15,9	0,6	20,6	51,7	3,6	7,6
1958	100,0	15,7	0,8	21,8	47,6	5,1	9,0
1959	100,0	17,3	1,6	19,6	46,3	4,8	10,4
1960	100,0	15,3	1,7	17,2	51,1	1,9	12,8
1961	100,0	17,7	1,1	14,9	48,7	2,7	14,9
1962	100,0	17,9	1,0	14,2	50,3	3,0	13,6
1963	100,0	15,4	1,0	14,1	53,0	2,8	13,7
1964	100,0	16,7	1,7	12,7	49,0	4,0	15,9
1965	100,0	16,4	1,4	12,1	48,9	3,9	17,3
1966	100,0	17,2	1,2	12,7	48,3	4,5	16,1
1967	100,0	18,3	1,2	13,1	46,9	3,3	17,2
1968	100,0	21,4	1,4	12,2	43,3	3,0	18,7

^a Escluse le merci non classificate per origine o destinazione (circa 1-4% delle esportazioni totali).

^b Vedi note alla tab. 4.

Fonte: Vedi tab. 4.

TAB. 6. *Importazioni dalla Cee come percentuale delle importazioni totali*

A - PER CLASSI ECONOMICHE

	Alimentari, bevande, tabacco, e animali	Materie prime e articoli di prima trasformazione	Manufatti e semimanufatti	Totale
1952	—	—	—	14,9
1953	—	—	—	15,1
1954	—	—	—	26,5
1955	—	—	—	26,8
1956	7,1	10,0	42,3	26,9
1957	12,7	9,9	36,2	23,6
1958	5,7	8,0	43,4	26,4
1959	7,3	13,6	40,9	26,5

B - PER DESTINAZIONE ECONOMICA

	Beni di consumo	Materie prime	Beni d'investimento	Totale
1960	20,5	20,1	35,6	29,0
1961	22,7	22,4	49,2	30,9
1962	20,1	21,9	29,8	23,6
1963	23,8	19,8	35,5	23,1
1964	23,6	22,4	48,9	28,9
1965	21,4	22,9	29,1	24,1
1966	22,9	17,1	33,9	23,9
1967	23,8	22,9	28,3	23,9
1968	33,7	27,8	32,4	29,3

Fonte: Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract* 1957-58, n. 9, pp. 272, 276-277; *Statistical Abstract* 1959-60, n. 11, pp. 284-285; *Statistical Abstract* 1964, n. 15, pp. 224-225; *Statistical Abstract* 1966, n. 17, pp. 260-261; *Statistical Abstract* 1968, n. 19, pp. 218-219; *Statistical Abstract* 1969, n. 20, pp. 214-215.

TAB. 7. *Importazioni dalla Cee e loro prime destinazioni, 1960-1968*
(in percentuale)

	Italia	Belgio ^a	Germania federale	Paesi Bassi	Francia	Totale
1960						
Beni di consumo	15,9	8,3	33,9	17,9	24,0	100,0
Materie prime	12,4	12,9	25,9	28,7	20,1	100,0
Beni d'investimento	5,0	2,2	77,1	2,2	13,5	100,0
Totale	9,4	7,8	49,3	16,1	17,4	100,0
1961						
Beni di consumo	15,0	7,4	34,1	15,0	28,5	100,0
Materie prime	6,9	10,3	28,8	24,0	30,0	100,0
Beni d'investimento	7,4	2,5	64,5	3,5	22,1	100,0
Totale	7,7	6,2	47,0	13,2	25,9	100,0
1962						
Beni di consumo	15,0	7,4	34,8	17,5	25,3	100,0
Materie prime	9,9	9,1	34,9	23,7	22,4	100,0
Beni d'investimento	9,9	5,9	60,3	6,8	17,1	100,0
Totale	10,2	8,1	42,2	18,5	21,0	100,0
1963						
Beni di consumo	15,3	8,9	30,2	11,0	34,6	100,0
Materie prime	11,0	9,6	29,4	29,9	20,1	100,0
Beni d'investimento	12,2	5,3	62,4	4,6	15,5	100,0
Totale	11,7	8,2	39,6	20,4	20,1	100,0
1964						
Beni di consumo	17,1	7,5	37,0	9,8	28,6	100,0
Materie prime	12,2	22,0	27,6	19,4	18,8	100,0
Beni d'investimento	16,3	9,0	24,6	9,3	40,8	100,0
Totale	14,2	15,8	27,1	14,5	28,4	100,0
1965						
Beni di consumo	21,8	2,3	37,8	10,5	27,6	100,0
Materie prime	15,6	17,4	31,2	18,5	17,3	100,0
Beni d'investimento	14,6	7,3	52,3	11,0	14,8	100,0
Totale	15,9	13,6	37,1	15,8	17,6	100,0
1966						
Beni di consumo	21,0	2,7	37,3	10,1	28,9	100,0
Materie prime	14,8	19,7	27,0	23,7	14,8	100,0
Beni d'investimento	12,7	5,0	54,3	9,7	18,3	100,0
Totale	15,0	14,4	34,5	19,0	17,1	100,0
1967						
Beni di consumo	23,2	2,0	38,7	10,6	25,5	100,0
Materie prime	12,5	18,8	27,5	23,0	18,2	100,0
Beni d'investimento	12,8	5,9	56,0	11,2	14,1	100,0
Totale	14,5	14,4	34,0	19,2	17,9	100,0
1968						
Beni di consumo	22,1	1,6	44,3	15,3	16,7	100,0
Materie prime	16,4	17,4	29,6	20,0	16,6	100,0
Beni d'investimento	16,9	6,7	52,7	6,3	17,4	100,0
Totale	17,3	13,3	36,1	16,5	16,8	100,0

^a Per gli anni 1966-1968 il Lussemburgo è compreso nel Belgio. Nei rispettivi anni le importazioni totali dal Lussemburgo sono state (in migliaia di dollari): 1960: 105; 1961: 432; 1962: 219; 1963: 235. Per il 1964 e il 1965 non sono disponibili dati.

Fonte: Vedi tab. 6.

TAB. 8. *Esportazioni verso la Cee come percentuale delle esportazioni totali, 1952-1968*

	Esportazioni agricole			Esportazioni industriali					Esportazioni totali	
	Agrumi	Altri	Totale	Diamanti lavorati	Tessili e abbigliamento	Alimentari e trasformati agricoli	Prodotti chimici	Altri		Totale
1952	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7,3
1953	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7,2
1954	—	—	—	—	—	—	—	—	—	11,2
1955	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13,5
1956	—	—	23,7	21,4	—	—	—	9,7	14,5	18,4
1957	—	—	31,4	22,3	—	—	—	13,7	14,8	21,3
1958	—	—	32,6	19,0	—	—	—	12,5	15,2	22,2
1959	—	—	37,2	20,3	—	—	—	16,8	18,2	24,3
1960	33,8	61,1	40,9	28,8	10,0	34,2	—	23,9	25,2	29,8
1961	29,4	53,9	38,2	28,8	13,6	34,1	—	22,9	24,9	28,3
1962	19,6	58,0	37,6	26,8	11,6	34,6	18,9	18,4	22,4	26,1
1963	40,8	49,4	42,2	28,2	8,6	37,3	21,1	28,5	26,4	30,5
1964	34,2	40,7	35,6	30,6	10,5	34,1	14,4	26,3	26,3	28,0
1965	41,7	28,5	39,4	30,1	10,3	32,0	15,0	26,1	25,7	28,4
1966	41,1	25,9	37,8	30,3	10,2	34,6	15,8	25,6	26,2	28,4
1967	43,8	33,2	41,6	30,0	12,6	28,6	35,4	21,1	25,7	28,8
1968	47,0	32,6	43,8	27,0	15,3	22,6	33,3	19,1	23,6	27,1

Fonte: Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract 1957-58*, n. 9, p. 274; *Statistical Abstract 1959-60*, n. 11, pp. 286-287; *Statistical Abstract 1962*, n. 13, pp. 364-366; *Statistical Abstract 1964*, n. 15, pp. 222-223; *Statistical Abstract 1966*, n. 17, pp. 256-257; *Statistical Abstract 1968*, n. 19, pp. 214-215; *Statistical Abstract 1969*, n. 20, pp. 210-211.

(segue: Tab. 9)

	Esportazioni agricole				Esportazioni industriali					Esportazioni Totali
	Agrumi	Altri	Totale	Diamanti lavorati	Tessili e abbigliam.	Alimentari e trasform. agricoli	Prodotti chimici	Altri	Totale	
1966										
Italia	4,4	24,6	7,4	0,5	4,4	2,1	39,6	8,7	4,5	5,3
Belgio	12,8	14,1	13,0	36,3	5,0	3,0	14,2	19,0	25,7	22,5
Germania fed.	48,9	20,9	44,8	21,6	62,2	33,5	6,3	39,7	29,1	33,1
Paesi Bassi	14,0	10,8	13,5	30,7	23,2	46,9	24,0	24,3	30,2	25,9
Francia	19,9	29,6	21,3	10,9	5,2	14,5	15,9	8,3	10,5	13,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1967										
Italia	1,2	28,6	5,7	1,1	3,8	5,2	14,7	12,7	5,9	5,9
Belgio	11,6	3,6	10,3	35,2	9,1	3,4	69,7	5,7	27,6	22,7
Germania fed.	52,5	30,5	48,8	14,5	56,4	37,4	3,5	76,6	32,5	37,1
Paesi Bassi	15,4	8,3	14,2	32,0	19,3	31,3	5,9	3,5	21,6	19,5
Francia	19,3	29,0	21,0	17,2	11,4	22,7	6,2	1,5	12,4	14,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1968										
Italia	1,4	18,1	4,2	1,4	3,0	4,2	7,3	13,3	5,1	4,9
Belgio	10,9	3,2	9,6	41,4	9,8	5,0	66,3	8,3	31,4	25,1
Germania fed.	53,0	29,0	49,0	18,3	68,8	25,2	6,4	44,1	27,3	33,5
Paesi Bassi	14,9	6,6	13,5	27,3	13,2	39,5	11,8	8,1	21,0	18,9
Francia	19,8	43,1	23,7	11,6	5,2	26,1	8,2	26,2	15,2	17,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Vedi tab. 8.

TAB. 10. *Deficit commerciale con la Cee come percentuale del deficit totale, 1952-1968*^a

	Italia	Belgio ^b	Germania federale	Paesi Bassi	Francia	Totale
1952	2,9	4,4	1,8	2,1	4,8	16,1
1953	3,4	5,0	5,4	1,4	1,9	17,1
1954	2,3	1,7	24,7	1,6	2,7	33,0
1955	2,3	— 0,3	23,9	3,4	2,3	31,7
1956	2,0	— 0,3	23,0	3,5	2,2	30,3
1957	3,8	— 1,8	17,1	3,6	2,0	24,8
1958	2,2	— 0,0	18,9	3,6	3,8	28,4
1959	2,9	— 0,1	12,9	5,1	6,4	27,2
1960	1,1	— 0,7	17,8	3,1	7,3	28,5
1961	0,5	— 1,0	17,6	3,2	12,3	32,7
1962	1,7	— 0,3	9,6	3,9	6,9	21,7
1963	3,2	— 2,2	6,8	2,3	4,9	15,0
1964	5,9	3,4	6,9	1,0	12,2	29,6
1965	6,4	1,0	8,6	— 1,2	4,8	19,6
1966	6,7	— 1,0	6,8	0,2	4,6	17,2
1967	7,9	— 4,4	1,6	2,0	4,3	11,5
1968	10,4	— 0,3	12,7	4,4	5,1	32,4

^a Il segno meno indica un saldo positivo.

^b Dal 1960 il Lussemburgo è compreso nel Belgio.

Fonte: Vedi tabb. 6 e 8.

V. Cooperazione ed integrazione regionale

di Liubisa S. Adamovic

Tra la fine degli anni sessanta e il principio degli anni settanta l'area del Mediterraneo è venuta ancora una volta alla ribalta dei rapporti internazionali. Le ragioni di un siffatto accrescimento di importanza sono molteplici. Nell'ambito di questo studio possiamo citare alcuni dei fattori che a nostro giudizio hanno determinato questa situazione:

a - tali fattori possono dividersi in esterni, che agiscono cioè dal di fuori, e interni, vale a dire quelli che hanno origine nell'ambito dei paesi dell'area mediterranea;

b - considerato in una prospettiva a breve termine, precisamente dal punto di vista degli eventi in corso in detta area, il fattore guerra fredda ha lasciato il posto, a partire dal 1967, ad una guerra vera e propria, che con diversa intensità è durata più di tre anni; in questo fattore, che dal punto di vista a breve termine è forse l'elemento più importante dell'attuale situazione mediterranea, i paesi mediterranei hanno scarsissima voce in capitolo, anche se può sembrare che essi siano di fatto gli agenti principali;

c - in una prospettiva a lungo termine, quest'area si trova soggetta all'impatto di varie influenze politiche ed economiche, le quali, sia geograficamente che storicamente, hanno origine al di fuori dell'area.

Sotto certi aspetti — politici, economici e sociali — quest'area offre lo stesso quadro del mondo in generale; in essa, cioè, tutte quelle forze e movenze che si presentano nel resto del mondo, stanno dispiegando la loro azione. L'area comprende otto paesi europei, cinque

Liubiša S. Adamovic insegna economia all'Università di Belgrado. La traduzione è di Riccardo Ariotti.

africani e quattro asiatici, per un totale di circa 270 milioni di abitanti¹. Questi paesi sono caratterizzati da sistemi politici e socio-economici differenti. L'area è il luogo natío delle civiltà e delle religioni piú antiche, e pertanto è caratterizzata da modelli diversi di evoluzione culturale. Questi fattori hanno ancora tutti un ruolo di grande importanza nella vita dei singoli paesi.

Ma a dispetto di queste diversità il Mediterraneo presenta certe caratteristiche che sono comuni a tutte le nazioni del suo bacino, le quali hanno anche interessi in comune da difendere.

Prima di tutto il mare Mediterraneo è il principale fattore naturale che lega tra loro questi paesi; per alcuni di questi esso è l'unica via di comunicazione col mondo circostante. La via d'acqua è la piú importante tra quelle che permettono all'economia della maggior parte dei paesi del bacino di collegarsi all'economia mondiale; per gli altri, è una rotta comunque importante.

Il commercio con l'estero della Grecia e della Turchia passa pressoché totalmente per il mare Mediterraneo, e cosí è per un cinquanta per cento degli scambi della Jugoslavia, dell'Italia, della Spagna.

In pari tempo il Mediterraneo svolge un ruolo importantissimo nel complesso del commercio mondiale, essendo una delle vie d'acqua piú importanti, particolarmente dopo l'apertura del Canale di Suez. Come accade per lo sviluppo del commercio mondiale, cresciuti in larga misura grazie all'integrazione dei paesi in via di sviluppo in un modello di rapporti economici a livello mondiale, l'importanza del Mediterraneo come via d'acqua cresce continuamente. Nel 1965, per esempio, circa il 13,8 per cento di tutti i traffici marittimi mondiali sono passati attraverso il Canale di Suez, mentre, secondo alcune stime, ogni giorno piú di 2600 navi da 10 mila tonnellate attraversano il Mediterraneo o fanno sosta nei suoi porti.

Nel corso degli ultimi anni le marine mercantili di gran parte dei paesi mediterranei hanno compiuto notevoli passi in avanti. Fra il 1948 e il 1965 il tonnellaggio mercantile dei paesi mediterranei ha fatto registrare un aumento lordo da 8,3 a 24,5 milioni di tonnellate; in conseguenza di ciò, la quota relativa alla flotta mercantile mondiale è passata dal 10,4 al 14,3 per cento, al 1966.

La quota di commercio mondiale che spetta ai paesi mediterranei è in costante aumento. Sul valore delle esportazioni nel mondo, essa è passata dal 9,6% del 1948 al 14,9% del 1968; su quello delle importazioni, dove è stata sempre piuttosto alta, è passata dal 13,6 al 16,3 per cento, per lo stesso arco di tempo. Tale aumento percentuale è dovuto principalmente all'espansione del commercio estero dei

¹ Tutti i dati citati nello studio sono tratti da fonti delle Nazioni Unite.

paesi già piú sviluppati (Francia, Italia, Jugoslavia, Spagna), mentre la quota spettante a quelli meno sviluppati è diminuita. Sul totale delle esportazioni mondiali, la quota dei paesi mediterranei meno sviluppati è scesa dal 2,3% del 1948 all'1,9% del 1968; per quanto riguarda le importazioni, la quota è diminuita dal 3,3 al 2,4 per cento lungo lo stesso decennio.

Grazie alla posizione geografica, alla mitezza del clima e alla ricchezza di monumenti culturali e storici, il Mediterraneo è una delle aree piú importanti del mondo per quanto riguarda il traffico turistico, e quindi il movimento di passeggeri. Per molti paesi mediterranei (l'Italia, la Spagna, la Grecia, il Libano, la Jugoslavia e la Rau) il turismo è una delle attività economiche piú importanti. Nel 1968 i proventi del turismo per i paesi mediterranei sono stati i seguenti (in milioni di dollari): Italia 1.476, Spagna 1.176, Grecia 120,3, Jugoslavia 187; per il Libano si calcola un ammontare probabile di 90 milioni di dollari, e per il Marocco di circa 70 milioni. In molti di questi paesi il turismo, con le sue entrate, costituisce una voce importante nella bilancia dei pagamenti, con quote che, nel 1967, sono state del 40,8% in Spagna, dell'11,1% in Italia, del 9,6% in Jugoslavia, del 6,5% in Francia, del 3,1% in Turchia, ecc.

Analizzando le risorse dei paesi mediterranei si nota un'abbondanza di diversi minerali e altre ricchezze naturali, che costituiscono la base della futura industrializzazione. L'area abbonda di quelle che sogliono definirsi materie prime strategiche: minerali ferrosi (Algeria, Tunisia, Marocco, Turchia), manganese (Marocco, Rau), rame (Jugoslavia, Turchia, Spagna, Marocco), cromo (Turchia), fosfati in grande abbondanza (Marocco, Tunisia, Rau, ecc.).

Particolare attenzione meritano le loro risorse di idrocarburi liquidi e gassosi. Negli ultimi tempi diversi di questi paesi hanno attraversato un boom petrolifero. Nel 1968 la produzione petrolifera di tutta l'area si aggirava sui 230 milioni di tonnellate, cioè il 12% della produzione mondiale. Il paese leader nella produzione di petrolio è la Libia, con 126 milioni di tonnellate, seguita dall'Algeria (42,1 milioni di tonnellate) e dalla Rau (9 milioni di tonnellate). L'Algeria, inoltre, ha prodotto circa 3,5 milioni di metri cubi di gas naturale; iniziative per sviluppare la produzione di gas naturale sono in corso in Tunisia e nella Rau, dove è probabile che se ne trovino grandi quantità.

Ma l'importanza del Mediterraneo nell'economia petrolifera mondiale non si limita alla produzione di idrocarburi dei suoi paesi rivieraschi. La costa orientale è il terminal di diversi oleodotti che portano il petrolio dai paesi dell'Oriente prossimo e medio, mentre, in termini piú generali, il Mediterraneo e il Canale di Suez sono sempre

stati la rotta piú importante per il petrolio trasportato dalle grandi petroliere (o almeno lo erano fino alla chiusura del Canale di Suez per operazioni belliche in zona). Considerando che tutta intera l'area mediorientale è ricca di petrolio (il 75% delle riserve mondiali, escluse quelle dei paesi socialisti), e la sua produzione annua si aggira sui 530 milioni di tonnellate (circa il 30% di tutta la produzione mondiale), l'importanza del Mediterraneo è grandissima come area di produzione e di transito del petrolio indispensabile per il funzionamento dell'economia mondiale. Il commercio petrolifero costituisce un importante fattore di unione delle economie dei paesi rivieraschi. Non solo, infatti, alcuni di questi sono importanti fornitori di petrolio di certe nazioni dell'Europa Occidentale (l'Algeria per la Francia, la Libia per la Germania occidentale), ma anche taluni porti della costa settentrionale del Mediterraneo sono il punto di partenza di oleodotti che trasportano il petrolio nell'Europa centrale. È il caso di Marsiglia, di Genova, di Trieste e di Bakar (in Jugoslavia). In vista dell'importanza che il petrolio ha per tutta l'area, le relazioni politiche ed economiche dei paesi mediterranei sono ampiamente condizionate dalla presenza dei monopoli britannici, e americani, che controllano rispettivamente il 33 e il 53 per cento dell'intera produzione petrolifera, e usufruiscono dell'appoggio dei governi.

Gli sviluppi del Mediterraneo sono inoltre pesantemente determinati dalle complesse relazioni tra paesi sviluppati e in via di sviluppo. La maggior parte dei paesi mediterranei appartengono al gruppo di quelli in via di sviluppo, e le differenze di sviluppo economico fra i singoli paesi sono piuttosto notevoli. I paesi sviluppati e semisviluppati si trovano sulla costa settentrionale del bacino mediterraneo, in Europa. Giudicando dal reddito procapite, il piú sviluppato è la Francia (prodotto sociale lordo 1.750 dollari per abitante), seguita dall'Italia (1.030 dollari), dalla Spagna, dalla Grecia, dalla Jugoslavia, da Cipro (fra 510 e 690 dollari). La maggior parte dei paesi del Mediterraneo orientale e meridionale sono sottosviluppati, ma alcuni hanno avviato dinamici processi di sviluppo. Il loro reddito procapite è inferiore ai 300 dollari (160 dollari nella Rau, 220 in Algeria, 170 in Marocco, 200 in Tunisia, 180 in Siria), ad eccezione della Libia (645 dollari per abitante) e di Israele (1.160 dollari).

Il Mediterraneo ha sempre avuto una posizione strategica di grande importanza; ciò vale per l'area nel complesso come per ognuno dei suoi paesi. Negli ultimi tempi la sua importanza, come area fra tre continenti e due oceani, è diventata ancora maggiore, in quanto la posizione può essere sfruttata per agire in diverse direzioni. Di ciò si è tenuto conto nella strutturazione dei piani strategici statunitensi, dove il Mediterraneo è considerato strategicamente importante sia nei

confronti dell'Europa che verso i paesi di recente indipendenza.

La posizione generale del Mediterraneo, la sua importanza per i traffici marittimi, le sue enormi risorse naturali, il suo valore strategico sono sempre stati cause di conflitti politici e militari e di rivalità tra le grandi potenze; è verosimile che sarà così ancora per molto tempo, nonostante che negli ultimi tempi i paesi della costa mediterranea abbiano acquistato una maggiore influenza nell'equilibrio delle potenze in questa regione.

La tendenza all'integrazione economica emersa nel Mediterraneo si basa su una duplice serie di fattori. In primo luogo essa si presenta come un corollario di processi analoghi in corso nell'Europa occidentale, di cui Francia e Italia fanno parte per via dell'associazione alla Cee. Vi sono però anche tentativi originali, nell'area mediterranea, di iniziare e favorire processi di integrazione economica.

Lasciando da parte alcuni elementi di integrazione funzionale che eventualmente potrebbero svilupparsi anche in assenza di relazioni economiche intensive tra determinati paesi dell'area, in diversi campi di attività (trasporti, turismo, esportazioni di certi prodotti agricoli di importanza primaria, creazione di industrie sulla base di parametri regionali non più solamente nazionali, per quanto attiene ai mercati), l'evoluzione fino ad oggi dimostra che in questa direzione sono stati fatti dei tentativi nei quali si è anche tenuto conto della necessità di creare una corrispondente struttura istituzionale. I tentativi sono i seguenti:

- a - la ricerca di una integrazione economica nel Maghreb,
- b - la ricerca di un mercato comune fra i paesi arabi.

Siffatti tentativi di ottenere l'integrazione economica fra paesi mediterranei all'interno di strutture istituzionali ben definite (negli anni cinquanta si sarebbero potuti definire tendenze progressiste) vengono attualmente considerati come aspettative insoddisfatte. Tuttavia nel formulare questo giudizio non dobbiamo dimenticare che negli anni sessanta le tendenze positive sono state seriamente contrastate dall'aggressione israeliana ai paesi arabi.

Il secondo momento importante di cui tener conto nella valutazione dei tentativi finora compiuti per conferire una struttura istituzionale agli obiettivi di integrazione economica fra paesi mediterranei (anche se nel contesto di strutture subregionali) è la sussistenza di forti vestigia di colonialismo, cui si sovrappongono le tendenze neo-colonialiste, nonché il fatto che secoli di separazione e assenza di cooperazione mediterranea, specialmente fra i paesi arabi, hanno avuto come conseguenza che per la maggior parte dei paesi sottosviluppati (su entrambe le coste del Mediterraneo) le relazioni economiche coi paesi sviluppati dell'Europa occidentale sono state più importanti della

cooperazione. Per superare questo tipo di relazioni ci vuole un periodo di tempo molto piú lungo di quello che i paesi di recente indipendenza hanno avuto a loro disposizione.

L'esistenza di un gran numero di paesi sottosviluppati (compresi alcuni piú sviluppati come la Jugoslavia, la Grecia e la Spagna), e la loro tradizionale dipendenza dall'Europa occidentale sviluppata, si riflette nelle condizioni di oggi, anche nella sfera dell'integrazione economica, prima di tutto nei vari tentativi che si fanno di promuovere relazioni fra singoli paesi dell'area mediterranea e quella che, fino ad oggi, si può considerare la piú riuscita delle associazioni economiche del mondo, la Cee.

L'intensità dei rapporti economici nel campo del commercio, dei movimenti di capitale, dei movimenti di manodopera, nel turismo e in altre forme di cooperazione economica con i paesi sviluppati dell'Europa occidentale sono tutti fattori che hanno reso possibile ad alcuni paesi mediterranei di stabilire legami piú stretti con la Cee, legami che hanno trovato un inquadramento istituzionale. Se teniamo presente che esiste un ampio spettro di possibilità nel senso di governare i rapporti economici fra un singolo paese mediterraneo e la Cee, e se ricordiamo inoltre che la Francia e l'Italia fanno già parte di detta comunità, possiamo facilmente concludere che negli anni avvenire ci sarà una cooperazione molto maggiore tra i paesi mediterranei e la Cee che non tra quei paesi stessi. In questo contesto è possibile fare un'ipotesi: nella misura in cui la Cee riuscirà a superare le controversie al suo interno e saprà costituire un forte nucleo intorno al quale altri paesi è probabile che graviteranno, l'area mediterranea quasi per intero stabilirà molto probabilmente legami sempre piú stretti con la Cee; la cooperazione con la Comunità europea finirà per stimolare verosimilmente lo sviluppo della cooperazione mediterranea.

Per quanto paradossale possa apparire, la possibilità di stimolare indirettamente la cooperazione interregionale mediante quella tra i paesi mediterranei e la Cee è una tesi difendibile sotto diversi aspetti. In tale contesto si può per prima cosa far rilevare l'assenza di omogeneità nell'area per quanto attiene ai caratteri dell'ordinamento socio-economico; a ciò si aggiungono sensibili disparità tra paese e paese sul piano dello sviluppo economico, nonché il fatto che nessuno tra questi paesi è abbastanza forte per imporre un proprio punto di vista agli altri ove si tratti di sostenere i propri interessi. E ciò costituisce un fattore negativo per la coesione. Né alcuno di tali paesi può costituire un centro di gravitazione abbastanza forte per diventare il vero sostenitore di una tendenza integrazionista nell'area mediterranea.

I seguenti fattori dimostrano come i paesi mediterranei possano aspettarsi molto dall'integrazione economica nell'area:

- i paesi sviluppati come la Francia e l'Italia tendono verosimilmente a intensificare la loro cooperazione economica all'interno della Cee;
- i paesi arabi hanno buone prospettive di rafforzare la loro piattaforma politica come prerequisito per una cooperazione economica piú spinta. Considerando che, in condizioni di sottosviluppo, il processo di integrazione può prendere l'aspetto di un fenomeno organizzato istituzionalmente, difficilmente si può parlare di ulteriore cooperazione economica fra i paesi arabi finché alcuni punti chiave della loro piattaforma politica comune non saranno risolti; e ciò vale tanto per la politica estera quanto per questioni puramente interne;
- dai paesi piú sviluppati dell'area, come la Spagna e la Grecia, c'è poco da aspettarsi iniziative significative sul piano della cooperazione politica ed economica, almeno finché non si registreranno dei progressi nel processo di democratizzazione della loro vita politica interna, in modo che essi siano capaci di prendere posizioni indipendenti nelle questioni di politica estera;
- Israele: nel caso che decidesse di uniformarsi alla risoluzione del Consiglio di sicurezza relativamente al ritiro delle sue forze armate dai territori occupati, Israele, in quanto paese relativamente sviluppato, potrebbe svolgere un ruolo positivo nell'area, specialmente nel senso di preparare le condizioni per una integrazione economica nel vicino Oriente. È questa una conditio sine qua non per l'instaurazione della pace nell'area dell'Oriente prossimo;
- per quanto riguarda la Jugoslavia, anche essa appartiene al gruppo di paesi mediterranei che hanno parzialmente regolamentato i loro rapporti con la Cee (a partire dal febbraio 1970), ed è l'unica nazione dell'area che abbia un accordo di cooperazione economica col Comecon. La politica del non allineamento, e l'instaurazione di legami con tutti i paesi a prescindere dagli ordinamenti socioeconomici hanno dato risultati positivi, mettendo in grado la Jugoslavia di far progredire i suoi rapporti con gli altri paesi mediterranei.

Ma, seppure diversi elementi di eterogeneità rendono difficile l'integrazione economica fra i paesi mediterranei, esistono delle considerazioni che lasciano ben sperare nel senso di instaurare favorevoli prospettive al riguardo. Notiamo per esempio che:

1 - La cooperazione economica può rappresentare uno degli elementi piú potenti per promuovere la coesistenza pacifica nell'area mediterranea. In un clima politico generalmente migliore, e nell'assunto che le due superpotenze perdano parte della loro influenza rendendo meno impetuoso il loro confronto nel Mediterraneo, la coo-

perazione economica potrebbe contribuire grandemente allo sviluppo dell'area, nel senso di accelerarne i tempi.

2 - Allo scopo di accelerare lo sviluppo economico di tutti i paesi del Mediterraneo (eccettuate l'Italia e la Francia) è necessario attivizzare tutti gli elementi che possano concorrere al fine.

3 - La scoperta di nuovi giacimenti petroliferi e gli sforzi per accelerarne lo sfruttamento (non solo nell'Oriente prossimo ma anche in Libia, Tunisia, Marocco, Algeria), nonché la possibilità di potenziare le esportazioni di petrolio e gas naturale dal Mediterraneo occidentale, esigono una migliore armonizzazione di interessi dei paesi esportatori di petrolio.

4 - Le esportazioni di prodotti agricoli tipici del Mediterraneo, comprendendovi anche l'organizzazione delle esportazioni, e cioè il marketing e la regolamentazione degli approvvigionamenti, potrebbe apportare dei benefici ai paesi che esportano tali prodotti; essi, invece di competere su un mercato mondiale relativamente saturo, dovrebbero accordarsi tra loro. Accordi del genere sarebbero un importante passo avanti, in primo luogo per i paesi mediterranei, poi anche per chi acquista i prodotti, e in ultima analisi per i consumatori.

5 - Benefici non trascurabili potrebbero ottenersi con l'armonizzazione delle politiche promozionali del turismo nel Mediterraneo. Sono già avvertibili i primi passi in questo senso, ma il processo di armonizzazione procede con lentezza, e la situazione presente è caratterizzata da riduzioni di prezzi, a scopo concorrenziale, nei servizi turistici. Ciò vale per tutti i paesi mediterranei esclusi la Francia e l'Italia. Le favorevoli condizioni atmosferiche, la posizione geografica capace di richiamare i turisti dell'Europa e dell'America settentrionale, la ricchezza di monumenti storici e culturali che caratterizza i paesi mediterranei, sono tutti elementi che lasciano sperare che, se l'attuale favorevole tendenza alla formazione di reddito stabile nei paesi progrediti continuerà, strati sempre più vasti delle loro popolazioni saranno inclini a spendere nel Mediterraneo una parte dei redditi.

6 - Parecchi paesi dell'area mediterranea (Spagna, Jugoslavia, Grecia, Turchia, Algeria) sono esportatori di manodopera, specialmente verso paesi al di fuori dell'area. Dovrebbero cercare di eliminare la concorrenza sleale e regolamentare la posizione dei lavoratori emigranti durante la permanenza temporanea nei paesi progrediti. In questo campo finora ogni paese ha agito per sé, mentre parecchio ci sarebbe da guadagnare con la cooperazione.

7 - Il movimento di capitali all'interno dell'area mediterranea potrebbe costituire un incentivo per la integrazione economica. Considerato che anche nel Mediterraneo esiste la possibilità di operare la tradizionale distinzione tra « Nord » e « Sud », e che al proposito

il Mediterraneo del nord è stata la fonte principale di capitale, che in passato veniva esportato a scopi di sfruttamento coloniale, se si organizzasse un'azione congiunta per promuovere gli investimenti nel Mediterraneo del sud la si potrebbe secondare con esportazioni di capitale dal Mediterraneo del nord. L'esperienza positiva finora raccolta nell'armonizzare i programmi di assistenza economica ai paesi stranieri potrebbe essere messa a frutto su base regionale, nel Mediterraneo.

In altre parole: in termini di secondare il processo di integrazione economica nel Mediterraneo, la vecchia tesi secondo la quale l'Europa si estende fino al Sahara e l'Africa fino alle Alpi, potrebbe ricevere conferma. La base concreta per tale processo esiste già. La parte settentrionale dell'Africa e il vicino Oriente tendono a destare interesse grazie alle loro ricchezze naturali e alla intensità del loro processo di industrializzazione; dall'altro lato del Mediterraneo, intanto, si nota una tendenza a far sorgere nuclei industriali sulla costa. Ecco che anche da questo punto di vista si vanno creando le possibilità di stabilire accordi di cooperazione con nuclei analoghi in altri punti del Mediterraneo.

In tal modo sarà possibile indurre mutamenti gradualmente nella struttura economica e sociale del bacino del Mediterraneo; mutamenti che non saranno così disorganizzati come gli attuali, o come quelli che la storia ci ha lasciato. Ricollegandoci con gli odierni problemi di sottosviluppo economico di larga parte del mondo, compresa la costa meridionale del Mediterraneo, possiamo notare come quest'ultima area si trovi notevolmente avvantaggiata su parecchie altre consimili. Nelle immediate vicinanze del Mediterraneo del sud c'è il Mediterraneo del Nord, una importante fonte di capitali e di potenziale assistenza economica e tecnica, che costituisce inoltre al tempo stesso un importante mercato per prodotti agricoli non concorrenziali con i prodotti delle zone temperate, nonché un mercato per quelle moderne fonti di energia e materie prime dell'industria chimica che sono il petrolio e il gas naturale.

Questo complesso di fattori politici ed economici può contribuire ad accrescere il ruolo del Mediterraneo nell'economia e nella politica mondiali. Sta ai paesi mediterranei, cioè ai loro « policy makers », di prodigarsi al meglio per tradurre in realtà queste possibilità. Ove si riducesse l'interferenza dei fattori esterni all'area mediterranea si potrebbe a buon diritto parlare di tempi accelerati nello sviluppo economico di quest'area, con l'ausilio del processo di integrazione economica.

VI. Potere negoziale e integrazione regionale: il caso Maghreb-Cee

di I. William Zartman

La decisione di imbarcarsi in una politica di integrazione internazionale e di cooperazione è tanto politica quanto economica e sociale. Essa riguarda cioè tanto il modo in cui il potere viene esercitato nelle situazioni decisionali a breve termine, quanto i risultati economici e sociali a lunga scadenza; tale decisione non è, peraltro, garanzia di un avvenire migliore, sebbene dei modi per conseguirlo, date particolari circostanze.

È un fatto che, né nel Mediterraneo né altrove, esiste un rapporto certo, immediato, diretto e unidirezionale fra l'integrazione regionale internazionale e il benessere, la stabilità, la pace, o altri valori fini a se stessi. L'integrazione politica fra Egitto e Siria ha condotto a difficoltà di ordine economico, e quasi sull'orlo del conflitto. Tutti i tentativi di raggiungere lo stesso obiettivo nel continente africano hanno condotto, in vari gradi, allo stesso risultato, anche se sporadicamente (come nell'Africa orientale) i membri erano talmente condizionati dal valore simbolico dell'integrazione in sé e per sé da avviare un secondo tentativo. Una lezione ovvia è che l'integrazione deve essere preparata gradualmente, e difesa con fermezza. Vediamo per esempio la Nigeria, dove gli sforzi per tenere in piedi l'unione hanno determinato difficoltà econo-

J. William Zartman insegna presso la New York University.

*Le ricerche per questo studio sono state condotte con il contributo del Social Science Research Council e del New York University Center for International Studies. Lo studio si basa sulla documentazione ufficiale sui negoziati fra il Maghreb e la Cee, sui resoconti interni dei negoziati e su interviste ai partecipanti. Il contesto teorico del saggio e i fatti in esso presentati sono sviluppati in un libro dell'autore, di prossima pubblicazione: *The Politics of Trade Negotiations between Africa and the Eec: the Weak confront the Strong*, Princeton University Press, 1970. Un esame del primo round del negoziato con il Nordafrica, compiuto dall'autore, è apparso nel «Middle East Journal», inverno 1968. La traduzione è di Riccardo Ariotti.*

miche e conflitti sanguinosi, come accadeva negli Stati Uniti un secolo prima, anche se è presumibile che i superstiti, o i loro discendenti, avranno la via spianata verso la stessa meta. Comunque le medesime difficoltà si presentano quando si vogliono valutare le prospettive di sviluppo economico a lungo o breve termine. Polemizzando con alcuni studi nei quali si sostiene che lo sviluppo è il prerequisito (se non la causa diretta) della stabilità, altri studi affermano che la via dello sviluppo è caratterizzata (anche se non necessariamente) dalla instabilità. Piuttosto che garanzia di sviluppo e di stabilità, l'integrazione, o, in senso lato, la cooperazione (in quanto contrapposta alla competizione e al conflitto) potrebbe anche ritenersi una sorta di preferenza non strettamente razionale, un capriccio del gusto, a impegnarsi in un certo giuoco piuttosto che in un altro. I risultati a lungo termine dipendono da come il giuoco è stato condotto nelle varie fasi. È una questione di fede, di speranza, di scienza politica. « On s'engage et puis on voit ».

In certi casi può essere più conveniente esaminare il processo che segue all'impegno, piuttosto che discutere il valore dell'impegno stesso, valore che dopotutto è legato al processo. Data la preferenza a una politica di integrazione, in che modo uno stato può meglio realizzarla? quali sono le regole che governano l'esercizio del potere quando la responsabilità decisionale appartiene a più soggetti? che possibilità vi sono di non restare a bocca asciutta quando due partners, uno più forte l'altro più debole, decidono di stabilire i termini della loro cooperazione? quali sono gli effetti, sul complesso dei rapporti, di siffatti negoziati fra il forte e il debole, quando alle trattative partecipano i due gruppi di stati, ciascuno con motivi propri di integrazione? Sono tutte domande generalmente ignorate mentre infuria la discussione sull'opportunità dell'impegno in sé. Se il modo di condurre il giuoco è legato in qualche modo all'esito finale, sarà bene concedere al modo la stessa attenzione che al risultato.

Questo studio userà a titolo di esempio una delle due serie di negoziati per associazione che sono stati completati tra la Comunità economica europea e un paio di paesi del Mediterraneo. La serie di negoziati scelta è quella riguardante il Marocco e la Tunisia (e, parzialmente e non completamente, l'Algeria). Scopo dichiarato, ma non ancora raggiunto, di questi paesi è la partecipazione completa a un'area di libero scambio Europa-Maghreb, ma non la partecipazione alla Comunità economica europea. L'altra serie di negoziati, quelli con la Grecia e la Turchia, condurrà presumibilmente alla partecipazione piena alla Comunità ed è perciò meno rilevante ai fini della nostra analisi.

Senza contare che, a differenza della Grecia e della Turchia, e a somiglianza dei Sei, gli stati del Nord Africa hanno anche essi degli obiettivi unitari. Pur se la loro suddivisione attuale ha praticamente

900 anni di età, essendosi protratta sotto i domini romano, arabo, turco e francese, l'unità del Maghreb è da molti considerata una comunità ideale del passato, una condizione di fraternità pel presente e un obiettivo di integrazione per il futuro. Finora essa è rimasta soltanto una meta elusiva, non sufficientemente dotata di forza propria né come somma dei singoli interessi nazionali, ancora incapaci di soverchiare la somma delle divergenze. Da un punto di vista economico l'orizzonte offre ancora ben poche prospettive di accordi commerciali, attrezzature comuni, industrie comuni, investimenti transnazionali, programmazione coordinata, persino interscambio della manodopera (se confrontato coi trascorsi decenni). Dal punto di vista diplomatico, durante i negoziati con la Cee non c'è mai stato un round di discussioni su una base congiunta e pienamente coordinata fra i tre stati. Eppure nell'uno e nell'altro campo vi sono stati diversi tentativi, abortiti, e misure efficaci seppur parziali, che dimostrano se non altro l'attualità d'una intenzione. Con riferimento ai rapporti con l'Europa i motivi più profondi di divergenza erano costituiti dalla diversità di età come nazioni indipendenti, dalla difformità dei regimi doganali, la divergenza delle politiche estere in altre aree, le recenti esperienze di conflitti ideologici e politici. Risultato, approcci separati alla Cee. Le pressioni più forti verso l'unità, in questi negoziati, sono stati il desiderio della Commissione perché le discussioni avvenissero su base congiunta, sul modello della Convenzione di Yaoundè, o come per l'Africa orientale; le preoccupazioni del Consiglio per un trattamento grosso modo eguale, se non unitario, dei tre paesi; la percezione, invero sporadica, da parte nordafricana, del fatto che l'unione fa la forza; fatto che agli occhi del Marocco e della Tunisia assumeva una prospettiva strategica, mentre per l'Algeria si limitava alla tattica di un isolato appello all'unione.

Il primo round

Il 1963 iniziò con alcuni tentativi — abortiti — di coordinamento delle politiche nordafricane verso l'Europa. In gennaio e marzo si tennero discussioni a livello di emissari, mentre in febbraio i ministri degli esteri tennero quello che avrebbe dovuto essere il primo (rivelatosi poi l'unico) di una serie di incontri bimestrali, nel quale fu deciso un approccio coordinato alla Cee. In marzo re Hassan si recò in visita ad Algeri, e Marocco e Algeria firmarono, ad aprile, alcuni accordi, anche economici. L'insorgere della tensione tra questi due vicini, culminata nella guerra di confine dell'ottobre, insabbiò lo spirito di collaborazione. In Europa il veto francese alla richiesta di ammissione della Gran Bretagna, all'inizio dell'anno, contribuì a rendere problematica la candida-

tura dell'ex Africa settentrionale francese, specialmente a causa della prevedibile concorrenza ai prodotti di tutti i membri comunitari, esclusa la Germania. Ciononostante il primo luglio l'Algeria chiese l'apertura dei negoziati, e ripeté la richiesta il 18 dicembre. La Tunisia avanzò la stessa richiesta l'8 ottobre, il Marocco il 14 dicembre.

I tre stati del Maghreb intrattenevano con la Comunità rapporti diversi. L'Algeria, che alla firma del Trattato di Roma faceva ancora parte integrante della Francia, beneficiava di tutti i provvedimenti economici previsti dal trattato, con l'eccezione di quelli relativi alla Politica agricola comunitaria (Pac) (Roma 227)¹, e ciò senza alcuna partecipazione politica. Alla fine del 1962, sei mesi dopo l'indipendenza, l'Algeria chiedeva una continuazione temporanea della sua « membership » de facto, come promesso dagli accordi di Evian, e la Comunità gliela concedeva sei mesi piú tardi.

Ciononostante lo status de facto dell'Algeria si andava lentamente logorando. Alla fine del 1964 i Paesi Bassi minacciarono un'azione unilaterale per porre fine alla « membership » de facto; gli altri membri, nonché la Commissione, mal tolleravano la riluttanza dell'Algeria ad abbandonare una situazione tanto comoda. L'Algeria modificò il suo status nel novembre del 1964, adottando una tariffa a tre colonne, la piú bassa delle quali si applicava alla Francia (che manteneva la tariffa zero per le importazioni dall'Algeria), e quella intermedia, tra la Francia e i paesi beneficianti della clausola della nazione piú favorita, era riservata agli altri membri della Cee. Il Consiglio decise di escludere l'Algeria dalle riduzioni tariffarie intercomunitarie, dopo il 1966, e tutti i membri tranne la Francia concessero ai prodotti algerini uno status tariffario intermedio tra quello comunitario e il livello Tec (Tariffa esterna comune).

La minaccia olandese non fu mai attuata. Nessuna discussione con l'Algeria fu avviata in otto anni di indipendenza, nessun negoziato formale ebbe mai luogo e la « membership » de facto è andata avanti. L'unica spiegazione di tutto ciò è la Francia, che ha dato importanza prioritaria al mantenimento dello status algerino come parte della sua politica generale verso l'ex territorio.

Marocco e Tunisia avevano conquistato l'indipendenza dalla Francia un anno prima della firma del Trattato di Roma, ma entrambi erano coperti da un protocollo che manteneva il regime doganale in vigore al momento con la Francia (presumibilmente fino all'entrata in vigore della Tec), nonché da una Dichiarazione di intenzioni che auspicava negoziati per associazione con la Comunità al fine di « mantenere e in-

¹ L'autore indica tra parentesi, da questo punto in avanti, i riferimenti ai trattati; in questo caso si tratta del Trattato di Roma, indicato come « Roma »; a questa indicazione fa seguire quella dell'articolo o del paragrafo (N.d.T.).

tensificare le tradizionali correnti di scambio ... e per contribuire allo sviluppo economico e sociale (del Marocco e della Tunisia) ». Il Marocco ha continuato a godere di esenzione doganale per la maggior parte delle sue esportazioni in Francia. La Francia però modificò una prima volta nel 1959 il suo accordo commerciale con la Tunisia, in conseguenza della Pac, e poi lo denunciò nel 1964 per rappresaglia contro la nazionalizzazione del restante territorio coloniale. Privata delle preferenze e delle garanzie francesi, e tagliata fuori dall'Europa per via della Tec e della Pac, la Tunisia è stata gradualmente estromessa dai suoi tradizionali mercati europei. Essa si è trovata dunque sotto le pressioni maggiori per il ripristino di un regime commerciale con la Francia e col resto dei Sei; invece la pressione sul Marocco trae origine specificamente dalla Pac e dal peggioramento dei termini di scambio (nonostante una bilancia commerciale favorevole) con l'Europa. Comunque il Marocco ha avuto anche un altro ostacolo — di natura legale — avverso l'associazione con la Cee, vale a dire il Trattato di Algeciras del 1906, che impegna il paese a un regime commerciale non discriminatorio.

La Tunisia è stata la prima ad avviare discussioni esplorative, alla metà di dicembre del 1963 e alla metà di gennaio del 1964, proponendo un'area di libero scambio con la Cee senza, o con larghissimi, contingentamenti, con garanzie di investimenti e un più alto (cioè a livello comunitario) prezzo per i prodotti agricoli, segnatamente il frumento, onde rendere possibili maggiori importazioni di prodotti finiti e attrezzature di sviluppo dall'Europa. La Tunisia poneva l'accento in modo particolare sull'esigenza di una liberalizzazione degli scambi più sollecitata da parte europea che nordafricana, nell'intento di dar vita alla proposta area di libero scambio; essa insisteva anche sulla necessità di esaurienti negoziati per un accordo globale che comprendesse tanto l'assistenza vera e propria quanto le clausole specificamente commerciali.

Anche le discussioni preliminari del Marocco, alla fine di gennaio e alla metà di giugno del 1964, prendevano in considerazione « la creazione graduale di un'area di libero scambio ... senza escludere in alcun modo altri tipi di legami internazionali » e con possibilità protezionistiche transitorie, aiuti tecnici e finanziari tramite prestiti a lungo termine e agevolazioni creditizie, e la protezione della manodopera marocchina in Europa. L'area di libero scambio avrebbe dovuto comprendere prodotti agricoli e industriali del Marocco, ai prezzi e nell'area tariffaria della Comunità, con compensi per le differenze di prezzo derivanti dalla Pac. Il Marocco pensava ad un'associazione di durata illimitata e chiedeva la creazione di commissione congiunta per determinare le misure di liberalizzazione da applicarsi a prodotti specifici, su base annua, tenuto conto del progredire in Europa della Pac.

La Commissione della Cee ritenne necessarie due modifiche all'area

di libero scambio. Da un lato si ravvisava la necessità di coordinare le misure di liberalizzazione delle due parti durante il progressivo avvicinamento al libero scambio. I due stati nordafricani auspicavano una riduzione delle tariffe europee più rapida di quella che la Comunità era disposta a concedere, mentre i Sei chiedevano alcune concessioni lungo il cammino piuttosto che un'azione singola di liberalizzazione da parte tunisina e marocchina alla fine del periodo transitorio. Dall'altro lato, l'area di libero scambio che doveva finire per instaurarsi doveva comunque comprendere alcune tariffe europee o un loro equivalente (un « coefficiente di correzione »), altrimenti il Nord Africa, che non poteva partecipare al processo di armonizzazione delle politiche economiche europee, si sarebbe trovato alla fine in una posizione più favorevole che non i Sei, i quali, se godevano dei benefici della Comunità, dovevano pur sottostare ai suoi obblighi. La compensazione per alcune di queste modifiche si sarebbe potuta realizzare tramite aiuti al Nord Africa. Tali considerazioni mettevano in luce sia la necessità di negoziare tutti gli aspetti dell'associazione al fine di formulare ogni più delicata concessione e compromesso, sia la esigenza di vagliare con la massima attenzione la questione della reciprocità, punto controverso in tante trattative per associazione.

Le discussioni preliminari algerine, iniziate a Bruxelles alla fine di febbraio del 1964, furono di altra natura. La Commissione esordì sottolineando il carattere meramente provvisorio dello status algerino recentemente protratto. Dal momento che l'Algeria si limitò a esporre la sua necessità di più vasti mercati, quali quelli europei, e, soprattutto, a richiedere assistenza tecnica, libertà di circolazione della sua manodopera in Europa, con conseguente necessità di migliori condizioni e di addestramento professionale, e avendo, inoltre, chiesto assistenza finanziaria con crediti agevolati e mutui, la Commissione ribadì che, secondo i desiderata del Consiglio e le limitazioni poste dal Gatt, l'unica cosa possibile era un'associazione ai sensi dell'articolo 238, nella forma di un'unione doganale o un'area di libero scambio. Alla ripresa delle discussioni preliminari l'Algeria chiese nuovamente miglioramenti al suo status corrente, rifiutando il trattato commerciale (troppo limitato e non discriminante), l'area di libero scambio (troppo limitata) e l'associazione (troppo politica). Chiese il prolungamento del suo status provvisorio per tutta la durata del negoziato. La Commissione ricordò ancora una volta all'Algeria l'insofferenza di alcuni dei Sei verso il suo status presente, facendo rilevare che il fondo europeo di sviluppo (Fes) e la libera circolazione della manodopera algerina avrebbero dovuto cessare il giorno della sua indipendenza.

La trasformazione dello status de facto dell'Algeria in una associazione di libero scambio per un periodo di tempo determinato, con

una certa quantità di aiuti ottenibili separatamente dal Fes, pareva un'ipotesi di lavoro adatta. Il quadro generale era pressoché identico a quello discusso dal Marocco e la Tunisia, e contenuto nel rapporto della Commissione al Consiglio dell'ottobre 1964. Il rapporto della Commissione del febbraio 1965, dopo la conclusione dei preliminari con l'Algeria, includeva i tre paesi nordafricani in un'unica ipotesi di lavoro. Quel che si proponeva in concreto era un'area di libero scambio opportunamente modificata, di durata indeterminata e rinegoziabile periodicamente, con l'inclusione di aiuti economici e tecnici. Le « modifiche » comprendevano ampi vantaggi tariffari e contingentali per i prodotti del Maghreb in Europa, laddove non era possibile l'inclusione pura e semplice del Nord Africa entro le barriere tariffarie della Cee. In cambio, i Sei chiedevano la progressiva riduzione delle tariffe nordafricane per i prodotti europei. Condizioni particolari erano previste per i prodotti della Pac che giungessero in Europa dal Maghreb, specialmente il frumento, la frutta, le verdure.

Un ulteriore fattore di complessità erano i rapporti reciproci fra i tre stati del Maghreb. La Commissione era decisamente propensa a negoziare un'unica area di libero scambio. Anche se avrebbe potuto adottare la tattica di trattare separatamente, mettendo i tre stati nordafricani l'uno contro l'altro, preferì la politica opposta. Furono i paesi del Maghreb, gelosi l'uno dell'altro, a chiedere negoziati separati. L'anno in cui si svolsero i negoziati preliminari — il 1964 — fu caratterizzato dai tipici alti e bassi dell'unità nordafricana. Dopo che la guerra tra Algeria e Marocco, nell'ottobre del 1963, ebbe reso nulli gli accordi tra i due paesi, vigenti da appena cinque mesi, l'Algeria si rivolse alla Tunisia per stipulare con essa accordi economici, e per uno studio congiunto di negoziati tipo Cee. La commissione per questo studio congiunto non fu mai istituita; tuttavia il presidente Bourghiba si adoperò negli anni successivi per riavvicinare gli altri due capi di stato, riuscendovi finalmente durante la seconda assemblea dell'Organizzazione per l'unità africana svoltasi al Cairo nel luglio del 1964; egli gettava così le basi per una conferenza dei ministri sulla cooperazione economica nordafricana, da tenersi a Tunisi verso la fine di settembre.

A Tunisi, il comunicato conclusivo si limitava a « riconoscere la necessità di definire nuovi rapporti con la Cee », senza precisare quali e come. Una commissione di esperti incaricata di studiare le relazioni Maghreb-Cee non ebbe seguiti pertinenti nelle successive riunioni che il Comitato di coordinamento economico (voluto dal Marocco a carattere solamente consultivo) tenne a Tangeri in novembre e a Tripoli nel maggio seguente. La visita di Re Hassan in Tunisia, nel dicembre del 1964, ebbe il risultato di far programmare regolari incontri fra i tre ambascia-

tori a Bruxelles; nel primo (e unico) di questi il Marocco suggerí che a tutte le sessioni tra uno stato del Maghreb e la Cee assistesse un osservatore degli altri due stati, ma Tunisia e Algeria non risposero alla proposta. Col passare del tempo gli organi preposti alla cooperazione economica nordafricana si incontrarono con sempre minore frequenza, trattando sempre meno l'argomento dei negoziati con la Cee. L'unico coordinamento al riguardo era svolto a livello informale dalle rappresentanze dei tre a Bruxelles. Di volta in volta venivano avanzate rimostranze congiunte: contro i provvedimenti per le arance contenuti nell'accordo Cee-Israele (marzo 1964); contro la regolamentazione della Pac per la frutta e gli ortaggi (gennaio 1965); contro la regolamentazione della Pac riguardante gli agrumi (settembre 1965).

Gli europei raggiunsero un accordo sul mandato soltanto dopo lunghe e difficili discussioni, e anche allora solo in parte. Fu solo alla riunione del Consiglio di metà giugno 1965 che venne concesso un mandato per negoziare con la Tunisia e il Marocco, escludendo dai negoziati frutta e ortaggi, olio di oliva e gli aiuti tecnici e finanziari, cioè tutti i capitoli piú importanti della associazione. Rifiutata fu anche la richiesta della Commissione di un mandato per negoziare con l'Algeria. La separazione delle voci commerciali di maggiore importanza, e di tutte quelle relative ad aiuti, dalle questioni commerciali secondarie riduceva grandemente le possibilità di negoziare del Nord Africa, almeno durante il primo round di trattative. Le proposte della Commissione di un regime intermedio per le granaglie e di uno provvisorio per gli altri prodotti della Pac (vino, pesce, conserve alimentari) furono accettate come base per trattare; particolari condizioni furono definite anche per le esportazioni di sughero in Italia. Anche un'ulteriore richiesta del Marocco — misure transitorie per le sue esportazioni fino al raggiungimento di un accordo definitivo — fu respinta. La graduale applicazione della Tec stava danneggiando il Marocco comunque, sia che le precedenti tariffe europee fossero state piú alte, sia che fossero state piú basse: cosí era per la Francia, che riducendo le sue tariffe al livello Tec riduceva la preferenza del prodotto marocchino sul proprio mercato e quindi i vantaggi di quel prodotto sui concorrenti; e cosí era per la Germania, che innalzando le proprie tariffe verso la Tec faceva aumentare i prezzi delle esportazioni marocchine, danneggiandole ugualmente. Se la proposta di un regime transitorio fosse stata accolta, la posizione del Marocco durante i negoziati sarebbe stata piú forte, in quanto si sarebbe venuto a creare un precedente su base comunitaria sul quale sarebbe stato possibile valutare l'accordo finale.

Politicamente, i membri della Cee non si dimostrarono molto propensi ad aiutare dei paesi che venivano considerati candidati della Francia, specialmente fintantoché non fossero completati i negoziati con la

Nigeria (il mandato finale per la Nigeria fu concesso nella stessa sessione del Consiglio in cui fu concesso quello parziale per il Nord Africa). Oltre a ciò l'atmosfera di tensione esistente nell'estate del 1965, in seguito all'adozione della Pac, non favoriva certo i negoziati con paesi le cui esportazioni erano prevalentemente in concorrenza coi prodotti agricoli (gli otto mesi di boicottaggio dei francesi a seguito della mancata osservanza dei tempi stabiliti per l'agricoltura cominciarono due settimane dopo la concessione del mandato per il Maghreb). Da un punto di vista economico, l'Italia era estremamente diffidente nei confronti del Nord Africa, giacché — a brevissima distanza dagli accordi con la Grecia, la Turchia, l'Iran, Israele, e dopo il riproponimento della candidatura spagnola — i paesi del Maghreb avrebbero aumentato la pressione concorrenziale sui prodotti mediterranei (ecco perché l'Italia esigeva un trattamento speciale per il sughero, e insisteva per escludere dalle trattative la frutta, gli ortaggi e l'olio di oliva, finché non fosse stata decisa la Pac su tali prodotti).

Meno di tre settimane dopo il giugno del 1965 il mandato fu concesso e le trattative con la Tunisia cominciarono, seguite immediatamente, a metà luglio, dai negoziati col Marocco. Nelle discussioni la Commissione negoziava a nome dei Sei, con cinque osservatori presenti; la Francia veniva informata dagli altri membri. Anche se da parte nordafricana non c'era coordinamento formale, le presentazioni dei tre paesi erano sensibilmente simili, e i due primi round si conclusero quasi allo stesso punto. Tanto la Tunisia che il Marocco protestarono contro il mandato parziale, che escludeva proprio gli argomenti che ad essi interessavano maggiormente. I due paesi sottolinearono che i negoziati si svolgevano sulla base della Dichiarazione di intenzioni del 1957, che assicurava loro in maniera inequivocabile una considerazione particolare.

Fu solo sulle questioni di secondaria importanza dei prodotti industriali che si svolsero le discussioni. I nordafricani accettarono la costituzione di un'area di libero scambio modificata: accesso immediato in esenzione doganale delle esportazioni industriali nordafricane in Europa, e tariffe gradatamente decrescenti per le esportazioni industriali europee nel Maghreb, con clausole di protezione per le industrie nascenti. L'Europa tuttavia si dimostrò preoccupata per i prodotti delle industrie di trasformazione, o degli stabilimenti di montaggio, installati nel Nord Africa da paesi terzi. Il Marocco era del parere che le definizioni di origine di Yaoundé (allora ancora in fase di elaborazione) non concedessero adeguata attenzione alla nascente industria del Maghreb. Da parte europea furono avanzate inoltre delle riserve in merito alle esportazioni di acciaio e di petrolio che la Tunisia prevedeva di aumentare considerevolmente. Riguardo al ritmo di liberalizzazione durante il periodo transitorio, l'ambasciatore marocchino insisté su « un equilibrio dei

vantaggi reciproci nello sviluppo dell'interscambio, piuttosto che su una rigida nozione di reciprocità ».

Per ognuno dei due stati del Maghreb i negoziati durarono meno di una settimana; un secondo round venne fissato per settembre-ottobre. Nonostante la possibilità di discutere ulteriormente i dettagli sui contingentamenti e sull'origine, il mandato parziale lasciava fuori ogni possibilità di associazione organica; ogni modifica del mandato doveva essere soggetta a discussione in sede di Consiglio. Nessuna modifica, comunque, era possibile finché non fossero definiti i dettagli della Pac, e, quel che più importa, finché durava il boicottaggio francese. Settembre e ottobre passarono perciò senza ulteriori negoziati, e lo stesso avvenne per l'intero anno 1966.

Di tanto in tanto correva voce che ulteriori attenzioni sarebbero state concesse al Maghreb. I delegati francesi tornarono al lavoro nel febbraio del 1966. Il Comitato dei rappresentanti permanenti iniziò immediatamente lo studio del dossier maghrebino, nella speranza di riaprire i negoziati in marzo. Alla fine di luglio l'accordo sulla Pac fu finalmente raggiunto, aprendo in linea di principio la via al mandato senza restrizioni per il Nord Africa, e a nuove trattative. Ma nessuno si mosse. Con l'attenzione della Comunità tutta rivolta ai negoziati del Kennedy Round, e con l'Italia che continuava a osteggiare qualsiasi associazione con paesi mediterranei se prima non si fosse concessa adeguata protezione ai suoi prodotti, il Maghreb continuava a rimanere ai margini.

Il secondo round

Durante il primo round l'ambasciatore marocchino aveva acutamente notato: « A dispetto di ogni altra considerazione, la volontà politica dei Sei rimane l'unico fattore motivante della decisione finale. E quella volontà deve essere stimolata con una larga e perseverante azione diplomatica ... ». Fu comunque la Tunisia che tradusse più efficacemente in pratica tale considerazione. Cogliendo l'occasione per una rivisitazione del problema, datale da un incontro internazionale su « La Cee e il Terzo mondo », organizzato a Tunisi da una fondazione privata tedesca, la Tunisia chiese un mandato senza riserve per avviare trattative complete su tutti gli argomenti. Il Marocco si associò nella richiesta, e così fecero i rappresentanti europei. In giugno Bourghiba si recò in visita presso le capitali europee (escluse Roma e Parigi), cercando appoggio per la ripresa dei negoziati. Più tardi un giornale tunisino affermava che i membri della Cee (esclusa l'Italia) erano favorevoli alla ripresa delle trattative col Marocco e la Tunisia. La Tunisia corteggiava

la Germania per farsene un garante ufficioso: mossa saggia considerato il peso della Germania all'interno della Comunità e l'assenza di conflitti reciproci con la Tunisia. Perfino l'Italia, nel luglio del 1966, si sentì in dovere di annunciare che anch'essa desiderava che i « problemi » dei negoziati tunisini fossero « risolti il più presto possibile ».

Alla svolta dell'anno la Commissione dichiarò alla Comunità di « essere finalmente giunta alla conclusione che i negoziati ... non potevano essere ripresi fattivamente se non nel contesto di proposte globali che abbracciassero tutti gli aspetti dell'accordo proposto ». Essa inviò pertanto un dettagliato rapporto al Consiglio, con la richiesta di un mandato totale. Circa le esportazioni marocchine e tunisine nella Comunità, la Commissione chiedeva l'accesso per i prodotti industriali, sulla stessa base dei paesi membri (con alcune eccezioni per i prodotti petroliferi e la frutta e ortaggi conservati) e un trattamento preferenziale per i prodotti agricoli.

I dettagli di questo trattamento preferenziale variavano secondo lo status che il prodotto aveva all'interno della nuova Pac. I prodotti per i quali l'organizzazione di mercato prevedeva un prelievo (grano, lattiero-caseari, riso, grassi animali, zucchero, carni suine) avrebbero beneficiato o di una riduzione o di un parziale rimborso del prelievo, ma non poteva esservi armonizzazione di produzione né di garanzia di prezzo. I prodotti per i quali il mercato prevedeva tariffe o prezzi di riferimento (frutta e ortaggi) avrebbero beneficiato di una parziale riduzione della Tec durante l'epoca del raccolto in Europa, e di libero accesso fuori stagione. Contingenti e prezzi minimi venivano aboliti; veniva mantenuto il sistema dei controbilanciamenti per impedire il dumping e si stabiliva un periodo transitorio di tre anni per le tariffe francesi sui prodotti nordafricani che dovevano ascendere al livello preferenziale. I prodotti per i quali non esisteva un'organizzazione di mercato avrebbe goduto in linea di massima della abolizione graduale delle tariffe, però vennero indicati alcuni prodotti per i quali erano previste misure particolari. Così il vino e il pesce erano liberi di venir trattati diversamente da ciascuno dei Sei finché non si fosse costituito un mercato europeo organizzato; tuttavia si potevano offrire aiuti per trasformare le vigne algerine in colture di altri prodotti. Le frutta in scatola e gli ortaggi avrebbero ricevuto una preferenza al 50%, con un periodo di conversione di tre anni per la Francia. La questione del sughero rimaneva irrisolta.

Per le esportazioni europee nel Nord Africa, la Commissione propose l'eliminazione progressiva a lungo termine delle tariffe del Maghreb, durante un periodo da dieci a dodici anni, con clausole di salvaguardia; un sistema commerciale di stato come quello dell'Algeria doveva dare solide garanzie di acquisto in assenza di preferenze tariffarie. Per i Sei,

la Commissione propose garanzie marocchine e tunisine sugli investimenti e i pagamenti, e diritti di stabilimento. Gli altri aspetti dell'associazione comprendevano, per il Marocco e la Tunisia, un accordo quinquennale per prestiti a condizioni di favore, concessione di assistenza tecnica, nonché il coordinamento dei programmi di aiuto bilaterali e comunitari. I sistemi di assistenza sociale praticati per la manodopera maghrebina nella Comunità sarebbero stati armonizzati e migliorati, pur senza garantire la libertà di movimento e l'assunzione preferenziale.

Le proposte della Commissione tenevano conto della necessità, tanto spesso asseverata dagli stati nordafricani, di un accordo globale e un mandato senza riserve; pur riconoscendo il rifiuto dei nordafricani a trattare come un blocco unitario, la Commissione insisté per negoziare un accordo unico, senza preferenze particolari per questo o quello stato del Maghreb. Alcuni dettagli si allontanavano dalla posizione maghrebina, è il caso della durata del periodo transitorio, mentre altri evitavano problemi che per i nordafricani erano importanti, per esempio la definizione di origine dei prodotti. Ma l'aspetto piú notevole era che, se si eccettuano alcuni dettagli nuovi relativi a prodotti il cui periodo transitorio non era stato precedentemente specificato, la proposta della Commissione era praticamente identica a quella fatta due anni prima, allorché la Commissione aveva chiesto il primo mandato. Le due proposte della Commissione, e la storia dei negoziati nel frattempo, indicano che il potere di decidere o di procrastinare era nelle mani dei Sei.

Il mandato del 24 ottobre 1967 era complementare di quello del giugno 1965 relativo ai prodotti industriali, e gettava le basi per i negoziati che sarebbero cominciati a metà novembre con la Tunisia e una settimana piú tardi col Marocco. Per i prodotti industriali (il 13% delle esportazioni dei due paesi verso la Cee) i Sei erano disposti a offrire il regime intracomunitario, con riserve sull'origine, i prodotti agricoli secondari, e le salvaguardie; per i prodotti petroliferi il regime intracomunitario fu esteso a un quantitativo limitato (100.000 tonnellate per ciascun paese). Per l'olio di oliva (veramente importante solo per la Tunisia) non ci sarebbero stati contingentamenti e si sarebbe praticata una riduzione di 50 dollari sul prelievo applicato al paese terzo, sempre che la Tunisia volesse accettare un prezzo minimo. Per gli agrumi (veramente importanti solo per il Marocco) venne offerta una riduzione dell'80% della Tec, sempre che si fosse osservato un prezzo minimo. I prodotti della pesca (di una certa importanza per il Marocco, meno per la Tunisia) avrebbero ricevuto trattamento intracomunitario senza limitazioni da parte di cinque dei Sei, e con limitazioni di contingenti da parte dell'Italia. Comunque il 40% del commercio dei due stati nordafricani, ivi compresi vino, pomodori, frutta e verdura fresca e conservata,

sughero, rimaneva escluso dal mandato.

Nonostante l'insistenza del Marocco e della Tunisia, e quella della Commissione, perché i negoziati fossero più comprensivi e abbracciassero non solo il rimanente 40% ma anche l'assistenza tecnica e finanziaria, nonché la questione della manodopera nordafricana nella Comunità, i ministri fecero capire chiaramente che preferivano agli inizi un accordo parziale, al quale sarebbero seguiti altri negoziati. Un accordo globale avrebbe richiesto molto più tempo e avrebbe coinvolto le parti interessate in negoziati difficili a causa dei cosiddetti prodotti « sensibili » (vino, pomodori, ecc.) e stante la pressione esercitata sulla Comunità da altri paesi mediterranei che offrivano prodotti analoghi e chiedevano anch'essi trattamenti preferenziali (Jugoslavia, Israele, Spagna). Il tempo comunque era molto importante per il Marocco e la Tunisia, che avevano interesse ad ottenere qualche risultato immediato per rilanciare le loro economie in difficoltà. Con una situazione in cui i negoziati non potevano essere insieme rapidi e globali, era prevedibile che i nordafricani accettassero la maggior parte delle offerte limitate della Cee; essi tuttavia insistettero perché in cambio dell'accordo parziale venisse approvata la previsione di ulteriori negoziati per raggiungere in definitiva l'associazione. In pari tempo il mandato comprendeva quei prodotti, importanti per la Tunisia e il Marocco, circa i quali i Sei nutrivano talune apprensioni, in realtà non eccessive, contribuendo in tal modo a eliminare tanto i prodotti « sensibili » (per i quali non c'era possibilità di concessioni rapide) quanto quelle che si potrebbero definire le « aree insensibili », come i provvedimenti sociali e l'assistenza al Nord Africa (dei quali i membri della Comunità esclusa la Francia poco sapevano e poco si curavano). Siffatta divisione degli argomenti poteva far sì che, nello stesso tempo, i nordafricani ottenessero qualcosa al più presto, e gli europei non rinunciassero alle loro protezioni.

Dopo un'interruzione di due anni e mezzo le delegazioni della Cee e della Tunisia ripresero le trattative in novembre, sulla traccia del nuovo mandato. La Tunisia accettò le offerte favorevoli (quelle relative ai prodotti industriali), protestò per le esclusioni, e trovò « interessanti » le proposte relative all'olio di oliva e agli agrumi, sebbene quelle per l'olio potessero essere migliorate ancora di un dieci per cento. In aggiunta, la Tunisia « suggerì la possibilità di concludere un accordo parziale da completarsi con un eventuale successivo accordo globale ». La delegazione comunitaria chiese chiarimenti in merito alla controfferta tunisina di aprire le frontiere ai prodotti industriali della Comunità restando nei limiti imposti dall'esigenza di proteggere l'industria locale.

Quando la delegazione marocchina sedette a sua volta al tavolo delle trattative, la sua reazione alle offerte della Comunità fu simile a quella di Tunisi. Mentre le proposte relative ai prodotti petroliferi e

in genere industriali vennero considerate soddisfacenti, il resto del mandato fu trovato carente. Il Marocco chiese la piena esenzione doganale per gli agrumi (invece dell'80%), facendo rilevare come esso già godesse di tale trattamento in Francia, che assorbiva pressoché tutte le sue esportazioni, e notando che i suoi concorrenti Spagna e Israele si erano già riserbati un margine svalutando. Infine la delegazione marocchina sottolineò l'importanza dell'assistenza tecnica e della cooperazione per la manodopera emigrante. Come la Tunisia, il Marocco desiderava concludere rapidamente un accordo parziale che preludesse a un accordo di associazione da stipularsi in seguito. Il delegato marocchino Bensalem Guessous fece notare che il suo paese non poteva fare concessioni tariffarie finché non fosse stato concluso un accordo globale. Entrambi i paesi esigevano che ove si fosse raggiunto un accordo parziale i privilegi loro concessi dalla Francia dovessero rimanere immutati per quanto riguardava i prodotti non compresi nel mandato.

Alla metà di febbraio del 1968 la Commissione si dichiarava favorevole alla proposta marocco-tunisina di una rapida conclusione dell'accordo parziale. Non era necessario che i parlamenti nazionali ratificassero l'accordo in quanto i problemi commerciali rientrano nell'ambito delle competenze della Comunità (Roma 111, 238). Tuttavia secondo l'opinione della Commissione il Consiglio avrebbe dovuto vagliare le richieste di miglioramento avanzate sulle offerte per l'olio di oliva e gli agrumi. La Commissione inoltre trovava giustificate le apprensioni del Marocco e della Tunisia, avversate da tutti tranne che dalla Francia, relativamente ai rapporti dei due paesi con la loro ex protettrice; un accordo parziale non doveva por fine al sistema dei privilegi commerciali per i prodotti non inclusi nell'accordo, nel quale potevano essere fatti rientrare tramite un protocollo speciale.

I rappresentanti permanenti impiegavano gran parte della primavera e l'estate a studiare le offerte della Comunità e le relative controproposte del Marocco e della Tunisia. Tra le questioni che si ponevano al Comitato: se l'accordo parziale dovesse comprendere una dichiarazione di intenzioni riguardo a futuri sviluppi; se esso dovesse essere di natura evolutiva; quale dovesse esserne la base legale; quali miglioramenti si potevano apportare alle offerte comunitarie per l'olio di oliva e gli agrumi; che cosa si potesse esigere in cambio dal Marocco e dalla Tunisia. C'era anche un problema di origine per certi prodotti, e la questione del particolare regime commerciale vigente tra la Francia e i due paesi nordafricani.

Nel corso di questi dibattiti, l'Italia fu spesso dissenziente ogniqualvolta il resto dei Sei concedeva una certa flessibilità alle proposte comunitarie (per esempio quella riguardo al sistema del prezzo mi-

nimo che Marocco e Tunisia avrebbero dovuto osservare). Un'altra questione che rendeva difficile il progresso delle trattative era l'insistenza dei Paesi Bassi, condivisa dagli altri, affinché la Francia rinunciase a ogni accordo commerciale bilaterale col Marocco e la Tunisia. Ciononostante, nel Consiglio dei ministri alla fine di luglio, i Sei redassero il programma di un nuovo round di negoziati da tenersi in ottobre.

Il terzo round

Avvicinandosi alla conclusione, i negoziati col Nord Africa, che per cinque anni si erano trascinati a singhiozzo più o meno sulla stessa linea, cominciarono a somigliare a una corsa a tre coi sacchi, con uno dei partecipanti in preda ai crampi. I tunisini erano prontissimi a non lasciarsi scappare il mandato, che ricevette la veste definitiva nel luglio del 1968, per trasformarlo in un accordo commerciale, lasciando che l'associazione venisse preparata in seguito. Il round tunisino ebbe luogo ai primi di ottobre. L'atmosfera che lo pervase, per dirla con le parole del comunicato finale, era che « non era concepibile, da un punto di vista politico, che i negoziati si risolvessero in un nulla di fatto ». I Sei riuscirono a migliorare le offerte della primavera, includendo altri prodotti (grano duro, olio di oliva raffinato, pesce) tra le importazioni esenti da dogana e migliorando le offerte relative all'olio di oliva e agli agrumi. Essi chiesero il consolidamento di tutti i contingenti tunisini e un margine di preferenza per i Cinque uguale al 70% di quello correntemente vigente per la Francia. La Tunisia dichiarò che le offerte europee erano troppo basse, poi mutò l'indirizzo dei suoi sforzi concentrandosi sul controbilanciamento delle preferenze e negoziò un avvicinamento graduale alla cifra del 70%: 50% al momento in cui l'accordo entrava in vigore, 60% dopo diciotto mesi, 70% alla fine di tre anni. Secondo una decisione di parte europea presa a luglio, e che contribuì ad accelerare i lavori, l'accordo doveva durare 5 anni, con l'impegno di negoziarne uno complementare per gli articoli rimasti fuori, ivi compresi l'assistenza tecnica e finanziaria, il diritto di stabilimento e le questioni del personale; ciò entro tre anni. La Tunisia conquistò anche il diritto a limitare o sopprimere il controbilanciamento delle preferenze per la protezione dell'industria nascente, per un numero specificato di prodotti.

Il modello di trattative dei tunisini li spingeva a negoziare un vero e proprio accordo di associazione a termine, che in pratica si risolse in una sorta di accordo commerciale cui nonostante tutto fu dato il nome di « associazione » (Tunisi 1). Una volta che entrambe le

parti presero d'accordo questa decisione (cioè a dire dopo cinque anni spesi, se non persi, a trattare), tutti i problemi relativi ai prodotti « sensibili » e alle « aree insensibili », che potevano essere causa di intransigenza dall'una o dall'altra parte, furono messi da parte. Dal momento che i prodotti rimanenti, importanti per entrambe le parti, erano sufficienti per la liberalizzazione di una cospicua corrente di scambi (Gatt 24), ogni ostacolo fu superato e la minima occasione di migliorare le offerte aprì ben presto la via a un accordo commerciale accettabile.

Nel preciso istante in cui la Tunisia stava per raggiungere la convergenza con i Sei, il Marocco pose nuovi problemi. Il Trattato di Algeciras, che aveva sonnecchiato sullo sfondo sin dall'inizio, assunse subito grande importanza allorché il Marocco se ne servì per motivare il suo rifiuto della « limitazione classica alle concessioni tariffarie e quantitative » e per chiedere invece una maggiore liberalizzazione degli scambi tramite l'unica via di simboliche riduzioni tariffarie « erga omnes », respingendo la richiesta europea di tagli tariffari significativi con contingenti ampliati e compositi. Nonostante il Marocco avesse promesso la concessione di « una tariffa deliberatamente preferenziale » e « prospettato l'abolizione del Trattato di Algeciras », quando gli europei, nel contesto dei negoziati del 1968, si dichiararono disposti a offrire l'associazione completa, esso si ritirò su quella stessa posizione di non reciprocità che aveva per lungo tempo ostacolato l'accordo con l'Africa orientale. Nel tentativo di superare l'ostacolo di Algeciras, i Sei avevano lavorato fino alla fine di settembre per dare l'ultimo tocco alle loro offerte per il Marocco; in quella data fu avanzata una proposta ingegnosa. Relativamente alle concessioni che i Sei volevano dal Marocco, si sarebbero stabiliti tre gruppi di prodotti: uno, per il quale il Marocco avrebbe concesso un contingente unico consolidato eguale ai contingenti precedenti dei Sei aumentati del 25%; un altro per il quale avrebbe concesso contingenti consolidati, e ridotto le tariffe di un 30 per cento « erga omnes » (del quale comunque sarebbe stata l'Europa a beneficiare dal momento che era la principale fornitrice dei dieci prodotti compresi nel gruppo); il terzo, per il quale si chiedevano soltanto riduzioni tariffarie (dei diciotto prodotti che formavano questo gruppo, ancora una volta l'Europa era fornitrice al 60%). Ma il Marocco si trincerò dietro i sessantennali imperialistici obblighi di Algeciras, sicuro che in essi avrebbe trovato protezione contro una eventuale, rischiosa reciprocità, garanzie per la propria sovranità e integrità territoriale, e una base negoziale per una successiva, completa associazione (anche se a quegli obblighi aveva già contravvenuto con accordi commerciali stipulati con paesi minori). Nonostante una concordanza di vedute su diversi punti di minore impor-

tanza, i negoziati di metà ottobre si arenarono pertanto sulla questione delle misure reciproche; la discussione fu deferita al livello degli esperti, per il mese successivo, e ne fu ritardato anche l'accordo con la Tunisia.

Le delegazioni marocchina ed europea si incontrarono, come era in programma, alla fine di novembre, per riesaminare il solo vero problema, quello delle misure reciproche. Consigliato nel frattempo dalla Francia, e conscio della difficoltà di insistere sulle sue posizioni, il Marocco cedette sul principio della reciprocità a mezzo contingenti. Per rendere operante la concessione aveva rimaneggiato la lista di prodotti proposta dagli europei in ottobre, e ne aveva elaborato tre proprie, oltre a variare leggermente le cifre. I negoziati avevano superato il punto cruciale, e si trovavano ormai nella fase finale dei miglioramenti sia pur minimi da strapparsi sulle offerte. Le prime due liste proposte dalla Comunità venivano divise in una prima lista marocchina di prodotti per i quali l'Europa riceveva una certa quota consolidata, aumentata del 25% (Rabat annesso 3, lista 4) e una seconda lista di prodotti per i quali l'Europa riceveva una percentuale fissa della cifra d'importazione, come quota (Rabat annesso 3, lista 5); una terza lista di prodotti compresi nel Piano quinquennale in corso, per i quali l'Europa riceveva lo stesso tipo di contingentamento della seconda lista (Rabat annesso 4, lista 6), soltanto però finché l'industria locale non fosse in grado di fronteggiare il fabbisogno del paese (Rabat 7). All'ultima voce, la Commissione propose di aggiungere un piccolo aumento percentuale scorrevole, che avrebbe variato in ragione inversa della dimensione del contingente originario (chiamato il principio della minima diminuzione progressiva). Il principio derivava dai negoziati con la Tunisia, mentre l'uso del Piano come criterio per i prodotti che ricevevano contingentazioni flessibili era un'invenzione marocchina. Con lievissimi aggiustamenti delle cifre, il Marocco accettò la modifica.

Il Marocco si dimostrò più flessibile anche sulla questione delle riduzioni tariffarie, anche se l'obbligo « erga omnes » di Algeiras rimaneva. I prodotti elencati nella seconda e terza lista europee di ottobre (riduzioni tariffarie) furono accettati dal Marocco in novembre; su alcuni di questi prodotti fu proposta una riduzione tariffaria media del 24%, mentre per altri la riduzione doveva essere solo del 6%, al fine di proteggere l'industrializzazione marocchina. La riduzione tariffaria complessiva risultava in tal modo del solo 13% circa, contro la richiesta comunitaria del 30%. Anche se le divergenze ormai erano solo di numeri e non di principio, i negoziati furono aggiornati per ulteriori istruzioni. All'inizio di dicembre il Consiglio chiese lievi miglioramenti e le delegazioni si incontrarono nuovamente alla metà

del mese per studiare le liste, modificare alcune cifre e passare taluni prodotti da una lista all'altra. Il Marocco comunque riuscì a tenere duro sul 12% di riduzione tariffaria. A questo punto i marocchini si trovavano nella stessa fase di negoziati in cui erano i tunisini nel mese di ottobre.

L'ultimo round dei negoziati col Marocco e la Tunisia si svolse durante tutto il febbraio del 1969; il Marocco all'inizio e alla metà del mese, la Tunisia a cavallo dello stesso periodo. Alla fine di febbraio le delegazioni affrontavano la stesura finale degli accordi. La convenzione di Lagos e l'accordo commerciale col Libano furono tenuti presenti per alcuni punti; le due delegazioni nordafricane aguzzarono gli occhi per esser certe di avere entrambe gli stessi vantaggi. Le eccezioni per l'integrazione economica nordafricana furono mantenute scrupolosamente (Rabat e Tunisi 4). Nella forma finale, i due accordi erano identici; l'unica differenza era rilevabile negli annessi e nelle liste ad essi allegate, secondo le necessità di esportazione e le possibilità dei due paesi. Il Marocco riceveva una lieve riduzione delle imposizioni sui grani duri (Rabat annesso 1) e contingenti diversi per il pesce (Rabat annesso 2; Tunisi annesso 2). Entrambi i paesi concedevano ai Sei lo stesso sistema triplice di contingenti, ma nelle riduzioni tariffarie il Marocco concedeva liberalizzazione « erga omnes » laddove la Tunisia dava preferenza progressiva per alcuni prodotti e abolizione di tariffe per altri, come negoziato. Con alcune eccezioni (esclusione del sughero e limitazioni per il petrolio) i prodotti industriali tunisini e marocchini (il 55 e il 40 per cento delle rispettive esportazioni verso i Sei) entreranno in Europa senza dogana né contingentamenti. Con alcune limitazioni di maggior entità (alimentari lavorati e conservati, vino, granaglie, pomodori) i prodotti agricoli marocchini e tunisini (il 50 e il 70 per cento delle rispettive produzioni agricole) entreranno in Europa in posizioni di vantaggio diverse. Allegato all'accordo è anche un dettagliato protocollo con la definizione di « origine », il quale consente percentuali di « materia straniera » fino al 50-60 per cento. Ognuna delle associazioni dispone di un proprio Consiglio, che è l'unica istituzione riconosciuta. I rispettivi accordi sono stati firmati a Tunisi il 28 marzo 1969 e a Rabat tre giorni dopo, e hanno validità di cinque anni.

Unità orizzontale e potere

Un punto sul quale gli oppositori e il governo erano d'accordo, in linea di principio, era la necessità di integrare il Maghreb. I governi nordafricani però, impreparati a spingersi fino al negoziato congiunto,

hanno costituito tre aree parallele di libero scambio tramite due trattati pressoché identici e la protrazione di uno status de facto. Eppure ogni governo del Nord Africa assicurava di lavorare per l'unità del Maghreb nella quale credeva: erano gli altri che si rifiutavano di collaborare. L'esperienza europea, tanto per citare un esempio a portata di mano, insegna che ogni gruppo integrabile è composto da « altri », ognuno con interessi propri da salvaguardare. È il progressivo trattamento di siffatti interessi che fornisce la base di un compromesso costruttivo anche se talvolta doloroso; i partners che si impegnano nell'integrazione operano una scelta di fondo, che si affida a una duplice speranza: il definitivo prevalere dell'interesse comune e la validità del compromesso per comporre i conflitti di interesse.

Perché, finora, il negoziato separato è stato la prassi? Si possono addurre due ragioni, entrambe più comprensibili che logiche. Una relazione ufficiosa di uno dei paesi dice: « La necessità ... di giungere rapidamente a un accordo con la Comunità economica europea ha fatto sì che si prendessero contatti separati ... Infatti la ricerca di un completo accordo all'interno del Maghreb prima di questi contatti è apparsa suscettibile di far rinviare sine die la stipula di nuovi accordi economici e commerciali col Mercato comune ». Anche se difficilmente si sarebbe potuto prevedere il ritmo delle trattative nel 1963, quando i tre stati avanzarono, a diversi mesi di distanza, la richiesta di discussioni, alla fine del 1966, quando fu stesa la citata relazione, difficilmente si sarebbe potuto pensare che i negoziati potessero andare più in lungo di quanto erano andati, e per motivi sostanzialmente al di fuori del controllo nordafricano.

Il motivo migliore per evitare discussioni congiunte è da rintracciarsi nel flusso e riflusso di sospetti fra i tre stati. La paura di segrete intese alle spalle di uno dei tre, la mancanza di fiducia, la riluttanza a impegnarsi nell'armonizzazione di piani di sviluppo basati su filosofie politiche ed economiche diverse hanno messo in ombra i vantaggi di un negoziato congiunto. Così la condizione di un accordo preventivo, necessario per rendere vantaggiosi in ogni caso i negoziati congiunti, non s'è potuta verificare nella pratica. Eppure il negoziato congiunto avrebbe esercitato esso stesso una pressione per un accordo preventivo.

Quale era il bilancio degli interessi comuni e di quelli in conflitto, per gli stati del Maghreb, durante le trattative con la Cee? offriva possibilità di profittare singolarmente da trattative comuni, come la Commissione era propensa a credere, ovvero induceva a negoziare in parallelo, ma separatamente, come fu fatto?

Molte sono le cose che contribuiscono ad allontanare gli stati del Maghreb: sospettosità, regimi differenti, rivendicazioni territoria-

li, sovversioni; ma nessuno, eccettuato l'interesse acquisito di strutture statali separate, può propriamente definirsi un interesse, specialmente nei confronti di un negoziato con la Cee. Ognuno dei tre stati ha interessi in particolari esportazioni, la Tunisia l'olio di oliva, il Marocco il pesce; ma persino questi prodotti vengono esportati dagli altri in quantitativi ridotti. Più importanti sono i prodotti che stanno in cima alle liste di due dei tre paesi: petrolio per l'Algeria e la Tunisia, frutta e ortaggi per il Marocco e l'Algeria. La terza categoria di importanti esportazioni maghrebine in Europa comprende prodotti che interessano a tutti e tre i paesi, come il vino.

In questa situazione altamente concorrenziale, una, fra due strategie, sembrerebbe razionalmente da preferirsi: o l'associazione di uno solo dei paesi con la Cee, escludendo gli altri due, o il fronte comune. La prima è impossibile nel futuro, per quanto sia adottata dall'Algeria con la sua « membership » de facto, e resa possibile dalla incapacità della Comunità ad accordarsi per cambiarla. Una scelta di questo primo tipo, con varianti, cioè il negoziare provvidenze separate all'interno di associazioni parallele, è stata specificamente esclusa nel rapporto della Commissione e nelle istruzioni del Consiglio. È un fatto che, nel contesto dei negoziati, questi due organi comunitari hanno imposto la più unitaria (forse la sola) azione panmaghrebina dai tempi dell'indipendenza del Nord Africa, mentre i Tre non avevano nulla di comparabile di cui far sentire il peso. Ma anche se la Cee decidesse di favorire le esportazioni di uno dei tre paesi a discapito di un altro, il negoziato congiunto e una posizione comune rafforzerebbero la capacità negoziale nordafricana, *sempre che il Nord Africa fosse capace di trovare al suo interno un accordo preventivo.*

Questa conclusione può scomporsi in due fattori. In sede speculativa si può immaginare che se un piccolo esportatore di un certo prodotto, per esempio l'Algeria e il suo olio di oliva, si mettesse a negoziare da solo potrebbe strappare un trattamento preferenziale molto più vantaggioso di quello che i Sei sarebbero disposti a concedere a un grande esportatore, per esempio la Tunisia per lo stesso prodotto. Un trattamento del genere comunque sembra improbabile, e di scarsa importanza. Più importante l'analogo caso in cui la produzione del piccolo esportatore fosse enormemente più piccola di quella dell'altro, e tuttavia importante per il suo commercio. Ma il solo caso di questo genere, tra le principali esportazioni maghrebine, è quello della Tunisia contro l'Algeria, relativamente ai prodotti petroliferi, e qui un accordo speciale in favore della Tunisia (che non ha nessuna probabilità di far fronte al fabbisogno europeo) appare semplicemente poco probabile. Altresì possibile, in linea teorica, è la situazione opposta, in cui un grosso esportatore che tratti da solo rie-

sca a strappare un accordo preferenziale che assicuri al suo prodotto il mercato europeo, con l'esclusione dei suoi concorrenti maghrebini. Casi come questo sono ovviamente importanti, particolarmente per il petrolio e il vino algerini, per il pesce e gli ortaggi del Marocco, per l'olio di oliva tunisino; essendo in ballo diversi prodotti, uno stato potrebbe perdere più di quanto guadagnerebbe se ognuno degli altri invadesse tutti i suoi mercati principali; anche questa possibilità è a favore dei negoziati congiunti, per ottenere protezione. Si può anche immaginare un lieve margine di preferenza per uno stato, a scapito degli altri, anche se un accordo del genere implicherebbe un deciso distacco dalle direttive che i Sei si sono imposte nei negoziati col Maghreb e con altri paesi africani. Anche in questo caso il negoziato congiunto darebbe al Nord Africa un potere negoziale più forte, *di nuovo sempre che abbia trovato un accordo preventivo al suo interno* circa l'assegnazione dei benefici.

Nelle questioni non commerciali, escluse dagli anni sessanta ma pertinenti in un negoziato di completa associazione, questo tipo di considerazioni qualifica il valore della diplomazia congiunta. Riferendoci ai provvedimenti sociali per la manodopera nordafricana in Europa, gli interessi sono identici dal momento che si tratta solo dell'armonizzazione e del miglioramento dei sistemi di assistenza sociale, escludendo le preferenze nel collocamento (dove esistono interessi in concorrenza). L'ultimo argomento è quello degli aiuti; teoricamente, un singolo stato che trattasse da solo potrebbe ottenere un ammontare di aiuti maggiore di quella che sarebbe la sua quota negoziata a tre, però solo se negoziati di questo genere si svolgessero a grandi intervalli di tempo, e se gli europei non si mettono d'accordo tra loro stabilendo una cifra totale da ripartire. La prassi della cifra totale da suddividersi fra i richiedenti è stata seguita nei negoziati di Yaoundé, e non è probabile che venga dismessa. Per i negoziati col Maghreb non esiste una cifra di riferimento naturale, come il totale del Fedom era alla costituzione del Fes di Yaoundé. Il riferimento allo sviluppo contenuto nella Dichiarazione di intenzioni del 1957, e negli appelli del Nord Africa, fa pensare che i « budgets » per lo sviluppo dei tre stati vengano usati appunto come punto di riferimento per i loro negoziati, con l'assunzione da parte europea di una certa percentuale dei piani di sviluppo. Ma l'altro punto di riferimento sarà senz'altro la somma che ciascuno dei Sei sarà disposto a dare, collegata probabilmente ai suoi correnti programmi bilaterali di aiuto al Nord Africa. È difficile vedere come negoziati separati possano contribuire a far crescere tale somma, mentre è facile accorgersi come delle trattative rallentate possono ridurla, con la temperie cartierista che corre.

Due considerazioni procedurali contribuiscono ancora a far ri-

saltare la necessità dell'unità negoziale nei riguardi dei Sei. La prassi di cercarsi un « garante » ufficioso nei negoziati per associazione favorisce l'approccio congiunto; infatti l'opera di un « portavoce » europeo a favore di uno stato del Maghreb contribuirebbe a trascinare gli altri. Dal momento che i garanti variano con gli stati l'effetto ne risulta accresciuto. La Francia difende strenuamente i suoi interessi in Algeria, la Germania si ritiene appoggi la Tunisia. Il Marocco non ha un « portavoce » riconosciuto, la qual cosa dovrebbe accrescere il suo interesse per il negoziato congiunto. Allo stesso titolo però il vantaggio che ha l'Algeria di disporre di un « portavoce » molto autorevole, e il suo status particolare all'interno della Comunità la rende meno incline, fra i tre, a favorire un negoziato congiunto. Un aspetto almeno di questa situazione muterà quando la « membership » de facto algerina sarà ridotta al livello della situazione tunisina e marocchina. Fino ad allora questi ultimi due paesi, i soli che di fatto abbiano finora negoziato, hanno un preciso interesse a condurre in comune le trattative. A un certo punto l'Algeria si unirà nel negoziato, separato o congiunto, riproponendo in tal modo problemi, complicando decisioni, rimandando sempre di più le discussioni per un'associazione.

Un altro fattore pro negoziato congiunto è il potere di veto che ne risulterebbe a ciascuno stato. I negoziati in blocco sono spesso un impaccio, ma servono a rafforzare la mano degli appartenenti al blocco, tanto nei riguardi dei propri soci quanto verso l'altra parte. I Sei hanno fatto un uso massiccio degli imperativi dell'unità nelle trattative coi membri di Yaoundé: la stessa tecnica può servire a rafforzare anche la parte opposta. Tale prassi si rivela particolarmente utile per determinare convergenze, una volta che i principi generali siano stati fissati ed entrambe le parti siano d'accordo per trovare un accordo.

Gli argomenti di cui sopra indicano che l'unità aumenta il potere negoziale. Il discorso non sarebbe completo se non menzionassimo gli effetti che un negoziato congiunto potrebbe avere su altri aspetti dell'unità nordafricana, cioè dell'obiettivo conclamato da ognuno degli stati del Maghreb. Sarebbe certo idealistico pretendere che la semplice azione di trattare congiuntamente debba portare automaticamente all'integrazione: i partners potrebbero benissimo finire per sentirsi irritati, sfiduciati, insultati reciprocamente più di prima. Ma è molto più probabile che la miglior conoscenza reciproca, la comunanza dell'esperienza e della pianificazione, nonché le concessioni fatte reciprocamente esaltino gli effetti di una attività economica più strettamente integrata quale è può provenire da un negoziato congiunto, contribuendo al progresso della cooperazione nel Maghreb. La necessità di coordinare i programmi, imposta dall'accordo preventivo,

rafforzerebbe tale effetto. Nell'ipotesi migliore (in termini dell'obiettivo dichiarato), essa potrebbe facilmente fornire l'abbrivo per rendere operante un impegno di fondo verso un'attiva integrazione.

Mancando ogni disponibilità da parte europea di accordare un trattamento speciale a uno qualunque degli stati nordafricani, a preferenza di un altro, il negoziato congiunto contribuirebbe a rafforzare le posizioni individuali di ciascuno di essi. La Tunisia e il Marocco l'hanno capito in parte. I loro negoziati, seppur separati, sono stati paralleli, e i due paesi si tenevano reciprocamente informati. Si sono anche incontrati insieme in via ufficiosa con la Commissione. La Tunisia ha negoziato i provvedimenti per l'olio di oliva e il Marocco quelli per gli agrumi di entrambi i trattati. Più in là di così, la cooperazione marocco-tunisina si sarebbe rivolta contro l'unità del Maghreb, in quanto avrebbe lasciato fuori l'Algeria. È stato questo il ragionamento che ha dilazionato i negoziati fino a dopo il 1962, anche se i nordafricani non vi hanno mai fatto cenno con riferimento specifico una volta iniziate le trattative. La vera occasione per saggiare il livello di consapevolezza dei benefici del negoziato congiunto è così rinviata agli anni settanta, quando le promesse del trattato (Rabat e Tunisi 14), le necessità dell'Algeria e l'attuale corrente di cooperazione in Nord Africa — annunciata col trattato di amicizia algero-marocchino del gennaio 1969, dovrebbero coincidere. Il Consiglio di coordinamento per la cooperazione economica del Maghreb può servire da camera di compensazione per una posizione comune, e persino da agente negoziatore nei confronti della Commissione della Cee.

Nei rapporti con la Cee, l'unità nordafricana si è trovata alla mercé dei Sei. Se l'Europa continua a escludere ogni concessione particolare a qualsivoglia dei tre, e continua a trattarli più o meno come un tutt'uno, una certa misura di unità nordafricana, imposta, si realizza de facto. Se, invece, così non accade, la « politique de balance » potrebbe facilmente mantenere il Nord Africa tagliato nei pezzi che lo compongono, sempre che non intervenga una ferma tattica maghrebina. Nei negoziati degli anni sessanta gli stati del Maghreb fecero sapere quello che volevano, quello che avrebbero accettato e quello che ritenevano importante. Con tali informazioni in mano, i Sei si ritirarono per discutere tra loro, tenendo conto finché era possibile dei bisogni, delle domande, delle necessità dei nordafricani in concordanza coi propri interessi. I nordafricani avevano solo due forme di potere, entrambe essenzialmente procedurali: il potere di far discutere quei punti dai Sei, e quello di rifiutare (o accettare) le offerte europee. Il primo potere era lieve, il secondo fu usato di rado. Nel suo secondo rapporto, la Commissione sottolineò la necessità di un accordo a lungo termine per sopravanzare gli effetti delle tariffe e delle pre-

ferenze in vigore, per paura che il Nord Africa non accettasse qualora gli fosse chiesto di agire troppo rapidamente senza garanzie a lungo termine. Piuttosto che non aderire i nordafricani ritennero saggio accettare al piú presto un risultato inferiore all'obiettivo totale — tattica altamente bourghibista, anche se non in prospettiva. « Posizioni minimali obiettive ... normalmente non ne esistono, per tre motivi. Primo, i governi non hanno mai soltanto due possibilità di scelta, accordo e non accordo, talché una posizione minimale possa venire separata come da uno spartiacque ... Secondo ... i governi devono guardare al di là dei probabili profitti derivanti da ulteriori trattative e dalla comparazione tra accordo e non accordo ... Terzo ... tutte le valutazioni e le aspettative, compresi gli stessi obiettivi, sono mobili in continuazione. Invece di una posizione minimale stabilita, ognuna delle parti può avere soltanto un anticipo di minima ... Con un'altra complicazione: che l'anticipo di minima è per solito confuso ». (Iklé, « How Nations Negotiate »). Invece, sia negoziando congiuntamente che separatamente, i nordafricani potevano soltanto cercare di modificare quei dettagli che essi ritenevano della massima importanza, una volta che i Sei avessero trovato il loro punto di convergenza.

Affermare che questa sia la prassi, sia che i negoziati siano congiunti o che siano separati non significa che un fronte comune non possa raggiungere una maggiore influenza sui dettagli. Significa che le posizioni negoziali avrebbero potuto parzialmente invertirsi se i punti di convergenza dei nordafricani fossero stati nelle loro mani anziché essere alla esclusiva mercé di un accordo fra i Sei. Gli stati del Mediterraneo che si trovino a negoziare con i Sei devono fare quattro cose: 1 - indicare le alternative desiderate; 2 - sottolineare l'impegno (o imporre un obbligo) per il felice esito del negoziato; 3 - fare in modo che i negoziati avvengano; e 4 - accettare (o respingere) le proposte europee. Data la struttura delle Comunità europee, i paesi della costa meridionale difficilmente potranno avere un ruolo di rilievo nell'ulteriore passo che avviene fra i punti 3 e 4, vale a dire la preparazione del pacchetto delle proposte. Ciò, purtroppo, lo fanno gli europei tra di loro. L'unico modo in cui gli esterni possono farsi ascoltare è cercare di agire sui fattori che rientrano nel processo decisionale. Le loro possibilità in tal senso verranno aumentate se essi agiranno di concerto per quanto riguarda i primi tre punti, lasciando intendere che faranno lo stesso anche per il quarto. A siffatta concertazione si pongono naturalmente dei limiti: i paesi della costa sud del Mediterraneo, tutti insieme, non bastano per spuntarla sui Sei (anche se le limitazioni sono intrinseche, e non c'è dubbio che ne deriverebbe un aumento di potere se esse potessero essere superate). Ma, tanto per cominciare, quando una parte si assume un impegno verso un gruppo

di stato (punto 2), ne risultano vantaggi massimi se le trattative vengono condotte con negoziati di gruppo. Non va dimenticato che, come risulta dal discorso precedente, l'impegno verso il Maghreb era senza precedenti soltanto nel grado; un allargamento delle considerazioni e degli accordi aventi a oggetto i prodotti mediterranei tende in generale allo stesso risultato. Parimenti, allorché durante un negoziato una delle parti ha monopolizzato il processo di convergenza, sottoponendo la propria accettazione o il proprio rifiuto a una risoluzione comune, l'altra parte può ristabilire l'equilibrio rendendo collegiale la sua accettazione o il suo rifiuto. Si potrebbe obiettare che nel solo caso in cui dei partners potenziali negoziarono congiuntamente con la Cee — i Tre dell'Africa occidentale, mentre negoziavano quello che sarebbe stato l'accordo di Arusha — il risultato fu notevolmente inferiore persino agli accordi di Rabat e Tunisi. Il paragone tuttavia è ingannevole. La vera similitudine sarebbe quella tra l'accordo di Arusha, negoziato congiuntamente, e tre accordi diversi negoziati separatamente. Similmente, col ripresentarsi di nuovi negoziati per una associazione nordafricana abbracciante l'assistenza tecnica e finanziaria, nonché gli scambi commerciali, la possibilità di negoziati congiunti su base panmaghrebina presenterebbe chiaramente vantaggi superiori, per i Tre, di un approccio soltanto parallelo o separato.

VII. Petrolio e sviluppo economico

di G. Pappalardo e R. Pezzoli

L'industria petrolifera: opportunità per un assetto più stabile

L'area del Mediterraneo si è andata sempre più configurando come uno dei « punti caldi » dello scacchiere politico internazionale. Essa è stata caratterizzata dal ricorrente insorgere di tensioni e conflitti locali — come quelli tuttora in atto — che, seppure circoscritti territorialmente, presentano un elevato grado di pericolosità. Infatti, tenendo presente il delicato e complesso equilibrio internazionale di rapporti di forze nel quale l'area mediterranea è inserita, le tensioni ed i conflitti che in essa si generano possono dare l'avvio ad una escalation che superi di gran lunga l'area stessa.

Tale situazione (che, come si è accennato, è funzione del condizionamento politico derivante dall'inserimento del Mediterraneo nel più ampio quadro strategico internazionale, di cui sono protagonisti Stati Uniti ed Unione Sovietica) è anche funzione dello squilibrio economico esistente tra i paesi che gravitano su tale area. Sono note, infatti, le profonde differenze tra i livelli di sviluppo economico raggiunti dai paesi dell'Europa mediterranea e quelli che ancora caratterizzano i paesi dell'Africa settentrionale e del Medio Oriente.

Tuttavia, la stessa diversità di sviluppo economico finora raggiunto dai due gruppi di paesi ed il conseguente carattere di complementarità delle loro economie, potrebbe offrire ai paesi interessati un valido punto di partenza per realizzare — pur nel rispetto dei vincoli politici esterni — un più armonico e stabile assetto politico-economico dell'intera area.

Un'opportunità di tale genere è offerta dall'industria petrolifera,

Giancarlo Pappalardo e Raffaello Pezzoli sono esperti di economia e politica delle fonti energetiche ed in particolare degli idrocarburi.

che è una delle più importanti attività interessanti la maggior parte dei paesi mediterranei. Nell'ambito dell'area si individuano, infatti, da una parte un gruppo di paesi caratterizzati da elevati livelli e tassi di sviluppo economico. Le loro economie sono ampiamente articolate e nel loro ambito il settore energetico, e quello petrolifero in particolare, occupano un posto di primaria importanza, soprattutto nelle attività di trasformazione e di consumo. D'altra parte, si individuano un altro gruppo di paesi caratterizzati da economie molto meno avanzate ed articolate in pochi settori, tra i quali è assolutamente preminente quello della produzione della materia prima petrolifera.

In realtà tale opportunità non è utilizzata se non in minima parte dai paesi direttamente interessati. Ciò deriva in larga misura dal fatto che la struttura del mercato petrolifero mediterraneo è la risultante dell'attività delle maggiori compagnie petrolifere internazionali, che tuttora influiscono su tale mercato in misura preminente. Esse infatti, per la loro stessa natura, operano a fini di profitto con un'integrazione delle loro attività su un piano multinazionale. In tal modo l'organizzazione della produzione e dell'approvvigionamento petrolifero non sempre ha corrisposto alle esigenze dello sviluppo economico dei paesi produttori e dei paesi consumatori.

Tali diseconomie, il cui costo è stato pagato sin dagli inizi dai paesi interessati, sono divenute viepiù causa di tensione non solo a livello economico ma anche politico, dal momento che i governi dei paesi mediterranei tendono a coordinare lo svolgimento delle attività petrolifere nel più ampio quadro della politica economica nazionale.

La strutturazione del mercato petrolifero mediterraneo, peraltro analoga a quella del resto del mercato internazionale (prescindendo dalle situazioni peculiari degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica), induce i paesi interessati a considerare l'opportunità di rivedere, modificare, ovvero superare l'assetto attuale.

A questo riguardo la situazione presenta tuttora caratteri di notevole complessità ed aspetti anche contraddittori.

Per quanto riguarda i paesi consumatori, mentre, ad esempio, da una parte si ricercano soluzioni comunitarie dei problemi dell'energia e del petrolio, d'altra parte si perseguono di fatto politiche nazionali, spesso basate su rapporti bilaterali. All'obiettivo della diversificazione geografica degli approvvigionamenti petroliferi in realtà fa riscontro una crescente dipendenza da un numero limitato di paesi. All'obiettivo del basso costo di approvvigionamento petrolifero fa riscontro l'onere rilevante della sicurezza.

Nell'ambito dei paesi produttori il ventaglio delle linee politiche prospettate è ancora più ampio: ad esempio, a fronte delle proposte per una partecipazione diretta dei paesi produttori con le compagnie

internazionali si riscontrano le ricorrenti richieste di nazionalizzazione delle risorse petrolifere. Alla politica della massimizzazione degli introiti fiscali derivanti dalla produzione petrolifera delle compagnie private fanno riscontro le proposte di limitare la produzione di greggio a livello multinazionale per realizzare la stabilità dei prezzi petroliferi.

A rendere il problema ancora più complesso concorrono la politica petrolifera degli Stati Uniti, tendente alla protezione delle compagnie Usa, e la politica dell'Unione Sovietica (direttamente o tramite gli altri paesi dell'Est europeo), come indica il recente interesse sovietico dimostrato nei confronti dei paesi produttori del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale.

Le linee di evoluzione che nella realtà emergeranno negli anni futuri, a livello sia delle attività economiche sia delle politiche d'intervento pubblico, dipenderanno dai nuovi equilibri tra le principali componenti in gioco. Una valutazione prospettica dello sviluppo dell'area mediterranea per mezzo del petrolio implica un'analisi critica delle strutture esistenti, delle motivazioni che hanno condotto alla loro formazione e delle economie e diseconomie derivanti dalla loro gestione.

Rapporti economici tra paesi Ocse e paesi Opec

Una quantificazione particolarmente significativa delle diseconomie cui si è fatto cenno si desume dall'analisi dei rapporti commerciali e finanziari che intercorrono tra un tipico aggregato di paesi sviluppati quale l'Ocse (al quale appartengono tutti i paesi consumatori dell'Europa mediterranea) e l'aggregato dei paesi esportatori di petrolio (Opec) di cui fanno parte i principali produttori del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale che gravitano sul bacino mediterraneo.

In base ad alcune valutazioni effettuate sui dati statistici disponibili per il 1967 si rileva anzitutto che il petrolio occupa una posizione dominante nei rapporti import-export tra i due aggregati di paesi. Nel 1967 infatti il 74% del greggio esportato dal complesso dei paesi Opec è stato destinato ai paesi Ocse. D'altra parte l'83% dell'import commerciale complessivo dei paesi Opec è provenuto, sempre nel 1967, dai paesi Ocse.

L'intensità dei rapporti commerciali intercorrenti tra le due suddette classi di paesi, qualora venga analizzata su un piano qualitativo, rivela tuttavia una situazione di notevole squilibrio a sfavore dei paesi produttori.

In particolare, la bilancia commerciale Ocse-Opec denota, per il 1967, un saldo negativo di 5,4 miliardi di dollari. In altri termini, mentre l'import Ocse ammonta a 9,3 miliardi di dollari, di cui il 90% è costituito dal petrolio, l'export Ocse è complessivamente di 3,8 miliardi di dollari (tab. 1). Il deficit della bilancia commerciale Ocse-Opec pone in evidenza come i rapporti di scambio tra i due gruppi sono condizionati in misura nettamente prevalente dall'acquisizione della materia prima petrolifera da parte dei paesi industrializzati.

Passando a considerare la situazione delle partite invisibili, si riscontra a favore dei paesi Ocse un saldo attivo di 3,8 miliardi di dollari. Tale saldo è costituito per circa l'80% dai redditi che i paesi Ocse traggono dagli investimenti petroliferi effettuati in Medio Oriente ed in altre aree produttrici dell'Opec.

Infine, per quanto riguarda i movimenti di capitali si rileva che a fronte di investimenti complessivi di 153 milioni di dollari in Medio Oriente e negli altri paesi Opec da parte delle società petrolifere, il saldo dei conti valutarî detenuti dagli operatori Opec negli Stati Uniti e nel Regno Unito registra un aumento di 500 milioni di dollari. Ciò significa che 347 milioni di dollari di disponibilità finanziarie Opec (pari al saldo tra le due suddette partite) risultano praticamente sterilizzati al di fuori del circuito economico dei paesi d'origine.

Lo squilibrio qualitativo dei rapporti commerciali Ocse-Opec si qualifica ancora meglio passando ad un'analisi per settore merceologico. A tale riguardo si rileva (tab. 2) che nel 1967 le esportazioni di idrocarburi dei paesi Opec verso l'Ocse hanno coperto oltre il 90% del valore globale delle merci esportate, con punte che raggiungono pressoché la totalità per alcuni paesi come ad esempio nel caso dell'Arabia Saudita e della Libia. Tale situazione si è accentuata rispetto al 1960:

*Quota del valore degli idrocarburi sull'export Opec-Ocse
(percentuali)*

	1960	1967
Arabia Saudita	99,4	99,6
Iran	79,8	88,2
Kuwait	99,9	99,1
Iraq	97,5	98,0
Qatar	98,2	99,5
Abu Dhabi	—	100,0
Mediterraneo orientale	100,0	100,0
Libia	—	99,4
Altri paesi	71,9	72,3
Totale Opec	86,5	90,4

D'altra parte le importazioni di merci manifatturate e di attrezzature meccaniche e di trasporto dei paesi Opec dall'Ocse hanno costituito circa il 70% del valore globale dell'import nel 1967, mantenendo invariata la loro incidenza rispetto al 1960 (tab. 3):

Quota del valore delle merci manifatturate e industriali sull'import Opec-Ocse (percentuali)

	1960	1967
Arabia Saudita	60,9	66,9
Iran	77,4	76,7
Kuwait	65,0	69,1
Iraq	74,2	73,5
Qatar	69,2	78,7
Abu Dhabi	60,0	70,8
Mediterraneo orientale	—	—
Libia	64,5	69,0
Altri paesi	67,1	65,7
Totale Opec	69,2	69,7

I risultati fin qui posti in evidenza circa la posizione di svantaggio dei paesi Opec nei confronti dell'Ocse vengono rafforzati dall'andamento relativo dei prezzi delle merci dell'import-export (tab. 4).

Assumendo come base il 1960=100 si nota che nel 1967, a fronte di un aumento della quantità globale di greggio esportato dai paesi Opec nell'Ocse a 250, l'indice dei prezzi fob è diminuito a 75. Per contro, l'indice dei prezzi cif delle merci manifatturate e delle attrezzature meccaniche (che, come si è visto, costituiscono la maggior parte dell'import dei paesi Opec dall'Ocse) hanno registrato nel 1967 rispettivamente una modesta flessione (a 93) ed un forte incremento (a 140).

In conclusione, si può affermare che i rapporti economici finora intercorsi tra i paesi dell'Ocse (tra i quali vi sono tutti i paesi consumatori dell'Europa mediterranea) ed i paesi dell'Opec (tra i quali vi sono i principali produttori del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale) si sono svolti nell'ambito di un sistema di strutture preesistenti alle quali i suddetti rapporti si sono adeguati. In particolare, l'attività petrolifera che, come si è visto, costituisce la parte prevalente dei rapporti economici Ocse-Opec, da un lato ha creato una delle condizioni fondamentali per la continuazione dello sviluppo industriale dei paesi consumatori fornendo una fonte energetica essenziale a prezzi decrescenti. D'altro lato, per i paesi produttori il petrolio ha significato in misura nettamente prevalente la percezione di ingenti

disponibilità finanziarie che soltanto in misura minima sono state tradotte in infrastrutture economiche di sviluppo all'interno dei paesi che le hanno ricevute.

La politica petrolifera dei paesi produttori

L'obiettivo fondamentale finora perseguito di fatto dai paesi produttori di petrolio che gravitano sul Mediterraneo è stato la massimizzazione degli introiti fiscali. Dal 1960 al 1968 le entrate petrolifere dei paesi membri dell'Opec sono aumentate in complesso da 2,3 a 5,6 miliardi di dollari e le entrate unitarie sono aumentate da 81,6 a 91,9 cents di dollaro Usa per barile esportato. In particolare, facendo riferimento ad alcuni dei più importanti paesi Opec risulta che nel periodo 1960-1968 l'Arabia Saudita ha aumentato i propri introiti petroliferi globali da 355 a 955 milioni di dollari e gli introiti unitari da 75,0 a 88,1 cents/barile; l'Iran ha incrementato le sue entrate complessive da 285 a 836 milioni di dollari e quelle unitarie da 80,1 a 86,3 cents/barile; infine la Libia, la cui produzione petrolifera è iniziata nel 1961, ha aumentato i propri introiti globali da 3 a 952 milioni di dollari e quelli unitari da 62,7 a 100,7 cents/barile (tab. 10).

Tale politica trova una parziale giustificazione in relazione alle esigenze di paesi in via di sviluppo le cui disponibilità finanziarie derivano quasi esclusivamente dall'esportazione di una materia prima quale il petrolio; ed anche in relazione all'erosione dei « terms of trade » petroliferi non soltanto in assoluto ma anche relativamente ai prezzi dei beni manifatturati ed industriali provenienti dai paesi sviluppati. A questo riguardo è tuttavia necessario rilevare, come si dirà più avanti, che il problema dello sviluppo economico dei paesi produttori di petrolio non si esaurisce certo nel massimizzare le quantità di materia prima prodotta ovvero nel massimizzare le entrate relative.

Lo strumento che ha regolato i rapporti tra i paesi detentori di riserve petrolifere e le società straniere è consistito nei contratti di concessione. Tali contratti, per il modo stesso con il quale venivano strutturati e per la non equilibrata posizione contrattuale delle parti contraenti, hanno presentato, in relazione al problema dello sviluppo dei paesi concedenti, i seguenti aspetti negativi:

a - le principali aree interessanti sotto il profilo petrolifero sono state acquisite da un numero ristretto di grandi società internazionali, che se ne sono assicurata la disponibilità per un lunghissimo periodo;

b - i paesi produttori non avevano generalmente la possibilità di modificare nel corso del lungo periodo le condizioni delle concessioni;

c - i paesi produttori sono rimasti praticamente estranei alla gestione delle attività petrolifere ed alla definizione dei criteri che le presiedono, svolgendo di fatto il limitato ruolo di percettori di rendite;

d - le attività petrolifere sono così rimaste pressoché avulse dal contesto economico di tali paesi, costituendo un'isola gestita da operatori esteri che perseguono, nell'attività industriale e finanziaria, politiche aziendali a spettro internazionale.

Le numerose modificazioni intervenute dal 1950 in poi, ed in particolare nell'ultimo decennio, nei rapporti tra i paesi produttori e le società petrolifere nonché negli strumenti contrattuali che li regolano non tutte hanno in realtà un effettivo contenuto innovativo.

Di fatto una parte dei mutamenti introdotti si collegano direttamente o indirettamente ad una politica di massimizzazione delle entrate finanziarie. Ad esempio, l'introduzione nel 1950 della formula cosiddetta « fifty-fifty », riconoscendo ai paesi produttori il diritto a percepire il 50% dei profitti derivanti dalla vendita del petrolio greggio, non faceva altro che introdurre un nuovo meccanismo che contribuiva, a parità di altre condizioni, ad incrementare gli introiti fiscali di tali paesi. Analogamente, l'inserimento nei contratti di clausole secondo le quali le società operatrici nel corso del rapporto contrattuale (stipula, ritrovamento di petrolio in quantità commerciali, raggiungimento di determinati livelli di produzione) sono tenute a versare ai paesi produttori rilevanti importi di valuta (« cash-bonuses ») è un altro esempio di « novità » che in sostanza si riconnette alla suddetta politica di massimizzazione.

La stessa organizzazione dei paesi esportatori di petrolio (Opec), costituita nel 1960 con l'obiettivo primario di impedire il proseguimento della tendenza delle grandi compagnie internazionali a diminuire i prezzi ufficiali del greggio per la loro politica di mercato (prezzi sui quali i paesi determinano l'entità delle entrate ad essi dovute), successivamente si è adoperata anche ad eliminare alcune agevolazioni fiscali e gli sconti che le compagnie avevano ottenuto in fase di stipulazione di contratti. Tale azione, come è evidente, è in linea con la ricerca di ulteriori incrementi delle entrate dei paesi produttori.

Un carattere innovativo, più o meno accentuato, hanno invece alcune modificazioni quali: riduzione della durata dei contratti di concessione; obblighi più stringenti per le attività di esplorazione e di coltivazione; clausole che impegnano gli operatori stranieri ad addestrare e qualificare forze di lavoro locali; accordi di anticipata restituzione di aree già comprese nelle grandi concessioni assegnate alle compagnie internazionali.

La crescente consapevolezza dei paesi produttori circa l'esigenza di un intervento diretto, a livello finanziario ed operativo, nell'industria

petrolifera ha portato alla costituzione di società di stato in pressoché tutti i paesi dell'Opec. A questo proposito va tuttavia osservato che tali società attualmente svolgono attività minerarie (direttamente o in associazione con terzi) e attività di distribuzione nell'ambito dei rispettivi paesi d'origine. Esse incontrano peraltro difficoltà a gestire in proprio, oltre che le attività di produzione, le attività a valle, ed in particolare quelle di raffinazione e di distribuzione sui mercati esteri.

Un'altra linea di politica che presenta possibilità di realizzare un discorso innovativo è quella di concludere i nuovi contratti sotto forma di accordi di partecipazione e di sostituire tale tipo di accordi alle concessioni già esistenti. Tali accordi, nella loro formulazione più avanzata, dovrebbero prevedere la partecipazione delle società di stato dei paesi produttori non solo alle attività minerarie ma anche alle attività di trasporto, di raffinazione e di distribuzione facenti capo alle imprese private e pubbliche straniere.

Analoga valutazione si può dare nei confronti di un tipo di contratto altrettanto nuovo per l'industria petrolifera: il contratto di servizi. Tale tipo di accordo vede il paese produttore impegnato come proprietario-imprenditore e riserva alle società estere il ruolo di prestatore di servizi. I contratti di servizi contengono generalmente un altro aspetto innovativo, cioè l'attribuzione a riserve nazionali del 50% delle risorse petrolifere eventualmente rinvenute. Ciò dovrebbe consentire al governo del paese « imprenditore » di costituirsi una scorta di riserve accertate, il che da una parte potrebbe consentirgli un maggiore controllo sulle risorse petrolifere nazionali e d'altra parte la predisposizione di disponibilità atte a soddisfare futuri fabbisogni interni.

In sintesi, la politica petrolifera dei paesi produttori, tra i quali quelli gravitanti sull'area mediterranea hanno un peso nettamente preponderante, è stata ed è tuttora caratterizzata da un dualismo tra la tendenza a proseguire sulla linea originaria di percezione di liquidità e la tendenza ad innovare. Tale dualismo, tra la linea tradizionale e quella innovativa, trae tuttavia origine da un'unica matrice, cioè da una situazione iniziale di sottosviluppo economico.

In altri termini, la tendenza dei paesi produttori ad elaborare nel tempo una propria politica del petrolio si è comunque innestata su una situazione oggettiva di sottosviluppo che, anche se non del tutto deliberatamente a livello globale, ha costituito nella realtà un elemento di base nella struttura dell'industria petrolifera internazionale per quanto riguarda il lato della produzione. Le scelte che i paesi petroliferi comunque hanno effettuato nel tempo, sulla linea tradizionale ovvero su quella innovativa, hanno dovuto tutte incorporare una parte di storia della quale tali paesi non sono stati protagonisti attivi.

L'approvvigionamento dei paesi consumatori: le politiche della sicurezza

I sistemi economici dei paesi dell'Europa mediterranea, che sono caratterizzati da elevati livelli e tassi di sviluppo e che per il loro approvvigionamento energetico dipendono in misura crescente e prevalente dal petrolio, hanno annesso un'importanza primaria alla sicurezza dei rifornimenti di una fonte di così vitale importanza.

Analizzando l'andamento della domanda energetica nella sua struttura per fonti primarie nell'ambito della Comunità economica europea, che costituisce il nucleo più importante dei paesi consumatori che gravitano sull'area mediterranea, si rileva che nel periodo 1960-1968 la quota relativa del petrolio greggio è aumentata dal 34% al 60%. Per converso, la quota del carbone, fonte classica di produzione europea, è diminuita nello stesso periodo dal 60% al 32% (tab. 12). Evidentemente nei paesi che hanno fruito di risorse carbonifere nazionali lo sviluppo della quota del petrolio ha avuto un andamento relativamente più lento (pur avendo raggiunto una posizione prevalente), soprattutto in conseguenza delle politiche di sostegno delle industrie carbonifere nazionali. Ad esempio, nel periodo 1960-1968 nella Germania occidentale la quota del petrolio è passata dal 23% al 50% e quella del carbone è diminuita dal 76% al 46%. Nello stesso periodo, in Francia il petrolio ha incrementato la quota dal 37% al 59% ed il carbone ha subito una diminuzione dal 56% al 32%. D'altra parte, in un paese comunitario tradizionalmente deficitario di fonte energetiche proprie quale l'Italia la quota del petrolio ha raggiunto livelli notevolmente più elevati, con il 58% nel 1960 ed il 76% nel 1968.

Al fine di soddisfare i suddetti rilevanti fabbisogni di greggio i paesi della Cee hanno importato complessivamente 315 milioni di tonnellate nel 1968 (tab. 13).

La dipendenza dei paesi della Cee per l'importazione di greggio dai paesi Opec che gravitano sul Mediterraneo (Africa e Medio Oriente) è stata ed è tuttora, malgrado le recenti crisi, dell'ordine del 90%. Gli unici spostamenti di rilievo si sono avuti all'interno dell'area fornitrice, con aumenti a favore dell'Africa dovuti in parte al rapido sviluppo della produzione petrolifera dell'Africa settentrionale ed in parte, oltre alle caratteristiche qualitative dei greggi nord-africani, anche alla protratta chiusura del Canale di Suez.

*Quote dell'importazione di greggio della Cee dall'Africa e dal Medio Oriente:
1965 e 1968
(percentuali)*

	Africa		Medio Oriente		Totale	
	1965	1968	1965	1968	1965	1968
Belgio-Lussemburgo	21	24	74	65	95	85
Francia	42	46	52	49	94	95
Germania occidentale	48	53	42	39	90	92
Italia	11	27	78	59	89	86
Paesi Bassi	20	23	72	72	92	95
Totale Cee	29	35	61	55	90	90

A fronte di una così rilevante dipendenza dei paesi Cee dal petrolio dell'area mediterranea, ed in particolare da quello medio-orientale, e delle ricorrenti crisi politiche che hanno interessato tale area, si è acuito il problema della sicurezza dei rifornimenti.

Le soluzioni che finora sono state ricercate per tale grave problema sono state generalmente elaborate per il breve periodo. Tale impostazione si è fondata sulla ipotesi che per motivi di carattere finanziario e politico un eventuale blocco delle esportazioni di greggio dai paesi produttori africani e medio-orientali non possa superare l'arco di un anno. Va tuttavia sottolineato che tale tipo di politica, mentre è di più facile apprezzamento da parte dei consumatori, non è in linea con le esigenze di un più armonico sviluppo economico dell'intero bacino mediterraneo. In tal modo si corre il rischio di creare ulteriori motivi di tensione e di instabilità nell'area alla quale sia i paesi consumatori sia i paesi produttori sono, come si è visto, così strettamente collegati.

Il perseguimento della politica di sicurezza degli approvvigionamenti petroliferi è stato finora attuato dai singoli paesi consumatori in modo difforme generalmente nell'ottica dei condizionamenti politici ed economici nazionali. A tale riguardo si possono individuare tre diverse linee di azione: una linea neutrale, adottata da Belgio-Lussemburgo e Paesi Bassi, che hanno sostanzialmente affidato l'incarico della sicurezza degli approvvigionamenti alle società private; una linea di aiuti pubblici all'iniziativa privata nazionale, adottata nella Germania occidentale; infine una linea di intervento pubblico sia a livello normativo sia tramite le società di stato, adottata in Francia ed in Italia.

Gli strumenti utilizzati per il perseguimento della sicurezza degli approvvigionamenti petroliferi sono il mantenimento sovvenzionato della produzione carbonifera nazionale (sia pure in misura ridotta); il pro-

seguimento della ricerca di idrocarburi nei rispettivi territori nazionali; la costituzione di rilevanti capacità di stoccaggio; la diversificazione geografica della ricerca petrolifera all'estero; la ricerca di proprie riserve di greggio all'estero mediante società di stato, nonché mediante consorzi di società private ed altre iniziative sovvenzionate dallo stato.

Quanto sopra detto peraltro non vuole significare che tutti i suddetti strumenti siano utilizzati in ciascun paese della Cee.

Così, ad esempio, nel Belgio-Lussemburgo e nei Paesi Bassi la sicurezza delle importazioni petrolifere, come si è già accennato, è gestita dalle grandi compagnie internazionali ed è funzione anche dei loro programmi di approvvigionamento aziendale a livello internazionale.

Nella Germania occidentale, invece, al fine di limitare la dipendenza della sicurezza degli approvvigionamenti derivante da una scelta di tipo analogo a quella del Benelux, oltre al mantenimento (seppure in misura ridotta) della produzione carbonifera tedesca, più recentemente si è dato avvio ad una iniziativa di tipo nuovo. Si tratta della costituzione della Deutsche Erdoelversorgung, una società alla quale partecipano le più importanti società petrolifere e carbonifere di nazionalità tedesca, che ha come compito fondamentale quello di contribuire all'approvvigionamento di greggio del paese. Tale compito sarà svolto mediante un'attività di ricerca e di produzione all'interno e soprattutto all'estero, mediante l'acquisto di giacimenti di terzi, nonché mediante la stipulazione di contratti d'acquisto a lungo termine. Tale società riceverà, in relazione alle attività che svolgerà, sovvenzioni da parte del governo federale.

La Francia invece dispone, unica tra i paesi della Cee, di un sistema efficace che disciplina organicamente tutte le attività di approvvigionamento del greggio, oltre che le attività connesse con la raffinazione ed il movimento dei prodotti. In sostanza, per quanto riguarda la sicurezza dei rifornimenti di materia prima del mercato nazionale, tale sistema ha consentito all'amministrazione pubblica tre risultati di importanza fondamentale: disciplinare e controllare l'attività delle grandi compagnie petrolifere internazionali operanti in Francia; fare acquisire una posizione di tutto rilievo alle società pubbliche e private francesi nell'approvvigionamento del greggio, oltre che nella lavorazione e distribuzione dei prodotti petroliferi; obbligare qualsiasi società operante in Francia ad acquistare (singolarmente ovvero in compartecipazione con altri operatori) determinati quantitativi di petrolio greggio prodotto da società nazionali o miste nell'area del franco. Inoltre, mediante le società di stato, la Francia ha avviato in questi ultimi anni un programma di espansione delle ricerche petrolifere

nei paesi produttori dell'area mediterranea, stipulando particolari contratti di nuovo tipo o contratti di servizi direttamente o in associazione con terzi con le imprese nazionali dell'Iran, dell'Iraq, dell'Arabia Saudita e della Libia. Infine, la Francia ha dato esecuzione, seppure con alcune difficoltà di decollo, ai programmi di associazione cooperativa previsti negli accordi di Evian stipulati nel 1965 con la Repubblica algerina.

Il modello francese è stato parzialmente seguito per la formulazione in Italia della legge petrolifera del 1934, che peraltro, pur non essendo stata a tutt'oggi modificata o sostituita, di fatto ha trovato finora una applicazione solamente parziale e limitata. In realtà è stato solo dopo la costituzione di un'efficiente impresa di stato che il mercato petrolifero italiano ha potuto conseguire vantaggi anche per quanto concerne una maggiore garanzia di approvvigionamento nazionale. In tale contesto si collocano le attività di ricerca e produzione all'estero condotte dall'Eni sulla base di contratti ed accordi che vanno dalla formula Mattei del contratto con l'Iran ai contratti di servizi con l'Arabia Saudita.

Il problema della sicurezza degli approvvigionamenti petroliferi è stato considerato, a partire dal 1962, anche al livello della Comunità economica europea. In tale sede la predisposizione degli strumenti necessari per la risoluzione del suddetto problema è stata considerata tra gli obiettivi fondamentali di una politica energetica comunitaria. In realtà la formulazione di una politica comune ha incontrato sino ad oggi grandi ostacoli, soprattutto in relazione al trattamento delle affiliate delle maggiori compagnie petrolifere internazionali che operano nell'ambito della Cee (strettamente connesso con la definizione della società comunitaria) nonché all'esistenza delle diverse politiche nazionali non sempre tra loro compatibili ed in linea con gli orientamenti di politica energetica enunciati dagli esecutivi comunitari. Una analisi di questa complessa e difficile situazione emerge dalla recente relazione Leemans al Parlamento europeo in merito alla politica comune dell'energia. In tale documento tra l'altro si afferma che la sicurezza assoluta dell'approvvigionamento è un obiettivo pressoché irraggiungibile. Tuttavia il rapporto suggerisce la predisposizione delle seguenti misure, intese a diminuire i rischi connessi ad una forte dipendenza dalle importazioni di petrolio: intervento unitario dei paesi membri nei negoziati con paesi terzi in merito all'approvvigionamento energetico; conclusione di contratti di rifornimento di lungo periodo; partecipazione di società europee alla produzione di petrolio all'estero; promozione della ricerca da parte di imprese comunitarie; costituzione di scorte di petrolio; diversificazione delle fonti di approvvigionamento.

Concludendo, si può affermare che le politiche nazionali dei

paesi consumatori dell'area mediterranea, fondate sull'obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento petrolifero, sono state sostanzialmente politiche « introverse ». In altri termini, la prospettiva nella quale esse sono state formulate ed hanno finora operato è stata orientata in misura nettamente prevalente verso le esigenze interne di ogni singolo paese.

Tale comportamento, non solo ha creato grandi ostacoli alla formulazione di una politica petrolifera comunitaria in sede Cee, ma non ha tenuto conto, nella maggioranza dei casi, dei gravi problemi di sviluppo esistenti nei paesi produttori di petrolio dell'area mediterranea. In tal modo si è venuto indirettamente ad alimentare quello stato di tensione economica e politica che è sfociato, in poco più di un decennio, nelle due grandi crisi del 1957 e del 1967 i cui pesanti costi sono stati pagati anche dagli stessi paesi consumatori.

A fronte di una situazione mediterranea così complessa, resa ancora più delicata dalle pressioni derivanti dalle strategie internazionali perseguite dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica e dalla mancanza di una politica diretta di coordinamento da parte dei paesi interessati, non a caso sono emersi tentativi di politiche a carattere bilaterale. È questo in particolare il caso della Francia, non solo per quanto riguarda i suoi rapporti con l'Algeria (peraltro determinati da situazioni politiche preesistenti), ma anche in relazione ai rapporti più recentemente avviati con altri paesi petroliferi dell'Africa settentrionale, come la Libia, e del Medio Oriente.

Le superpotenze e la situazione petrolifera del Mediterraneo

La complessa situazione petrolifera del Mediterraneo, già considerata dal lato dei paesi produttori e dal lato dei paesi consumatori dell'area, è resa ancora più delicata da alcune tendenze centrifughe derivanti da una parte dalle politiche di sostegno degli Stati Uniti nei confronti delle società petrolifere americane, e dall'altra dai più recenti tentativi di penetrazione dell'Unione Sovietica nello scacchiere petrolifero mediterraneo.

In particolare, la politica di sostegno tradizionalmente svolta, direttamente o indirettamente, dagli Stati Uniti nei confronti delle società petrolifere Usa (con particolare riferimento al loro inserimento nel Medio Oriente e nell'Africa settentrionale) è stata determinata anzitutto dalla volontà di acquisire posizioni determinanti in un'industria così importante come quella petrolifera internazionale. Ciò sia per evidenti motivi commerciali sia per l'esigenza di controllare, anche per motivi strategici, quote rilevanti della produzione petrolifera mondia-

le. A questo riguardo si rileva che nel 1968 le cinque maggiori compagnie petrolifere americane operanti sul piano internazionale (Standard New Jersey, Texaco, Gulf, Standard California, Mobil) controllavano in complesso una produzione di 726 milioni di tonnellate di greggio (tab. 16) pari al 44% della produzione mondiale di petrolio greggio (esclusa quella dei paesi comunisti). L'importanza per gli Stati Uniti di una tale politica è anche strettamente connessa all'equilibrio della bilancia valutaria dei pagamenti, non solo in relazione al movimento commerciale petrolifero ma soprattutto alle rimesse di profitti realizzati dall'attività delle società americane all'estero ed al flusso dei depositi valutari costituito da un'importante quota delle entrate petrolifere dei governi dei paesi produttori.

A ciò si aggiunge, sempre nell'ottica delle relazioni con tendenza centrifuga dal Mediterraneo, il fatto che una rilevante corrente di esportazione (principalmente costituita dal petrolio) dei paesi produttori del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale trova collocamento negli Stati Uniti, per un valore complessivo di circa 300 milioni di dollari nel 1968.

La politica di inserimento dell'Unione Sovietica nel contesto petrolifero mediterraneo, che in passato si è per lo più realizzata nelle esportazioni di greggio, di recente ha assunto una nuova dimensione mediante la conclusione di accordi diretti di cooperazione economica e tecnica con alcuni paesi produttori, e, tramite alcuni paesi del blocco comunista, di accordi di scambio tra petrolio ed altri beni manifatturati ed industriali.

In particolare, l'Unione Sovietica ha recentemente concluso accordi di assistenza tecnica e finanziaria per la ricerca, la produzione e lo sfruttamento di risorse petrolifere con alcuni paesi tra i quali l'Iraq, la Siria, l'Egitto e l'Algeria. Nell'ambito di tali accordi una parte dei rimborsi da parte dei paesi produttori all'Urss verrà effettuata con forniture di greggio.

Inoltre, un certo numero di accordi di scambio di petrolio greggio contro beni manifatturati, macchinari, attrezzature ed impianti industriali sono stati stipulati di recente tra alcuni paesi del blocco comunista, quali Bulgaria, Cecoslovacchia, Germania orientale e Ungheria, e paesi del Medio Oriente e dell'Africa Settentrionale, quali l'Iran, l'Iraq, la Siria, l'Egitto e l'Algeria. In complesso, le importazioni di greggio che i suddetti paesi del blocco comunista ne deriveranno ammonteranno in una prima fase a circa 10-12 milioni di tonnellate, per aumentare verso il 1980 a circa 90 milioni di tonnellate.

Prospettive di sviluppo: linee di una politica per gli anni '70

Dalle considerazioni analitiche fin qui svolte emerge in sintesi che l'industria petrolifera non potrà essere un fattore di un più equilibrato sviluppo economico e di un più stabile assetto politico dell'area mediterranea a meno che non si realizzino le condizioni per un effettivo collegamento tra lo sviluppo delle economie energetiche dei paesi consumatori mediterranei e lo sviluppo economico dei paesi produttori di petrolio.

A questo riguardo si ritiene che l'obiettivo di fondo dei paesi produttori per gli anni '70 non è tanto quello di spingere senza limite il prelievo fiscale per unità prodotta di petrolio, ma piuttosto quello di conseguire la trasformazione delle ingenti liquidità monetarie derivanti dall'attività petrolifera in infrastrutture di sviluppo economico.

Ciò premesso, si ritiene che l'ideazione e la scelta degli strumenti che in concreto potranno fare conseguire i suddetti obiettivi debbano essere operate su basi pragmatiche, che tengano cioè conto della effettiva complessità delle situazioni e dei problemi attualmente esistenti, prescindendo per quanto possibile da impostazioni teoriche ed emotive.

Tra gli strumenti di più facile predisposizione, in quanto più strettamente correlati con la realtà presente, vi è l'ampliamento della richiesta di particolare benefici addizionali da parte dei paesi produttori da inserire nei nuovi contratti stipulati con le compagnie petrolifere e da includere nella revisione dei contratti già esistenti. In particolare si fa riferimento a clausole che richiedono:

a - addestramento di personale locale addetto all'industria petrolifera, a diversi livelli di responsabilità ivi compreso il livello direzionale, nonché altre iniziative che comunque concorrono all'acquisizione di know-how tecnologico e manageriale;

b - costruzione di impianti industriali non soltanto petroliferi e petrolchimici ma anche relativi ad altre attività di interesse prioritario per lo sviluppo del paese;

c - costruzione di infrastrutture a carattere sociale, come ad esempio scuole.

È peraltro da notare tale opzione, pure essendo di più immediata percezione e di attuazione relativamente più facile, è esposta al rischio per i paesi produttori di non superare il tradizionale rapporto con le compagnie petrolifere.

Un altro strumento che si può proporre nella ricerca di soluzioni per il problema in esame fa perno sulle società di stato dei paesi produttori, con particolare riferimento alle maggiori difficoltà che esse hanno finora incontrato, cioè la mancanza di propri mercati

all'estero; la stipulazione di particolari accordi tra le dette società di stato e le società petrolifere che operano nei paesi consumatori. Si fa qui riferimento ai seguenti possibili accordi:

a - accordi di lavorazione con raffinerie già esistenti nei paesi consumatori e che dispongono di capacità di raffinazione non utilizzata; ovvero, ove ciò non sia possibile, accordi di partecipazione alla costruzione ed alla gestione di nuove raffinerie, in connessione con accordi di fornitura di greggio;

b - accordi in base ai quali le società petrolifere estere, a fronte di vantaggi offerti nei paesi produttori, si impegnano a riservare alle società di stato degli stessi una quota dell'incremento delle proprie vendite di prodotti petroliferi nei paesi consumatori nei quali operano.

È da notare tuttavia che tale soluzione, qualora venisse realizzata, presenterebbe certamente vantaggi rilevanti per le società di stato dei paesi produttori in termini di acquisizione di sbocchi di mercato e di know-how operativo, ma concorrerebbe solo in modo indiretto allo sviluppo economico dei loro paesi.

Una linea di politica certamente più avanzata ed incisiva ai fini di una stabilizzazione dell'area mediterranea può essere offerta da accordi di cooperazione bilaterali tra un paese produttore ed un paese consumatore, nei quali il petrolio sia l'elemento leader peraltro integrato in modo armonico anche con altri settori economici.

Si ritiene infatti improbabile potere organizzare sulla base della cooperazione un'industria così complessa come quella petrolifera, isolandola dal contesto economico. Ci si riferisce in proposito alle numerose attività collegate all'industria petrolifera capaci di creare le condizioni perché si avvii il meccanismo del moltiplicatore degli investimenti con la conseguente realizzazione degli effetti diffusivi verso gli altri comparti del sistema economico. Si tratta a questo riguardo delle attività con elevati consumi energetici, quale l'industria petrolchimica, la cementiera, la siderurgica, la meccanica ed il settore dei trasporti.

L'opzione cooperativa, che sul piano economico sarebbe agevolata dalla reciprocità degli interessi, potrebbe ricevere sul piano politico l'essenziale supporto dei governi anche in relazione all'atteggiamento positivo assunto da alcuni paesi consumatori, come ad esempio la Francia e l'Italia.

A questo riguardo è da ricordare che la Francia con gli accordi del 1965 firmati con il governo d'Algeria ha dato avvio al primo tentativo di cooperazione a livello di stati tra un paese consumatore ed un paese produttore. In esso hanno particolare interesse la collaborazione, tramite le società di stato delle due parti, nella valorizzazione delle risorse algerine di idrocarburi e l'impegno da parte francese di contribuire con apporti finanziari e tecnici allo sviluppo indu-

striale dell'Algeria.

Le linee di politica fin qui prospettate, anche quelle piú incisive ed avanzate, si situano a livello nazionale e come tali presentano comunque un margine di aleatorietà soprattutto in relazione all'esigenza della stabilizzazione di un'intera area geografica come quella del Mediterraneo. A questo proposito peraltro si ritiene che le politiche nazionali, sia quelle unilaterali sia quelle di cooperazione, per quanto possano risultare vantaggiose per le parti che le adottano, nel lungo periodo risultano non pienamente efficaci ai fini della stabilizzazione in esame a meno che non vengano armonizzate in un contesto internazionale.

L'opportunità di tradurre in realtà una esigenza di tale genere potrebbe certamente essere offerta in sede Cee, dal momento che alla Comunità partecipano i principali paesi consumatori di quella parte del Mediterraneo caratterizzata da elevati livelli di sviluppo economico. A questo riguardo si ricorda che anche il recente rapporto Leemans al Parlamento Europeo ha rilevato che esiste una complementarità tra paesi importatori ed esportatori di petrolio che hanno tutto l'interesse a intrattenere, in funzione delle loro economie, reciproci rapporti di scambio.

Anche se ci si rende conto che la linea qui prospettata riveste un certo carattere avveniristico, a motivo dei numerosi e complessi problemi attualmente in discussione in tale sede, si ritiene che la Cee potrebbe dare in futuro un contributo essenziale alla stabilizzazione del Mediterraneo mediante la formulazione di accordi di associazione alla Comunità dei principali paesi produttori di petrolio che gravitano sull'area mediterranea. Tali accordi potrebbero contemplare, su base preferenziale, sia l'interscambio petrolifero sia l'interscambio di altri beni, sulla base di liste negoziate, che da una parte rispondano alle esigenze dell'export dei paesi della Cee e dall'altra siano costituiti dalle produzioni che i partners petroliferi del Mediterraneo potranno realizzare nel corso del loro sviluppo economico.

Annessi statistici

TAB. 1. *Bilancia dei pagamenti Oecd-Opec, valutazioni al 1967*
(milioni di \$)

	Attivo	Passivo	
I - PARTITE CORRENTI			
Esportazioni merci	3.840	—	—
Importazioni petrolifere	—	8.340	—
Importazioni altre merci	—	920	—
<i>Saldo commerciale</i>	—	—	— 5.420
Redditi da investimenti petroliferi in Medio Oriente	2.000	—	—
Redditi da investimenti petroliferi in altre aree	1.053	—	—
Redditi da trasporti cisternieri	800	—	—
<i>Saldo partite invisibili</i>	—	—	+ 3.853
<i>Saldo partite correnti</i>	—	—	— 1.567
II - MOVIMENTI CAPITALI			
Aumento netto depositi valutari medio orientali negli Stati Uniti e nel Regno Unito	500	—	—
Investimenti società petrolifere in Medio Oriente e in altri paesi	—	153	—
<i>Saldo movimenti capitali</i>	—	—	+ 347
<i>Saldo bilancia dei pagamenti</i>	—	—	— 1.220

Fonte: Oecd, *Bollettini statistici*; « Middle East Economic Survey », 30 maggio 1969; Opec, *Study on Tanker Earnings*, novembre 1967; Banco Central de Venezuela, *Informe Economico*, 1967.

TAB. 2. Valore delle importazioni^a dei paesi Oecd dai paesi Opec, per settore merceologico: 1960-1967
(milioni di \$)

	Idrocarburi ed altre fonti energetiche		Merci manifatturate		Attrezzature meccaniche e di trasporto		Altre importazioni ^b		Totale	
	1960	1967	1960	1967	1960	1967	1960	1967	1960	1967
Arabia Saudita	601	1.445	1	—	—	1	3	5	605	1.451
Iran	471	1.339	42	86	1	5	76	89	590	1.519
Kuwait	1.270	1.567	—	—	—	4	1	10	1.271	1.581
Iraq	713	717	2	—	1	3	15	12	731	732
Qatar	54	191	—	1	—	—	1	—	55	192
Abu Dhabi	—	209	—	—	—	—	—	—	—	209
Mediterraneo orientale	113	63	—	—	—	—	—	—	113	63
Libia	—	1.253	—	—	—	1	8	6	8	1.260
Venezuela	1.354	1.627	1	9	1	1	250	200	1.606	1.837
Indonesia	130	174	4	6	—	1	325	474	459	655
Totale	4.706	8.585	50	102	3	16	679	796	5.438	9.499

^a Valori cif.

^b Comprende: prodotti alimentari, animali vivi, bevande, tabacco, risorse minerali non energetiche, oli animali e vegetali, prodotti chimici ed altri prodotti.

Fonte: Oecd, *Foreign Trade*, anni indicati; United Nations: *World Trade Annual*, 1968; Opec, *Annual Statistical Bulletin* 1968.

TAB. 3. Valore delle esportazioni^a dei paesi Oecd nei paesi Opec, per settore merceologico: 1960-1967
(milioni di \$)

	Idrocarburi ed altre fonti energetiche		Merci manifatturate		Attrezzature meccaniche e di trasporto		Altre importazioni ^b		Totale	
	1960	1967	1960	1967	1960	1967	1960	1967	1960	1967
Arabia Saudita	2	6	36	81	45	174	50	120	133	381
Iran	5	2	172	267	225	399	111	200	513	868
Kuwait	1	5	52	86	54	178	56	113	163	382
Iraq	1	1	89	60	81	101	58	57	229	219
Qatar	—	—	7	24	11	35	8	16	26	75
Abu Dhabi	—	1	3	19	3	27	4	18	10	65
Libia	8	12	40	116	60	187	47	124	155	439
Venezuela	9	6	237	216	406	497	338	397	990	1.116
Indonesia	10	7	152	121	134	165	98	112	394	405
Totale	36	40	788	990	1.019	1.763	770	1.157	2.613	3.950

^a Valori fob.

^b Comprende: prodotti alimentari, animali vivi, bevande, tabacco, risorse minerali non energetiche, oli animali e vegetali, prodotti chimici ed altri prodotti.

Fonte: Oecd, *Foreign Trade*, anni indicati; United Nations, *Statistical Papers*, anni indicati.

TAB. 4. *Indici delle quantità dei prezzi delle merci importate nei paesi Oecd dai paesi Opec e delle merci esportate dai paesi Oecd nei paesi Opec, per settore merceologico, nel 1967*
(base 1960 = 100)

	Import Oecd da Opec		Export Oecd a Opec	
	Quantità	Prezzi	Quantità	Prezzi
Petrolio greggio	250	75	n.d.	n.d.
Prodotti petroliferi	168	83	n.d.	n.d.
<i>Totale greggio e prodotti</i>	247	75	259	69
<i>Totale idrocarburi ed altre fonti</i>	248	75	252	76
Merci manifatturate	1.106	16	141	93
Attrezzature meccaniche e di trasporto	365	55	115	140
Altre merci ^a	74	127	142	156

^a Comprende: prodotti alimentari, animali vivi, bevande, tabacco, risorse minerali non energetiche, oli animali e vegetali, prodotti chimici ed altri prodotti.

Fonte: Oecd, *Foreign Trade*, anni indicati; United Nations, *Statistical Papers*.

TAB. 5. *Produzione di greggio dei principali paesi del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale: 1955, 1960, 1965-68*
(migliaia di tonnellate) ^a

	1955	1960	1965	1966	1967	1968
Arabia Saudita ^b	48.688	65.665	109.983	129.771	139.907	152.189
Iran	16.286	53.021	94.507	105.577	128.925	141.026
Kuwait ^c	55.478	85.276	118.651	124.872	125.661	131.737
Iraq	34.201	47.839	64.412	68.316	60.263	74.365
Qatar	5.438	8.279	10.999	13.772	15.299	16.098
Libia	—	—	58.419	71.950	83.425	124.557
Algeria	58	8.632	26.025	33.268	38.388	42.145
Egitto	1.823	3.600	6.135	5.930	5.420	8.505

^a La conversione da barili/giorno a tonnellate/anno è stata effettuata moltiplicando i dati Opec per i seguenti coefficienti: Arabia Saudita 49,86; Iran 49,53; Kuwait 50,27; Qatar 47,29; Libia 47,93; Algeria 47,32; Egitto 52,68.

^b Comprende la produzione di greggio della Zona Neutra di pertinenza dell'Arabia Saudita.

^c Comprende l'esportazione di greggio della Zona Neutra di pertinenza del Kuwait.

Fonte: Opec, *Annual Statistical Bulletin* 1968; «Petroleum Press Service», febbraio 1967 e marzo 1970.

TAB. 6. *Esportazione di greggio di alcuni dei principali paesi del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale: 1965-1968*
(migliaia di tonnellate) ^a

	1965	1966	1967	1968
Arabia Saudita ^a	92.660	113.493	120.907	129.589
Iran	72.408	83.975	106.282	131.940
Kuwait ^c	102.313	109.675	110.698	115.968
Iraq	61.592	64.889	57.518	70.135
Libia	58.125	71.877	82.314	123.776

^a Per i coefficienti di conversione da barili/giorno a tonnellate/anno vedi tab. 9.

^b Comprende l'esportazione di greggio della Zona Neutra di pertinenza dell'Arabia Saudita.

^c Comprende l'esportazione di greggio della Zona Neutra di pertinenza del Kuwait.

Fonte: Opec, *Annual Statistical Bulletin* 1968; «Middle East Economic Survey», 26 settembre e 17 ottobre 1969.

TAB. 7. Esportazione di greggio di alcuni dei principali paesi del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale, struttura per area di destinazione: 1965-1968
(percentuali)

	Emisfero occidentale			Cee			Altri paesi Europa occidentale			Africa e Medio Oriente			Altri paesi							
	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968				
Arabia Saudita	17	13	8	n.d.	29	31	30	n.d.	16	18	10	n.d.	10	9	6	n.d.	28	29	36	n.d.
Iran	10	10	6	n.d.	29	19	19	n.d.	20	21	20	n.d.	9	9	6	n.d.	32	41	49	n.d.
Kuwait	5	4	3	4	43	41	42	36	17	20	15	23	4	3	3	2	31	32	37	35
Iraq	7	8	4	5	48	46	58	64	27	27	20	20	6	7	9	7	12	12	9	4
Libia	3	6	6	7	68	72	72	65	27	22	22	28	2	—	—	—	—	—	—	—

Fonte: Opec, Annual Statistical Bulletin 1968.

TAB. 8. *Esportazione di prodotti petroliferi di alcuni dei principali paesi del Medio Oriente: 1965-1967.*
(migliaia di tonnellate)^a

	1965			1966			1967		
	Esporta- zione	Bunkeraggi	Totale	Esporta- zione	Bunkeraggi	Totale	Esporta- zione	Bunkeraggi	Totale
Arabia Saudita ^b	6.149	10.033	16.182	8.071	7.791	15.862	n.d.	n.d.	n.d.
Iran	10.469	3.566	14.035	10.707	3.400	14.107	9.844	4.611	14.455
Kuwait ^c	6.573	3.902	10.475	7.859	3.792	11.651	7.652	4.105	11.757

^a Per i coefficienti di conversione da barili/giorno a tonnellate/anno vedi tab. 9.

^b Comprende l'esportazione di prodotti che sono stati raffinati nella Zona Neutra.

^c Comprende l'esportazione di prodotti che sono stati raffinati Zona Neutra.

Fonte: Opec, *Annual Statistical Bulletin* 1968.

TAB. 10. *Introiti fiscali derivanti dalle esportazioni petrolifere dei principali paesi del Medio Oriente, dell'Africa settentrionale e del complesso dei paesi Opec^a: 1960 e 1965-1968*

	1960		1965		1966		1967		1968	
	milioni di dollari	cents/barile								
Arabia Saudita	355	75,0	655	83,2	777	83,4	850	84,9	955	88,1
Iran	285	80,1	534	82,9	607	83,2	754	84,6	836	86,3
Kuwait	465	76,4	671	78,9	707	78,4	718	79,3	773	81,3
Iraq	266	78,6	375	81,7	394	81,3	361	85,2	476	90,7
Libia	—	—	371	83,8	476	87,0	631	101,6	952	100,7
Totale Opec ^a	2.319	81,6	3.860	84,3	4.283	85,4	4.795	89,6	5.637	91,9

^a Esclusa l'Indonesia e l'Algeria; per quest'ultimo paese si dispone degli introiti fiscali per barile di greggio prodotto: 25,6 cents/b nel 1960; 44,6 cents/b nel 1965; 49,3 cents/b nel 1966; 54,8 cents/b nel 1967.

Fonte: « Middle East Economic Survey », 3 gennaio e 26 settembre 1969.

TAB. 11. *Valore delle esportazioni petrolifere di alcuni dei principali paesi del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale, quota sul valore delle esportazioni globali^a: 1962-1967*

(percentuali)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Arabia Saudita	100	99	99	99	90	93
Iran	88	87	88	87	88	91
Kuwait	98	97	97	97	97	97
Iraq	90	93	94	93	92	92
Libia	94	98	98	99	100	100

^a Valore fob in dollari delle esportazioni di greggio e prodotti petroliferi su valore fob del complesso delle esportazioni.

Fonte: Opec, *Annual Statistical Bulletin* 1968.

TAB. 12. Domanda energetica ^a dei paesi della Cee, struttura per fonte primaria: 1960, 1965 e 1968.
(percentuali)

	Belgio Lussemburgo			Francia			Germania occidentale			Italia			Paesi Bassi			Totale Cee		
	1960	1965	1968 ^b	1960	1965	1968 ^b	1960	1965	1968 ^b	1960	1965	1968 ^b	1960	1965	1968 ^b	1960	1965	1968 ^b
Carbone	71	52	40	56	41	32	76	55	46	19	11	10	44	24	17	60	42	32
Petrolio greggio	29	47	56	37	51	59	23	43	50	58	74	76	55	73	69	34	53	60
Gas naturale	—	1	4	3	4	5	—	1	3	13	9	9	1	3	14	3	3	6
Energia elettr. ^d	—	—	—	4	4	4	1	1	1	10	6	5	—	—	—	3	2	2
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

^a Consumi interni più bunkeraggi internazionali.

^b Dati provvisori.

^c Carbon fossile più lignite.

^d Idro-geo-nucleoelettrica.

Fonte: Comunità Economica Europea, *Annuario di Statistiche dell'Energia*, anni indicati.

TAB. 13. *Importazioni di greggio dei paesi della Cee: 1965-1968*
(migliaia di tonnellate)

	1965	1966	1967	1968
Belgio-Lussemburgo	15.797	16.647	17.215	23.390
Francia	58.591	64.634	72.825	78.556
Germania occidentale	59.068	67.687	72.032	84.091
Italia	67.932	79.248	84.323	92.590
Paesi Bassi	26.390	29.495	31.784	36.611
Totale Cee	227.778	257.711	278.179	315.238

Fonte: Oecd, Oil Statistics, anni indicati.

TAB. 14. *Importazioni di greggio dei paesi della Cee, struttura per area di provenienza: 1965-1968.*
(percentuali)

	Emisfero occidentale				Africa				Medio Oriente				Altri paesi				Paesi comunisti			
	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968
Belgio Lussemburgo	5	7	11	11	21	23	33	24	74	70	56	65	—	—	—	—	—	—	—	—
Francia	5	4	4	3	42	46	46	46	52	47	47	49	—	—	—	—	—	—	—	—
Germania occ.	6	5	6	4	48	51	46	53	42	39	42	39	—	—	—	—	—	—	—	—
Italia	1	1	2	2	11	14	21	27	78	75	64	59	—	—	—	—	—	—	—	—
Paesi Bassi	8	4	6	4	20	23	23	24	72	73	71	72	—	—	—	—	—	—	—	—
Totale Cee	4	4	5	4	29	33	35	35	61	57	53	55	2	1	1	—	—	—	—	—

Fonte: Oecd, *Oil Statistics*, anni indicati.

TAB. 15. *Esportazioni di prodotti petroliferi^a dei paesi della Cee: 1965-1968*
(migliaia di tonnellate)

	1965			1966			1967			1968		
	Esportazione	Bunkeraggi ^b	Totale									
Belgio												
Lussemburgo	4.975	2.033	7.008	5.263	1.927	7.190	5.335	2.037	7.372	7.514	2.163	9.677
Francia	9.863	2.059	11.922	12.462	2.178	14.640	12.589	2.598	15.187	11.489	3.009	14.498
Germania occ.	5.247	3.537	8.784	5.640	3.911	9.551	6.484	3.357	9.841	8.033	3.727	11.760
Italia	17.617	6.536	24.153	21.134	7.608	28.742	22.621	7.095	29.716	24.847	7.175	32.022
Paesi Bassi	15.622	5.034	20.656	17.886	5.043	22.929	17.319	5.213	22.532	16.544	6.624	23.168
TOTALE CEE	53.324	19.199	72.523	62.385	20.667	83.052	64.348	20.300	84.648	68.427	22.698	91.125

^a Comprendono tutti i prodotti petroliferi.

^b Comprende i bunkeraggi marittimi.

Fonte: Oecd, *Oil Statistics*, anni indicati.

TAB. 16. Produzione, raffinazione e vendite delle sette maggiori società petrolifere nel mercato internazionale ^a: 1955, 1960 e 1967
(milioni di tonnellate)

	Produzione ^b			Raffinazione ^c			Vendite ^d		
	1955	1960	1968	1955	1960	1968	1955	1960	1968
Standard Oil New Jersey	109	126	261	111	141	231	123	161	244
Texaco	44	65	140	44	66	119	45	71	129
Gulf Oil	43	76	127	32	42	70	31	44	70
Standard Oil California	40	49	106	34	42	73	37	53	100
Mobil Oil	33	42	92	40	49	91	46	59	94
TOTALE SOCIETÀ USA	269	358	726	261	340	584	282	388	637
Royal Dutch-Shell	76	102	213	98	127	219	98	128	247
British Petroleum	44	77	145	30	48	94	25	47	143
TOTALE SOCIETÀ EUROPEE	120	179	358	128	175	313	123	175	390
TOTALE SETTE SOCIETÀ	389	537	1.084	389	515	897	405	563	1.027

^a Mercato mondiale esclusi i paesi comunisti.

^b Produzione lorda di greggio.

^c Greggio proprio lavorato presso raffinerie proprie e di terzi.

^d Vendite di prodotti petroliferi, espresse in greggio equivalente.

Fonte: *Annual Reports* delle società, anni indicati.

TAB. 17. Quote della produzione, della raffinazione e delle vendite delle sette maggiori società petrolifere sul mercato internazionale a: 1955, 1960 e 1968 (percentuali)

	Produzione ^b			Raffinazione ^c			Vendite ^d		
	1955	1960	1968	1955	1960	1968	1955	1960	1968
Standard Oil New Jersey	15	14	16	17	15	14	18	18	16
Texaco	6	7	8	7	7	7	7	8	8
Gulf Oil	6	8	8	5	5	4	5	5	4
Standard Oil California	6	5	6	5	5	5	6	6	6
Mobil Oil	5	5	6	6	5	6	7	6	6
TOTALE SOCIETÀ USA	38	39	44	40	37	36	43	43	40
Royal Dutch-Shell	11	11	13	15	14	14	15	14	16
British Petroleum	6	8	9	4	5	6	4	5	9
TOTALE SOCIETÀ EUROPEE	17	19	22	19	19	20	19	19	25
TOTALE SETTE SOCIETÀ	55	58	66	59	56	56	62	62	65

^a Mercato mondiale esclusi i paesi comunisti.

^b Produzione lorda di greggio.

^c Greggio proprio lavorato presso raffinerie proprie e di terzi.

^d Vendite di prodotti petroliferi, espresse in greggio equivalente.

Fonte: Elaborazioni di dati tratti dagli *Annual Reports* delle società per gli anni indicati.

Appendice

Resoconto della Conferenza sullo sviluppo economico del Mediterraneo

Oggetto e scopo della Conferenza

La conferenza ha esaminato i problemi e le prospettive dello sviluppo economico del Mediterraneo dal punto di vista delle relazioni internazionali. Essa pertanto non si è soffermata ad analizzare i fattori endogeni dello sviluppo dei paesi rivieraschi, né i loro particolari processi e meccanismi di crescita. Bensì sono state esaminate le variazioni esogene, cioè il complesso delle relazioni intermediterranee, nella misura in cui influiscono sullo sviluppo della regione.

Scopo della conferenza è stato unicamente quello di delimitare alcuni problemi e prospettive, senza pretendere di suggerire specifiche linee di politica economica.

I problemi su cui la conferenza ha articolato la sua discussione sono stati tre: la politica mediterranea della Cee, l'integrazione e la cooperazione regionale nel Mediterraneo e il petrolio come fattore di sviluppo.

La politica mediterranea della Cee

La Cee e i paesi del Mediterraneo hanno stretto numerosi legami reciproci e non c'è dubbio che nel giro di pochi anni questi legami già considerevoli si estenderanno fino a coprire l'intero bacino.

Questa situazione istituzionale riflette del resto quella economica. Il Mediterraneo costituisce per la Cee lo sbocco di gran lunga più importante fra le altre aree meno sviluppate e, per quanto riguarda le importazioni, il Mediterraneo è un fornitore dello stesso ordine di grandezza dell'Asia. D'altra parte le esportazioni a destinazione Cee dei paesi mediterranei costituivano nel 1968 il 40% delle loro esportazioni totali.

Questa notevole interdipendenza sembra tuttavia basata più sull'esistenza di

L'Istituto affari internazionali ha tenuto fra il 19 e il 21 marzo 1970 una conferenza internazionale sullo sviluppo economico del Mediterraneo. Di questa conferenza diamo il resoconto che, letto e discusso nell'ultima seduta della conferenza stessa, non è stato sottoposto a votazione e pertanto non implica altra responsabilità che quella dell'Iai. La stesura è dovuta alla signorina Lucilla Corigliano.

legami tradizionali, politici e culturali; che su quella complementarità che di solito caratterizzano una regione economicamente omogenea. Questa considerazione, sollevata durante la conferenza, non è stata peraltro ritenuta esclusiva della possibilità, se non della necessità, di discutere una politica regionale mediterranea, la quale di fatto esiste.

Gli effetti dell'assenza di complementarità, cioè dell'esistenza di una situazione di competitività, sono specialmente notevoli in campo agricolo. Tali effetti sono in generale aggravati dal protezionismo della politica agricola comune. Se, tuttavia, si osservano le tendenze a lungo periodo degli scambi mediterranei, non appare questo il punto decisivo. Infatti le prospettive di esportazione delle derrate agricole tradizionali nel lungo periodo non sembrano suscettibili di considerevoli sviluppi, a causa di fattori oggettivi quali la bassa elasticità della domanda europea al crescere del reddito. La « export performance » dei paesi meno sviluppati del bacino pertanto, in relazione alle loro prospettive di sviluppo, è affidata ad un rapido incremento nell'esportazione di prodotti industriali. Occorre pertanto chiedersi quale incidenza potranno avere i rapporti mediterranei con la Cee rispetto all'incremento richiesto di esportazioni industriali e rispetto all'avvio dei necessari processi d'industrializzazione.

Una delle caratteristiche della politica comunitaria che appare più ostile all'avvio di un rapido processo d'industrializzazione e di esportazioni di manufatti è l'inclusione nell'ambito protettivo della politica agricola comune dei prodotti agricoli di prima trasformazione. Le difficoltà frapposte alle esportazioni di tali prodotti infatti impediscono la nascita del tipo più semplice di industria che rientra oggi nelle possibilità dei paesi meno sviluppati del bacino, cioè dell'industria di trasformazione agricola.

Un'altra caratteristica della politica comunitaria sta nel concedere preferenze ai partners mediterranei solo in cambio di preferenze a proprio favore, così dette « inverse ». D'altra parte l'influenza effettiva di tali preferenze è controversa. In teoria esse ostacolano l'industrializzazione del paese che le concede, esponendolo alla concorrenza delle esportazioni del paese che ne beneficia, impediscono l'integrazione con altri paesi in sviluppo e, infine, distorcono le correnti di scambio in provenienza da altri fornitori a più buon mercato. Tuttavia, i partecipanti alla conferenza hanno riconosciuto che fra i fattori che determinano un processo d'industrializzazione l'esistenza di regimi preferenziali non è decisiva, essendo generalmente le correnti di scambio più sensibili a fattori tradizionali o politici.

La questione delle preferenze inverse è stata invece riconosciuta soprattutto come una questione politica. Il tipo di legame che la Cee stipula con i paesi mediterranei è di carattere verticale, come quello che riguarda i paesi africani associati. Tale verticalismo da un lato crea conflitti all'interno del sistema atlantico e, dall'altro, discrimina all'interno dei paesi in sviluppo, in particolare ponendo l'America Latina in una posizione assai delicata. Infatti l'instaurazione di legami verticali con le regioni a sud dell'Europa spinge l'America Latina e gli Stati Uniti a instaurare anch'essi legami verticali reciproci. Questo movimento, a parte il significato politico che riveste, rischia di compartimentare il mondo, riducendo ancora di più la parte dei paesi meno sviluppati negli scambi mondiali. Naturalmente il carattere conflittuale della politica comunitaria è funzione della globalità che riveste la politica americana. Una politica americana con ambizioni meno globali potrebbe accettare l'instaurazione di legami verticali come quelli della Cee con i paesi mediterranei e africani.

Integrazione e cooperazione regionale nel Mediterraneo

Preliminarmente i partecipanti alla conferenza hanno discusso se, data l'esistenza di molteplici fattori esterni tendenti ad escludere l'esistenza stessa della regione, come per esempio la presenza conflittuale di potenze internazionali, convenisse parlare d'integrazione del Mediterraneo. Un altro elemento di dubbio è costituito dalle limitate prospettive degli scambi a causa della scarsa complementarità, di cui si è già detto. Infine è stata constatata la generale debolezza del fattore peraltro ritenuto più decisivo, cioè la volontà politica di cooperare e di procedere ad un'integrazione delle economie. Questa volontà non solo è assente a livello dell'intera regione, ma appare scarsa anche in quei tentativi, come il Maghreb o quello del mercato comune arabo, dove maggiori sembrerebbero i fattori favorevoli.

Pur con queste riserve di carattere generale, un discorso sulla cooperazione, più che sull'integrazione, dell'area mediterranea è apparso possibile rivolgendo l'attenzione a settori quali il turismo o i trasporti. In questi settori un lavoro proficuo può essere svolto nel senso della creazione di una serie di infrastrutture comuni che, domani, potrebbero costituire esse stesse la base materiale di un movimento d'integrazione. Lo stesso sviluppo economico e il processo d'industrializzazione dei paesi meno avanzati dell'area può essere aiutato da una simile politica di cooperazione.

In generale è stato ritenuto che i legami di cooperazione commerciale, e le diversioni volute e provocate con tali legami, non sono sufficienti ad avviare nel Mediterraneo un processo di crescita. Lo sviluppo della rete di trasporti assieme ad una cooperazione, sia orizzontale che verticale, sul piano tecnico e industriale sembrano fattori più adeguati. Di conseguenza le discussioni e le polemiche ricorrenti sui successi e gli insuccessi degli accordi commerciali e sulla positività o negatività degli accordi verticali o orizzontali sembrano di scarsa utilità rispetto al problema dello sviluppo mediterraneo nel suo complesso. Il vero problema sta in fondo nella creazione di un mercato che oggi esiste solo frammentariamente. In questo senso è particolarmente importante la creazione di quelle infrastrutture di base capaci di integrare, come i trasporti, materialmente i rapporti fra i paesi del bacino mediterraneo.

In conclusione è stata affermata la necessità di non pensare all'integrazione e alla cooperazione nel Mediterraneo in termini esclusivi. La stessa natura dell'area, posta geograficamente all'incrocio di tre continenti sembra impedirlo. In realtà il Mediterraneo dovrebbe restare aperto a tutte quelle correnti economiche e commerciali che già convergono su di esso, traendone il miglior partito.

Il petrolio come fattore di sviluppo

La conferenza ha cercato di discutere il modo in cui il petrolio, e l'industria petrolifera, potrebbero essere indirizzate verso una migliore utilizzazione in termini di sviluppo. La situazione attuale è caratterizzata da uno sviluppo dell'industria estrattiva del petrolio nei paesi produttori che resta completamente isolato dal contesto e non manifesta nessun « spill-over effect ». Le risorse finanziarie che i paesi produttori traggono dall'esistenza del petrolio non riescono a provocare quella crescita che, in condizioni normali, ci si attenderebbe.

Uno schema interpretativo che si è reso evidente durante la conferenza è quello basato sulla distinzione fra l'economia e la politica del petrolio. L'economia del petrolio tende a stabilire un sistema flessibile di trasporto del greggio in raffinerie poste nei paesi consumatori, dove il prodotto finito può immediata-

mente essere immesso sul mercato. Questa condotta, che minimizza i costi e risolve in modo adeguato i problemi di commercializzazione, è quella che hanno seguito le compagnie internazionali.

D'altra parte, la politica del petrolio impone condotte diverse. Gli accordi bilaterali come quelli della Francia con l'Algeria e, più recentemente, con la Libia, sono espressione di una politica del petrolio più che di un'economia del petrolio. Tuttavia le condizioni reali di sfruttamento del petrolio e l'importanza che esso ha per i paesi produttori sembra rendere inevitabile la simbiosi fra elementi di politica e elementi economici: non sembra possibile, malgrado ogni considerazione, pensare ad una condotta puramente economica, mentre appare auspicabile l'assunzione di una serie di oneri da parte dei paesi consumatori.

Questi oneri tuttavia non debbono essere necessariamente a carico delle compagnie privatistiche. Naturalmente queste non potranno sottrarsi all'assunzione di maggiori responsabilità soprattutto nel campo della cooperazione tecnica. Sarà del resto compito dei paesi produttori, nel loro stesso interesse, quello di far sì che ogni tecnico che opera nell'estrazione del petrolio crei un « omologo » locale, facendo lavorare accanto a sé cittadini del paese produttore. Tuttavia un compito del genere dovrebbe trovare un contesto di cooperazione a carattere multinazionale in cui i governi abbiano una decisa responsabilità.

In generale, i paesi produttori devono acquisire una maggiore consapevolezza del significato del petrolio in termini di sviluppo. Essi dovrebbero prestare maggiore attenzione a che l'estrazione del petrolio funzioni da propagatore di una serie di effetti nella loro economia, a cominciare dall'addestramento di tecnici locali, piuttosto che a politiche di massimizzazione delle entrate fiscali. I paesi consumatori dovrebbero indirizzare le loro politiche verso questo tipo di collaborazione in modo da espandere gli effetti della presenza del petrolio in tutta l'economia dei paesi produttori. Un compito del genere non andrebbe affidato solo alle compagnie internazionali, ma dovrebbe costituire l'oggetto di una vera e propria politica del petrolio, condotta dai governi a livello multinazionale.

Anche se la politica del petrolio può acquisire indirizzi più idonei allo sviluppo dei paesi produttori, l'economia del petrolio assieme a considerazioni strategiche eliminano per ora ogni possibilità che la raffinazione avvenga nei paesi produttori stessi. I paesi consumatori non sono per ora disposti a trattare su questo punto. Tuttavia la realizzazione di un miglior contesto di cooperazione sia pure a monte del processo di produzione potrebbe costituire un passo avanti notevole.

Direttore responsabile: Altiero Spinelli

Autorizzazione n. 3180 del Tribunale di Bologna in data 24 gennaio 1966

Finito di stampare il 29 luglio 1970

Presso l'Azzoguidi Società Tipografica Editoriale Via E. Ponente 421 b Bologna Italy 1970

Istituto affari internazionali

Publicazioni

Lo spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500.
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000.
3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**
di Ali Mazrui - Pagine 80 - L. 500.
4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000.
5. **Integrazione in Africa orientale**
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000.
6. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**
a cura dell'Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
7. **Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**
di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. **L'America nel Vietnam**
Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - Pagine 195 - L. 1.000.
2. **Introduzione alla strategia**
di A. Beaufre - Pagine 100 - L. 1.000.
3. **La Nato nell'era della distensione**
Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - Pagine 159 - L. 1.000.
4. **Per l'Europa**
Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - Pagine 119 - L. 1.000.
5. **Investimenti attraverso l'Atlantico**
di C. Layton - Pagine 180 - L. 1.500.
6. **L'Europa e il sud del mondo**
di G. Pennisi - Pagine 376 - L. 4.000.
7. **Una politica agricola per l'Europa**
di G. Casadio - Pagine 267 - L. 3.000.
8. **La diplomazia della violenza**
di T. S. Schelling - Pagine 268 - L. 3.000.
9. **Il Mediterraneo: economia, politica, strategia**
a cura di S. Silvestri - Pagine 310 - L. 3.000.
10. **La riforma monetaria e il prezzo dell'oro**
a cura di R. Hinshaw - Pagine 174 - L. 2.000.

11. Europa e Africa: per una politica di cooperazione
a cura di R. Aliboni - Pagine 160 - L. 2.000.

12. Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie
a cura di R. Gardner e M. Millikan - Pagine 310 - L. 4.000.

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

La politica estera della Repubblica italiana
a cura di M. Bonanni (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.

La rinascita del nazionalismo nei Balcani
di V. Meier - Introduzione di A. Spinelli - Pagine 188 - Collana la specola
contemporanea - Il Mulino - Bologna - L. 2.500.

La Germania fra Est e Ovest
di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contempo-
ranea - Il Mulino - Bologna - L. 2.000.

Documentazioni

(in offset)

L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale
(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.

È inevitabile la proliferazione nucleare?
(Atti della tavola rotonda Iai del giugno 1966) - Esaurito.

**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.

La politica regionale della Cee
(Atti della tavola rotonda Iai del 1° aprile 1967) - Esaurito.

Le armi nucleari e la politica del disarmo
(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) -
Pagine 78 - L. 1.000.

Ricerca e sviluppo in Europa
Documenti e discussioni - L. 3.000.

La politica commerciale della Cee
(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.

La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità
(Resoconto sommario del convegno Iai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pa-
gine 80 - L. 500.

Rassegna strategica 1967
(dell'Istituto di studi strategici di Londra) - Pagine 103 - Esaurito.

La fusione delle Comunità europee
(Atti del convegno Iai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000.

Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia
(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000.

L'integrazione economica in Africa occidentale
(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 -
L. 1.500.

L'Università europea
Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.

Les assemblées européennes
a cura di A. Chiti Batelli - Pagine 153 - L. 1.500.

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.

Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del negoziato di Ginevra
Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500.

La politica energetica della Cee
(Atti del convegno Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.

Preferenze e i paesi in via di sviluppo
(Atti della tavola rotonda Iai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000.

Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale dell'Onu
Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500.

Rassegna strategica 1968
(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000

Bollettino bibliografico
(catalogo degli articoli estratti dalle riviste ricevute dalla Biblioteca dell'Iai) - Pagine 50 - L. 1.500.

Periodici

Iai informa
Bollettino dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto -
Invio gratuito su richiesta.

Lo spettatore internazionale
Bimestrale diretto da A. Spinelli - Abbonamento L. 3.000.

Lo spettatore internazionale - English edition
Trimestrale in lingua inglese - Abbonamento L. 3.500.

L'Italia nella politica internazionale
Trimestrale a cura di M. Bonanni - Abbonamento L. 9.500.

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 anche con le modalità indicate in III di copertina.

Istituto affari internazionali

Collana lo spettatore internazionale

Stefano Silvestri (a cura di)

Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato

Un capitolo non trascurabile delle spese militari europee è quello delle spese comuni, nell'ambito dell'Alleanza atlantica; soprattutto spese di infrastruttura. Ora nonostante l'elevatezza delle cifre stanziare non esiste alcun reale controllo politico e parlamentare su queste spese.

Tra il 1966 e il 1967 il deputato laburista britannico Robert Edwards ha indirizzato all'Assemblea dell'Unione europea occidentale (Ueo), nella sua qualità di relatore della commissione per i problemi della difesa e degli armamenti, tre rapporti che esaminano questo problema. Può sembrare strano, ma dal 1967 ad oggi tali rapporti non sono stati aggiornati. Quando vennero resi pubblici l'allora ministro italiano alla difesa, Tremelloni, e l'attuale cancelliere tedesco, Brandt, promisero di fare di tutto perché venissero superati gli inconvenienti citati da Edwards, ma non risulta che nulla sia stato fatto.

Abbiamo ritenuto utile pubblicare larghi estratti di questi rapporti, ancora di piena attualità. Ad essi Stefano Silvestri ha premesso un breve studio in cui, dopo aver fatto il punto sull'argomento, tratta brevemente dell'altro tema di grande attualità nei dibattiti parlamentari sia all'Ueo che all'Assemblea atlantica: la produzione in comune, in Europa, degli armamenti.

Se, come nota Silvestri, è tempo di passare dal periodo della diplomazia a quello della politica, è anche tempo che tali problemi vengano più ampiamente conosciuti e discussi.

Indice

I - NATO: SPESE ED ARMAMENTI IN EUROPA di Stefano Silvestri

Le infrastrutture. Gli armamenti. Conclusioni.

II - IL COSTO DELLA DIFESA DELL'EUROPA OCCIDENTALE di Robert Edwards

Le spese finanziate in comune. Le infrastrutture ed il caso Nadge. Costi e razionalizzazione negli Usa. Bilanci e controlli in Gran Bretagna.

Collana lo spettatore internazionale n. 1, pp. 85, L. 500

Franco Celletti

La lancia e lo scudo: missili e antimissili

L'autore ha concentrato la sua analisi sui sistemi antimissilistici, particolarmente sui problemi tecnici, militari e strategici. Il modo con cui questi sono stati trattati risente in larga misura dei termini politici che hanno caratterizzato il dibattito negli Stati Uniti e sulla scena internazionale. Quindi sebbene i problemi politici e gli aspetti economici non siano stati trattati specificatamente, tuttavia costituiscono lo sfondo costantemente presente su cui si è andata sviluppando l'analisi.

L'autore ha inoltre mirato ad individuare le costanti dei problemi posti dall'Abm, nell'intento di fare una trattazione che prescindesse dal contesto geopolitico in cui si è svolto il dibattito intorno a questi sistemi, attraverso la generalizzazione dei termini di questo.

La posizione dell'autore in merito al problema è quella che considera i sistemi Abm incapaci di assolvere realmente ad un compito difensivo su larga scala. L'offesa ha sempre avuto molti più vantaggi della difesa, e ciò è ancor più vero oggi con le attuali armi strategiche offensive. Gli Abm potrebbero diminuire in qualche misura i danni, complicare i compiti di un attacco (alzare il « prezzo d'entrata », come si dice) e niente più; ma ciò metterà inevitabilmente in moto il meccanismo delle contromisure e della corsa agli armamenti che tenderà a renderli continuamente obsoleti e poco affidabili. Sono una pericolosa complicazione sia in una situazione di deterrenza, sia nel caso in cui questa stesse per fallire.

In ultima analisi questo volume vuole dare un inquadramento generale alla molteplicità di problemi posti dall'Abm, e vuole essere in particolare uno strumento di informazione, di ricerca e di riflessione per il lettore interessato.

Indice

I - ASPETTI TECNICI DI UN SISTEMA ABM

Sistema iniziale di difesa. Sistema balistico di difesa. Sistema terminale di difesa.

II - ASPETTI MILITARI DI UN SISTEMA ABM

Difesa locale. Difesa territoriale.

III - ASPETTI STRATEGICI DI UN SISTEMA ABM

La strategia nucleare. Strategia nucleare e sistemi Abm.

IV - APPENDICI

I Salt. Bibliografia.

Collana lo spettatore internazionale n. II, pp. 140 - L. 1.000

Ali Mazrui

L'Africa alla ricerca di se stessa

Le vicende africane hanno stimolato la penna dei leaders e degli ideologi africani oppure quella degli osservatori non africani. Mazrui è un africano senza essere investito di responsabilità politiche dirette o indirette. Nel clima relativamente « liberale » dell'Estafrika, egli è un osservatore distaccato e molte volte critico della realtà politica africana ma non per questo meno impegnato nel processo di risorgimento del continente. La sua complessa formazione di scienziato della politica, che va dall'antropologia alla storia, dall'economia alla sociologia, dalle dottrine politiche alla scienza dell'amministrazione e al diritto internazionale, gli consente di illuminare il suo assiduo commento degli eventi africani in modo spesso sorprendente e denso di implicazioni. La scienza politica e le sue categorie fanno parte del fardello etnocentrico dell'Occidente — dell'« arroganza culturale », come la chiama Mazrui —, nella misura in cui sono ritenute applicabili e inerenti solo agli avvenimenti dell'Occidente stesso, avendo relegata la realtà politica africana nei « cabinets de curiosités » degli etnologi. La brillante sicurezza con la quale Mazrui utilizza per la scena africana la scienza politica elaborata dall'Occidente e quella mediante la quale demistifica tale scienza impiegando strumenti culturali africani è al tempo stesso la sutura fra Africa e Occidente e la migliore smentita di quella « arroganza culturale ».

Di Mazrui offriamo una breve antologia, accompagnata da una nota bio-bibliografica, sperando presto di poter presentare accanto a lui altri pensatori africani.

Indice

- I - La Grecia antica nel pensiero politico africano
- II - Nkrumah, lo zar leninista
- III - Impegno politico ed integrazione economica
- IV - Dell'assassinio politico in Africa

Collana lo spettatore internazionale n. III, pp. 80 - L. 500

Riccardo Perissich (a cura di)

Gli eurocrati tra realtà e mitologia

Rapporto sulla commissione Rey

Gli eurocrati, di cui si tratta in questo libro, sono i membri della Commissione delle Comunità europee, cioè dell'organo che ha il compito di sovrintendere e guidare l'integrazione economica dell'Europa. Lo studio, frutto di un lavoro comune tra alcuni collaboratori dell'Istituto affari internazionali e del gruppo che fa capo alla rivista « Agenor », analizza con precisione l'attività dell'Esecutivo di Bruxelles durante il periodo in cui esso è stato guidato dal belga Jean Rey. Vengono esaminati la degenerazione degli equilibri istituzionali, la crisi provocata dal veto francese all'adesione britannica, i problemi monetari e quelli posti dalla politica agricola comunitaria. Le conclusioni che gli autori sentono di poter trarre sono quelle di un progressivo e marcato deterioramento del ruolo della Commissione.

Oggi, tuttavia, la realtà comunitaria è di nuovo in movimento. Molto dipende dai governi e da essi dipende anche la nomina della Commissione che il primo luglio 1970 dovrà succedere a quella presieduta da Rey. La scelta degli uomini sarà di importanza cruciale e gli autori ritengono che gli eurocrati potranno tornare a giocare un ruolo in Europa solo se non si lasceranno rinchiudere in una costruzione puramente tecnocratica, ma riaffermeranno, con coraggio ed energia, la propria vocazione politica.

Indice

- I. L'eredità di Hallstein
- II. La degenerazione del sistema istituzionale
- III. L'adesione britannica e la fusione dei trattati
- IV. La politica agricola della Commissione
- V. La politica economica e i problemi monetari
- VI. Tre anni di Commissione unificata
- VII. L'avvenire della Commissione
- VIII. Appendici: Dichiarazioni della Commissione delle Comunità europee. Epistolario Debré-Rey-Mansholt.

Collana lo spettatore internazionale n. IV, pp. 126 - L. 1.000.

Institute for Strategic Studies

Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969

La tensione russocinese, i conflitti « caldi » in Vietnam, nel Medio oriente, nel Centroamerica, la guerra civile in Nigeria, ma anche gli incontri per la limitazione e per il bando di certi armamenti, le vicende del Trattato di non proliferazione, i rapporti nippoamericani ed altri problemi minori caratterizzano la situazione strategica mondiale del 1969.

In questa rassegna l'Institute for Strategic Studies di Londra, ormai per il terzo anno consecutivo, procede ad una riflessione retrospettiva su quegli eventi e tendenze manifestatesi nel corso dell'anno passato, che hanno un particolare rilievo ed interesse dal punto di vista politico-strategico.

La prima parte della rassegna è dedicata ad un'ampia analisi generale che fa il punto sulla situazione internazionale ed è suddivisa secondo un criterio geopolitico (superpotenze, Europa, Cina, terzo mondo). La seconda parte è un'analisi dettagliata ricca di dati particolarmente interessanti di quegli eventi che maggiormente hanno attirato l'attenzione durante l'anno. È suddivisa in varie sottovoci: armamenti e controllo degli armamenti (Salt ed armi nuove, accordi di disarmo), guerra e conflitti (Vietnam, Medio oriente, disputa cinosovietica), accordi internazionali di sicurezza (rapporti nippoamericani, Okinawa, economia) politica strategica del Giappone) ed infine violenza minore (pirateria aerea, violenza studentesca). La terza parte è una completa cronologia ragionata dell'anno suddivisa per aree geografiche, al fine di facilitarne la consultazione.

L'Istituto affari internazionali ha già pubblicato a tiratura ridotta le rassegne dei due anni precedenti, ma il valore del lavoro lo ha indotto a inserirlo d'ora innanzi in questa collana. Esso al pregio di un esame serio e approfondito degli aspetti politicomilitari delle relazioni internazionali, unisce quello di giudizi e valutazioni basate solo su fatti accertati ed attendibili. Ne risulta una obiettività ed un distacco che assai giova ad un lavoro di questo genere. Facilitano la comprensione del testo sei carte geografiche, undici tavole e due figure.

INDICE

- I - Il 1969 in retrospettiva.
- II - Armamenti e controllo degli armamenti.
- III - Guerre e conflitti.
- IV - Accordi internazionali di sicurezza.
- V - Violenza minore.
- VI - Cronologia dei maggiori eventi mondiali.

Collana lo spettatore internazionale n. VI, pp. 140 - L. 1.500

Publicazioni lai

Si consigliano le seguenti modalità di pagamento:

In Italia

1. Inviare un assegno (non trasferibile), anche di conto corrente, intestato all'Istituto affari internazionali (00195 Roma, Viale Mazzini 88) specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno (se abbonamento).
2. Chiedere l'invio contro-assegno per via telefonica o attraverso l'apposita cartolina ove essa sia inserita nel fascicolo (spese postali L. 300).
3. Usare il c/c postale 1/29435 intestato all'Istituto affari internazionali, indicando nella causale di versamento a quale pubblicazione si fa riferimento e per quale anno (se abbonamento).
4. Ove si desiderasse ricevere una fattura: per la rivista « Lo Spettatore Internazionale » richiedere l'abbonamento direttamente alla Società editrice il Mulino (C.P. 119, Via S. Stefano 6, 40100 Bologna); negli altri casi indirizzare all'Istituto affari internazionali.

All'estero

1. I pagamenti con richiesta di fattura vanno indirizzati: per la rivista « Lo Spettatore Internazionale » direttamente alla Società editrice il Mulino; negli altri casi all'Istituto affari internazionali.
2. La più semplice forma di pagamento è di inviare un assegno bancario intestato all'Istituto affari internazionali, specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno (se abbonamento).
3. Altre forme possibili di pagamento sono il vaglia internazionale, il trasferimento tramite banca, ed i coupons internazionali.

Condizioni di abbonamento

	Italia	Europa	Altri paesi (via aerea)
1. lai informa	gratis su richiesta	gratis su richiesta	gratis su richiesta
2. Lo Spettatore Internazionale:			
a - edizione italiana	3.000	L. 4.400 (\$ 7)	L. 6.900 (\$11)
b - edizione inglese	3.500	L. 3.800 (\$ 6)	L. 4.400 (\$ 7)
c - le due edizioni	6.000	L. 7.500 (\$12)	L. 10.600 (\$17)
3. L'Italia nella politica internazionale	9.500	L. 10.600 (\$17)	L. 12.000 (\$19)
4. Tutte le pubblicazioni lai (1, 2a o 2b, 3, voll. collana) e sconto del 30 % sui libri pubblicati sotto gli auspici dell'iai.	20.000	L. 22.000 (\$35)	L. 31.500 (\$50)

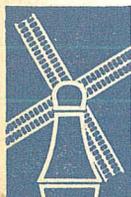
Tutti gli abbonamenti decorrono dall'inizio dell'anno. Per studenti e giovani di età inferiore ai 25 anni è previsto un abbonamento a tutte le pubblicazioni lai al prezzo ridotto di Lire 10.000.

Questo volume costituisce il frutto di uno sforzo congiunto dell'Istituto affari internazionali e dell'Atlantic Institute di Parigi.

Nella prima parte quattro studiosi di relazioni internazionali e di questioni strategico-militari offrono un quadro dettagliato delle forze militari che stazionano nel bacino del Mediterraneo e danno una valutazione politica e strategica dell'incidenza che tali forze sembrano avere sia a livello regionale che mondiale. Il fatto centrale che viene commentato è la presenza, nuova negli annali della storia, di una flotta mediterranea sovietica. Le conclusioni alle quali in generale pervengono i quattro saggi presentati è che questa presenza è al tempo stesso portatrice di tensioni ma anche il limite delle tensioni stesse, secondo le regole del confronto fra superpotenze. Di qui la conclusione di un maggior ruolo europeo nella regione nel senso di evitare al Mediterraneo l'esperienza di un modello che ha, finora, il solo pregio di arrestare l'escalation sulla soglia dell'intervento nucleare e diretto delle due superpotenze.

La seconda parte del volume si occupa dello sviluppo economico del Mediterraneo, cioè di un problema collegato al primo soprattutto attraverso il ruolo che, come in campo militare, così in campo politico l'Europa potrebbe svolgere. Ciò anche nella misura in cui l'aumento della distanza fra ricchi e poveri costituisce un'ulteriore causa di tensione. Sono esaminate pertanto le relazioni economiche e commerciali che si sono andate stabilendo fra la Cee e gli altri paesi del bacino e fra questi stessi. I contributi presentati in questa seconda parte sottolineano tutti la crescente responsabilità comunitaria in questa regione e gli aspetti della politica comunitaria non conformi ad un rapido sviluppo dei paesi mediterranei.

Dal volume nel suo complesso nasce, come abbiamo accennato, l'indicazione di una precisa responsabilità politica ed economica dell'Europa, quale compito per gli anni settanta.



Società editrice il Mulino
Bologna

Prezzo Lire 2.000
