

BILANCIO DELLA III^a UNCTAD

Dal 13 aprile al 21 maggio di quest'anno si è svolta a Santiago del Cile la terza sessione della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (1). Vi hanno partecipato tremila delegati, in rappresentanza di 141 Paesi, praticamente quindi del mondo intero. Sono stati discussi e votati più di cinquanta progetti di risoluzione, sui più svariati temi relativi ai rapporti economici internazionali, soprattutto tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo. Ma i risultati concreti di cinque settimane di dibattiti e di negoziati appaiono assai modesti rispetto alle aspettative. Di qui un senso di delusione e di amarezza in quanti avevano sperato si concretassero, in queste assise internazionali, un autentico progetto di solidarietà mondiale e una efficace strategia di lotta e di superamento del sottosviluppo. Ma erano fondate queste attese? E il bilancio della 3^a UNCTAD può essere considerato soltanto negativo? Che cosa ha effettivamente rappresentato la Conferenza di Santiago? Quali appaiono, dopo di essa, le prospettive per l'avvenire?

Particolarmente qualificato a tentar di dare una risposta a questi interrogativi è l'autore dell'articolo che segue, il gesuita francese Philippe Laurent, direttore della rivista « Projct », che ha partecipato alla terza sessione dell'UNCTAD come membro della Delegazione della Santa Sede (2).

LIMITI STRUTTURALI DELL'UNCTAD

La delusione dell'opinione pubblica di fronte ai risultati della Conferenza di Santiago proviene, in parte, da una **inesatta valutazione del ruolo e della natura dell'UNCTAD**. Quando, ogni quattro anni, la Conferenza si riunisce, molti tendono a vedere in queste solenni sedute un avvenimento dal quale si spera escano, finalmente, decisioni spettacolari e risultati apprezzabili che valgano a capovolgere la tendenza a un crescente divario tra Paesi « ricchi » e Paesi « poveri », aprendo

(1) L'UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), o Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo, è una delle numerose « organizzazioni collegate » dell'ONU sorta nel 1962. Si riunisce, dal 1964, ogni quattro anni. La 1^a sessione ha avuto luogo a Ginevra nel 1964, la 2^a a New Delhi nel 1968, la 3^a a Santiago nel 1972. Essa ha come organismi permanenti un Segretariato e un Consiglio, con sede a Ginevra presso il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, che è uno degli organi fondamentali dell'ONU. Sulla sessione dell'UNCTAD del 1968, cfr. H. PERROY, *La Conferenza di Nuova Delhi. Significato e prospettive*, in *Aggiornamenti Sociali*, (febbraio) 1968, pp. 127-144, rubr. 452. Circa i complessi problemi del commercio internazionale e dello sviluppo, cfr. O. GARAVELLO, *Verso una nuova politica del commercio internazionale*, *ibid.*, (gennaio) 1969, pp. 15-34, rubr. 452; G. SALVINI, *Lo sviluppo alla sogli anni '70*, *ibid.*, (febbraio) 1970, pp. 137-150, rubr. 403.

(2) Paolo VI ha inviato, in data 7 aprile, un messaggio al Segretario generale dell'UNCTAD. Il capo della delegazione della Santa Sede, a sua volta, ha pronunciato nella seduta plenaria del 25 aprile un ampio intervento nel quale ha esposto la posizione della delegazione stessa sui temi dello sviluppo.

così una nuova era di solidarietà internazionale. La « coscientizzazione » cristiana circa i problemi dello sviluppo, la loro posta in gioco e la loro urgenza, contribuisce a rafforzare l'attesa di qualcosa di significativo che deve avvenire; e la stampa del mondo intero è convocata per seguire da vicino l'avvenimento, diffonderlo e valutarlo. Ora, nel corso delle sedute e dei dibattiti (spesso lunghi e complessi), l'osservatore esterno — colui che non fa parte di una delegazione — ha l'impressione che non succeda niente: le cose non avanzano, i contrasti vengono ammorbiditi, ci si avvia a mediocri compromessi. L'attesa si trasforma allora in delusione, pessimismo e critica.

Ciò significa che si conoscono male il ruolo e i poteri della Conferenza. Essa non è che **un momento particolare nella vita dell'Organizzazione** internazionale che nella sua sede di Ginevra, sia per mezzo dei suoi funzionari che tramite i rappresentanti dei diversi Paesi che siedono al Consiglio e nelle Commissioni, e i gruppi intergovernativi, svolge in permanenza un lavoro di studio e di dialogo e precisa le risoluzioni adottate alla Conferenza precedente. La Conferenza non è dunque in sé un avvenimento, e neppure un « vertice »; è un tempo forte della Organizzazione internazionale, la sua assemblea generale, che approva i progetti già elaborati e impartisce direttive per l'avvenire. Certo, all'avvicinarsi della Conferenza, le posizioni dei diversi partecipanti vanno precisandosi meglio e irrigidendosi. I gruppi rendono note, in maniera più pubblica, le rispettive posizioni. Così, il gruppo dei Paesi in via di sviluppo si è riunito a Lima, nel novembre 1971 (3), per decidere le posizioni comuni da adottare. Alcuni, poi, intendono utilizzare la Conferenza come tribuna per rivolgersi direttamente all'opinione pubblica mondiale, anche al di là dei governi presenti. Resta il fatto che la Conferenza si iscrive in un processo permanente di dossier e di incontri: è quindi la vitalità e l'efficienza dell'insieme del processo che bisogna giudicare.

Tanto più che, nelle risoluzioni da essa votate, la Conferenza **non può entrare in determinazioni concrete**; i diversi Paesi cercano di **accordarsi su alcuni principi che dovranno, in seguito, venire precisati quanto alle applicazioni** concrete e, soprattutto, dipenderanno, per quanto riguarda l'esecuzione, dalla buona volontà degli Stati. Ma questo lento procedimento, che rispetta la sovranità delle singole nazioni, non è vano e giunge, più o meno rapidamente, a dei risultati. La 2^a UNCTAD (Nuova Delhi, 1968), che era sembrata un fallimento, aveva posto il

(3) Il « Gruppo dei 77 » si era già riunito per la prima volta nell'ottobre 1967 ad Algeri, in preparazione alla sessione dell'UNCTAD che avrebbe avuto luogo a Nuova Delhi l'anno seguente. In quell'occasione era stata approvata la « Carta economica programmatica di Algeri » che elencava dettagliatamente i provvedimenti tecnico-commerciali in favore dei Paesi in via di sviluppo da sottoporre alla Conferenza di Nuova Delhi. In preparazione alla Conferenza di Santiago, una seconda riunione ministeriale del gruppo, forte ormai di 96 Stati membri, si è tenuta dal 25 ottobre all'8 novembre 1971 a Lima, dove è stato approvato, dopo dure discussioni che hanno evidenziato le divergenze di interessi e di orientamenti esistenti all'interno del gruppo, un « Documento finale » che propone alla comunità internazionale tutta una serie di istanze specifiche del Terzo Mondo.

principio delle « preferenze generalizzate » per i prodotti manufatti dei Paesi in via di sviluppo; ci son voluti due o tre anni perchè la maggior parte dei Paesi sviluppati attuassero un « sistema generalizzato di preferenze » (4).

Qual è il potere dell'UNCTAD? Nel suo discorso inaugurale, Kurt Waldheim, Segretario generale dell'ONU, ha avuto il coraggio e la semplicità di ricordarne i limiti: « Non dobbiamo dimenticare un fatto che io sottolineo spesso a proposito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, soprattutto nel campo politico: l'Organizzazione delle Nazioni Unite non è un governo mondiale; essa **non dispone di alcun potere esecutivo**; l'UNCTAD non ha assolutamente alcun mezzo per far applicare le sue raccomandazioni e decisioni. Il potere esecutivo è altrove. Esso appartiene ai governi. Anche se l'UNCTAD riuscisse a prendere tutte le decisioni necessarie, potrebbe accadere che i governi non vogliano o non possano metterle in esecuzione » (5).

Di fronte a questo realismo, alcune delegazioni hanno reagito suggerendo di riconoscere all'UNCTAD maggiori poteri. Il Ministro degli Affari Esteri del Madagascar si è così espresso: « Auspicherei venga chiaramente affermato che, se non siamo il potere esecutivo, noi siamo, in ogni caso, l'assemblea legislativa del sottosviluppo. Intendo con questo che le nostre raccomandazioni e risoluzioni abbiano un carattere vincolante, che la loro attuazione non dipenda dalla buona volontà dei governi o degli organismi internazionali. E se è vero che questi governi od organismi possono e devono concorrere all'elaborazione delle modalità di esecuzione, si dovrebbe però riconoscere che, in caso di difficoltà, l'ultima parola dovrebbe spettare a Commissioni speciali dell'UNCTAD. Tale era, mi sembra, la volontà dei fondatori di questa istituzione; tale è, ho fondati motivi di crederlo, la volontà dei Paesi in via di sviluppo ».

(4) Per la Comunità Economica Europea, questo sistema è entrato in vigore il 1° luglio 1971. Gli Stati Uniti hanno addotto le loro difficoltà economiche come motivo per non averlo ancora messo in applicazione, e i Paesi in via di sviluppo se ne sono lamentati a Santiago. La 3ª UNCTAD ha cercato di valutare i risultati già acquisiti col sistema generalizzato di preferenze — anche se ciò era alquanto prematuro — e di migliorarne il funzionamento. Ai Paesi dell'Europa orientale è stato chiesto, da parte dei Paesi in via di sviluppo, che venga fissato un sistema analogo per l'entrata dei loro prodotti sui mercati socialisti.

(5) Il discorso del Segretario generale dell'ONU continua del resto nei termini seguenti: « Questo non significa che le nostre organizzazioni non siano utili. Al contrario. Le Nazioni Unite esercitano nel mondo una considerevole forza morale. Esse sono la voce dei diseredati che non ne hanno altra. Sono il luogo dove gli uomini di Stato e i dirigenti di tutte le parti del mondo possono incontrarsi, imparare a conoscersi meglio, scambiare le loro idee, capire meglio le aspirazioni della società umana, studiare insieme i problemi mondiali che a noi si pongono [...]. E nessuno può nemmeno dire che, data la mancanza di poteri esecutivi, le decisioni delle Nazioni Unite restano abitualmente lettera morta. Questo non è assolutamente esatto. Al contrario, in numerosi casi i governi hanno applicato ciò che la loro organizzazione collettiva aveva approvato ed effettivamente raccomandato ». Waldheim ricorda tre casi in cui le raccomandazioni dell'UNCTAD hanno avuto esito: il sistema generalizzato di preferenze, la strategia comune per il 2° Decennio dello sviluppo (adottata dalle Nazioni Unite nell'ottobre 1970), la creazione di una Organizzazione per lo sviluppo industriale (UNIDO).

Priva di potere esecutivo, la Conferenza cerca, palesemente, di giungere a formulare **testi suscettibili di essere votati all'unanimità**, anche se alcuni Paesi aggiungono poi delle riserve al loro voto positivo. E' la condizione perchè una risoluzione goda di una certa forza morale vincolante: ognuno si sente così obbligato ad applicarla. Ma per arrivare a un testo accettato da tutti, occorrono pazienti negoziati, una severa riformulazione della prima stesura proposta da uno dei gruppi presenti all'UNCTAD (più spesso, da quello dei « 77 »). Queste risoluzioni assumono allora, il più delle volte, un **tenore generico e prudentiale**, che toglie loro ogni aspetto sensazionale, ogni mordente, ma forse non ogni efficacia a medio termine; esse sono il risultato di un compromesso, difficile se si tratta di un punto importante (6).

Ricordiamo inoltre che **la sfera di competenza dell'UNCTAD è limitata al miglioramento delle relazioni commerciali** internazionali inteso a facilitare lo sviluppo dei Paesi sottosviluppati; anche se, ovviamente, vengono affrontati pure problemi connessi: le risorse finanziarie (provenienti dall'estero) per lo sviluppo (sotto forma di aiuti, in particolare) e, di conseguenza, l'incidenza della crisi monetaria internazionale; i trasporti marittimi; la cooperazione regionale; la trasmissione di tecnologia; ecc. (7).

Non si tratta però che di **aspetti limitati dello sviluppo**, anche se importanti. Eppure l'opinione pubblica — favorita in questo dai Paesi in via di sviluppo che si sentono forti all'UNCTAD più che in altre organizzazioni internazionali — tende facilmente a credere che il sottosviluppo dei popoli possa e debba trovare una soluzione in queste solenni assise « sul Commercio e lo Sviluppo ». Si è lontani dal cogliere il problema nella sua globalità; tanto per la sua ampiezza che per la sua diversità, esso sfugge, in gran parte, all'UNCTAD, la quale è competente solo in un settore. Del resto, il legame esatto tra « commercio » e « sviluppo » non è stato affatto approfondito nel corso dei colloqui di Santiago; è stato sentito più che chiarito. E non è stata posta una questione, senza dubbio per motivi di discrezione: a chi profitterà, nei Paesi in via di sviluppo, il miglioramento ricercato nelle relazioni commerciali? Favorirà esso veramente lo sviluppo dell'insieme del Paese, verrà ripartito tra i diversi strati sociali, oppure profitterà ad alcune categorie privilegiate che detengono il potere politico o economico? La questione meritava di essere sollevata (8).

(6) Si nota la profonda differenza di tono di queste risoluzioni rispetto alle dichiarazioni iniziali di ciascuna delegazione, spesso incisive, ferme e anche aperte.

(7) Molte questioni, anche politiche, possono essere introdotte partendo dalla considerazione del commercio mondiale. Così, a Santiago, la delegazione di Cuba ha tentato di introdurre una risoluzione che condannasse la posa di mine nel porto di Haiphong da parte degli Stati Uniti in quanto tale azione impedisce il libero commercio del Vietnam con gli altri Paesi. Ma la Conferenza ha dovuto pronunciarsi sulla « riapertura del Canale di Suez », sugli « aspetti commerciali ed economici del disarmo », ecc.

(8) Nella sua dichiarazione iniziale, il capo delegazione della Santa Sede ha manifestato la sua preoccupazione in questo campo: « *Lo sviluppo economico, favorito da più giuste norme circa il commercio internazionale, deve accom-*

Sarebbe dunque vano attendersi dall'UNCTAD delle soluzioni-miracolo per realizzare « lo sviluppo solidale dei popoli » che è « il problema più importante della nostra epoca e costituisce anzi una necessità, un'opportunità, una sfida » (9). Tuttavia essa può e deve contribuirvi.

LE FORZE A CONFRONTO: POSIZIONI ED EVOLUZIONE

I risultati della Conferenza dipendono dalle forze in essa presenti. A Santiago, qual era il rapporto delle forze? Come erano raggruppate?

I Paesi presenti all'UNCTAD si raccolgono in **tre gruppi**: il gruppo dei Paesi in via di sviluppo, chiamato dei « 77 » (sono ora 96 iscritti, con tre sotto-gruppi regionali: asiatico, africano, latino-americano), il gruppo B (corrispondente ai Paesi dell'OCSE), il gruppo D (comprendente i Paesi socialisti dell'Europa orientale). Si è dunque in presenza di una relazione triangolare, dove il gioco degli interessi e delle alleanze può essere abbastanza articolato, nella prospettiva di un consenso generale da raggiungere.

Il gruppo D (Paesi socialisti dell'Europa orientale).

A Ginevra e a Nuova Delhi, il gruppo D aveva assunto prevalentemente la posizione di osservatore. Affermando che il sottosviluppo è il risultato della dominazione coloniale, i Paesi socialisti dell'Est si erano dichiarati immuni da questa tara e, quindi, dalla relativa responsabilità: spettava ai Paesi sviluppati rispondere alle legittime rivendicazioni dei Paesi in via di sviluppo. A Santiago, la situazione è cambiata: **i Paesi in via di sviluppo considerano i Paesi dell'Europa orientale come sviluppati**, e domandano loro di aprire i mercati, di aumentare gli aiuti, di facilitare la trasmissione delle tecnologie. Il gruppo D deve rispondere a questa richiesta, tenuto conto della specificità delle strutture economiche socialiste; non può accontentarsi di assistere al confronto tra i Paesi sviluppati a economia di mercato e i Paesi in via di sviluppo.

D'altra parte, il gruppo D **cerca di aprirsi al commercio mondiale**, in particolare con i Paesi occidentali, osserva con circospezione l'allargamento della Comunità Economica Europea e si preoccupa dei negoziati commerciali multilaterali previsti per il 1973 tra gli Stati Uniti, la CEE allargata e il Giappone. Constatando i vantaggi che i « 77 » hanno ottenuto grazie al sistema generalizzato di preferenze o ad altre disposizioni, il gruppo D ha invocato il principio di non discriminazione al fine di partecipare, in una maniera o nell'altra, a questi stessi vantaggi; si è posto dunque **come richiedente accanto ai « 77 »** e ha inteso lasciare aperta, in ciascuno dei testi da approvare, tale possibilità.

Un altro significativo cambiamento è da notare. Finora il gruppo D

pagnarsi ad un'attività politica di ripartizione a vantaggio delle categorie sociali più sfavorite » (cfr. La Documentation Catholique, 18 giugno 1972, p. 563).

(9) Dalla dichiarazione del capo delegazione della Santa Sede (cfr. *La Documentation Catholique, cit.*, p. 561).

incarnava, da solo, la « via socialista » dello sviluppo e le sue possibilità di successo. Oggi, in seno all'UNCTAD, la Repubblica Popolare Cinese, presente per la prima volta e ancora in atteggiamento riservato circa il ruolo che essa può giocare, ricorda che le vie socialiste, anche se poggianti sulla stessa ideologia marxista-leninista, possono essere diverse; la Cina desta a un tempo la curiosità e il timore, suscita l'attesa di certi Paesi ed esercita un potere di attrazione. Nella sua dichiarazione, non ha temuto di attaccare « la politica di aggressione e di espansione delle superpotenze »; se la prima, gli Stati Uniti, è menzionata esplicitamente, la seconda, l'URSS, è presa di mira in maniera non equivoca: « In questi ultimi anni, l'altra superpotenza, perseguendo una politica di aggressione e di espansione, ha compiuto intrusioni in territori di altri Paesi, commesso ingerenze nei loro affari interni, esercitato il controllo sulla loro economia e saccheggiato le loro ricchezze ».

Prendendo le proprie distanze rispetto ai Paesi socialisti dell'Europa orientale, la Cina ha precisato la sua collocazione: « Come la grande maggioranza dei Paesi dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina, la Cina è un Paese in via di sviluppo e appartiene al Terzo Mondo ». Essa si è dichiarata pronta « a cooperare economicamente con i Paesi amici, allo scopo di favorire lo sviluppo di una economia nazionale indipendente », e ha richiamato gli otto principi che guidano il suo aiuto ai Paesi esteri (10). Tuttavia, a Santiago, la Cina non è entrata nel gruppo dei « 77 », anche se ne ha sostenuto le rivendicazioni; la sua presenza è rimasta, in definitiva, abbastanza discreta; ha dato l'impressione di voler osservare e mettersi al corrente della complessità del commercio mondiale, prima di prendere posizione.

(10) Gli otto principi a cui la Cina si ispira nel suo aiuto all'estero sono i seguenti:

« 1) Il governo cinese rispetta immutabilmente il principio dell'uguaglianza e del vantaggio reciproco nel suo aiuto all'estero. Non considera mai tale aiuto come un'elemosina, ritenendo che esso è sempre reciproco. — 2) Nel suo aiuto all'estero, il governo cinese, rispettando rigorosamente la sovranità dei Paesi beneficiari, non vincola tale aiuto ad alcuna condizione e non reclama alcun privilegio. — 3) Il governo cinese offre il suo aiuto economico sotto forma di prestiti senza interesse o a basso interesse; in caso di bisogno, proroga la scadenza del rimborso al fine di alleggerire, per quanto è possibile, gli oneri dei Paesi beneficiari. — 4) Col suo aiuto all'estero, il governo cinese si propone non già di mettere i Paesi beneficiari sotto la dipendenza della Cina, ma di aiutarli ad impegnarsi gradualmente nella via che permetterà loro di sviluppare un'economia indipendente contando sulle proprie forze. — 5) I progetti di costruzione avviati dai Paesi beneficiari con l'aiuto del governo cinese sono, nella misura del possibile, quelli che, con un minimo di investimenti, producono rapidi risultati, e ciò per consentire ai governi dei Paesi beneficiari di aumentare i loro redditi e di accumulare dei fondi. — 6) Il governo cinese fornisce, ai prezzi del mercato mondiale, le migliori attrezzature e i migliori materiali di sua produzione. Nel caso in cui tali attrezzature e materiali non fossero conformi alle specificazioni e alla qualità convenute, il governo cinese si assumerà l'onere di sostituirli. — 7) Qualunque sia l'assistenza tecnica fornita all'estero dal governo cinese, esso farà in modo che il personale dei Paesi beneficiari possa impadronirsi pienamente di tale tecnica. — 8) Gli esperti inviati dal governo cinese nei Paesi beneficiari per collaborare all'opera di costruzione vivranno nelle stesse condizioni materiali degli esperti dei Paesi in questione, e non saranno autorizzati né a presentare alcuna domanda speciale né a godere di alcuna comodità particolare » (Pékin Information, n. 17, 30 aprile 1972, p. 16).

Il gruppo B (Paesi dell'OCSE).

Pur conoscendo dal novembre 1971 le rivendicazioni dei Paesi in via di sviluppo e avendo potuto concertarsi in precedenza nel quadro dell'OCSE sulle risposte da dare, il gruppo B non è arrivato con una posizione comune già definita, tranne quella di un **atteggiamento di riserva rispetto ad ogni impegno troppo preciso**. Il loro principale argomento, adoperato soprattutto dagli Stati Uniti, è stato la difficile congiuntura internazionale, sia economica che monetaria, e l'incertezza dell'avvenire, in particolare l'allargamento della Comunità Economica Europa e i negoziati commerciali multilaterali previsti per il 1973 tra la CEE allargata, gli Stati Uniti e il Giappone. Queste prospettive, che potevano giustificare un atteggiamento di prudenza davanti a impegni troppo precisi, forse erano semplicemente una scusa o un alibi; e i Paesi del gruppo B hanno dato l'impressione, più di una volta, di tirarsi indietro. I « 77 » si sono giustamente preoccupati di questo atteggiamento dilatorio, temendo che i veri dibattiti si svolgessero altrove e li mettessero davanti al fatto compiuto. Per rassicurarli, il presidente del gruppo B, il francese Viaud, ha letto, in seduta plenaria, una dichiarazione di principio nella quale i Paesi sviluppati interessati si impegnano ad associare i Paesi in via di sviluppo ai negoziati commerciali multilaterali del 1973 e a prendere in considerazione i loro interessi. Questi negoziati, che si svolgeranno nel quadro del GATT (Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio), saranno preparati e condotti in stretto legame con l'UNCTAD (11).

Se i Paesi in via di sviluppo sono stati meno incisivi, è stato forse perchè temevano che i Paesi del gruppo B si sarebbero sottratti alla loro pressione portando in altra sede i grandi dibattiti commerciali. Del resto, **su molti punti i Paesi sviluppati del gruppo B non hanno posizioni comuni**, e, all'interno stesso della CEE, vi sono differenze sia tra i Sei (12), sia tra gli Stati e la Commissione comunitaria; in tal modo, alle richieste dei « 77 », i Paesi sviluppati del gruppo B hanno opposto posizioni difensive diversificate ed elastiche, che conducevano, per raggiungere un accordo, all'**adozione della posizione minimale**. Ma hanno ritrovato un atteggiamento comune nel rifiuto di un punto sostenuto dai « 77 », e cioè lo sviluppo delle istituzioni (Commissioni, Comitati,

(11) Questo testo, importante per i prossimi negoziati del 1973, comprende 5 punti: 1) I Paesi sviluppati del gruppo B riconoscono la necessità di garantire ai Paesi in via di sviluppo la più efficace partecipazione possibile ai futuri negoziati del 1973. — 2) I Paesi sviluppati del gruppo B confermano il proposito di prendere in considerazione gli interessi dei Paesi in via di sviluppo, fin dalla fase preparatoria di questo incontro e nel corso dei negoziati. — 3) Anche i Paesi in via di sviluppo, che non sono attualmente membri del GATT, parteciperanno ai negoziati. — 4) Il Segretario generale dell'UNCTAD sarà invitato a prestare il suo aiuto per la preparazione dell'incontro. — 5) Si farà ricorso all'esperienza del Segretario generale dell'UNCTAD e alle buone relazioni tra l'UNCTAD e il GATT (e i loro rispettivi segretariati).

(12) La Francia e la Germania non sono d'accordo circa l'assetto dei mercati dei prodotti di base. La Francia propone di organizzare la produzione, la Germania pensa soprattutto ai prezzi.

Fondi speciali, ecc.): essi temono, infatti, un appesantimento istituzionale, costoso e burocratico insieme; preferiscono formule più empiriche. I Paesi in via di sviluppo, invece, pensano che, qualora ottenessero soddisfazione su qualche punto, questo vantaggio resterebbe teorico se non si creasse un organismo in grado di concretizzarlo e di seguire l'evoluzione della questione; essi quindi hanno proposto la creazione di nuovi Comitati « ad hoc »; ed è stato spesso su questo punto che si è avuto lo scontro.

Il gruppo dei « 77 » (Paesi in via di sviluppo).

« Sindacato dei Paesi in via di sviluppo », come lo si è potuto denominare, il gruppo dei « 77 », forte ormai di 96 membri e pronto a mobilitare l'opinione pubblica in proprio favore, non era alla sua prima battaglia; aveva preparato il terreno condensando le sue richieste nella Dichiarazione di Lima; aveva quindi il vantaggio dell'iniziativa e della scelta del terreno. La sua forza dipendeva dalla sua determinazione e dalla sua unità. Ora, a Santiago, in seno al gruppo B sono apparse parecchie differenze, segno di un frazionamento del gruppo stesso.

Prima di tutto, è evidente che i 96 Paesi in via di sviluppo hanno attualmente **livelli di sviluppo e opportunità di avvenire molto differenti**. Alcuni di essi stanno per raggiungere il gruppo dei Paesi sviluppati, mentre altri restano in una situazione di sottosviluppo cronico e, in certi casi, perfino regrediscono. Del resto, le misure prese per favorire le esportazioni dei prodotti manufatti sono utili a quei Paesi la cui economia ha già compiuto il « decollo », mentre non hanno alcun effetto per i Paesi in ritardo, dal momento che questi possono esportare prodotti manufatti in misura troppo esigua. Questa differenza in seno ai « 77 » era forse meno netta nel 1964 a Ginevra e nel 1968 a Nuova Delhi, ma il progresso degli uni e la stagnazione degli altri la rendono ora manifesta; tanto che si è giunti a distinguere, per una preoccupazione di realismo circa le situazioni e le misure, un « **nucleo** » di **25 Paesi meno sviluppati che dovranno beneficiare di speciali misure di aiuto**. La scelta dei criteri di identificazione di questi Paesi ha dato luogo a discussioni; alcuni, infatti, volevano allargare tali criteri per estendere il « nucleo » a più di 25 Paesi (13). Ma la limitazione a 25 Paesi, che rappresentano dal 6 al 7% della popolazione mondiale, permette l'adozione di misure speciali; l'estensione rischierebbe di renderle finanziariamente troppo gravose. D'altra parte, i Paesi senza litorale sono sempre stati oggetto di un trattamento particolare; ma a Santiago, anche i Paesi insulari in via di sviluppo hanno chiesto che la loro situazione fosse presa in considerazione. Un processo di differenziazione è in corso all'interno dei « 77 ».

(13) I tre criteri adottati sono i seguenti: un reddito annuale medio per abitante inferiore a 100 dollari; un tasso di scolarizzazione inferiore al 20% della popolazione; una produzione industriale manifatturiera inferiore al 10% del Prodotto Nazionale Lordo. I Paesi per i quali questi criteri si verificano simultaneamente sono oggi 25: 1 in America Latina (Haiti), 16 in Africa e 8 in Asia.

Altre ipotesi sono state avanzate: un raggruppamento dei Paesi in funzione delle materie prime in loro possesso non sarebbe più efficace per fare pressione sui Paesi sviluppati acquirenti? I successi recenti dei Paesi produttori di petrolio che riescono a dettar legge sul mercato internazionale indurrebbero a prevedere, per altri prodotti (ma non tutti hanno la stessa necessità del petrolio), dei « sindacati » di produttori e quindi una divisione tra Paesi ricchi in materie prime indispensabili e Paesi sprovvisti di questo tipo di risorse.

D'altra parte, **gli interessi dei Paesi in via di sviluppo non sono apparsi sempre convergenti**. Così, mentre i Paesi latino-americani avrebbero voluto beneficiare delle preferenze speciali di cui i Paesi africani godono nel Mercato Comune Europeo (Convenzione di Yaoundé), e hanno preso posizione contro la CEE e il suo allargamento, i Paesi africani invece hanno difeso, in nome dei propri interessi particolari, le loro specifiche relazioni con la CEE.

Nella stessa tattica verso i Paesi sviluppati, si sono colte delle differenze in seno ai « 77 ». Mentre alcuni, appoggiandosi sulle posizioni definite in comune a Lima (novembre 1971), si mostravano pronti a rifiutare ogni compromesso e a irrigidire le posizioni arrivando anche fino alla rottura — ciò che poteva apparire loro più vantaggioso da un punto di vista economico e politico per recuperare una posizione di forza —, altri invece erano inclini al negoziato e pensavano fosse più realistico fare avanzare le questioni in funzione delle possibilità del momento.

Così il gruppo dei « 77 » si è mostrato diversificato al suo interno (14). Segno di debolezza o di più accorto realismo? In ogni caso, esso ha dovuto spesso rifare la sua unità, che è la sua forza, per condurre a buon esito i negoziati (15).

LIMITI DEI RISULTATI

1. Il bilancio della 3ª UNCTAD non è negativo, ma bisogna riconoscere che i suoi risultati, in gran parte per le ragioni appena addotte, restano limitati. Numerose sono state **le risoluzioni votate**. Alcune toccano punti che sembrano meno essenziali o meno urgenti: il turismo, il ruolo del sistema cooperativo, gli aspetti commerciali ed economici del disarmo, la mobilitazione dell'opinione pubblica mondiale, le incidenze delle politiche dell'ambiente.

Altre risoluzioni, nel prolungamento dei lavori delle Conferenze precedenti, riguardano la messa a punto del sistema generalizzato di preferenze, la promozione delle esportazioni, il subappalto internazionale, le pratiche commerciali restrittive, ecc.

(14) La Romania, differenziandosi dal gruppo dei Paesi socialisti dell'Europa orientale, ha posto la sua candidatura per entrare nel gruppo dei « 77 », candidatura che è stata scartata. La Jugoslavia fa parte fin dall'inizio del gruppo dei « 77 », che è stato anzi fondato col suo contributo.

(15) In occasione di certe questioni a risonanza politica, come la riapertura del Canale di Suez, il gruppo dei « 77 », pur sostenendo in linea di principio la risoluzione, non si è trovato solido per votarla.

Altre ancora toccano punti più nuovi e creano aperture suscettibili di allargamento e di applicazione, qualora la buona volontà delle nazioni e le circostanze siano favorevoli. Citiamo, a titolo di esempio (16), la risoluzione sugli ostacoli non tariffari, che stabilisce il principio della loro progressiva riduzione, e quella sulla trasmissione delle tecnologie; ma di entrambe queste risoluzioni, trattandosi appena di un inizio, non si può ancora valutare il reale apporto. In tema di aiuti, nessuna particolare novità rispetto a quanto era stato affermato nella Strategia per il 2° Decennio dello sviluppo (17). Invece, circa altri punti — in particolare circa i mercati delle materie prime — si può parlare di una situazione di blocco e di stagnazione; del resto, tale questione, per quanto importante, interessa in gradi assai diversi i Paesi in via di sviluppo.

2. Alcuni punti nuovi appaiono più importanti. Pur trattandosi ancora di un inizio più che di decisioni concrete di applicazione, essi tuttavia manifestano una evoluzione delle mentalità. Tre di essi meritano di essere segnalati. Si tratta anzitutto di prendere in considerazione la sorte dei Paesi meno sviluppati, del « **nucleo** » dei 25, e di inventare per essi, in ogni campo, **speciali misure**; è questo un punto acquisito, ma bisognerà studiare, per tali Paesi, le loro vere opportunità di avvenire e il significato dello sviluppo. In secondo luogo è stato stabilito il principio di una **partecipazione dei Paesi in via di sviluppo alle decisioni monetarie internazionali**; ma resta da precisare in quale sede (Fondo Monetario Internazionale, senza dubbio), sotto quale forma e con quale rappresentatività (limitatamente al gruppo di 20 Paesi di cui parlano gli Stati Uniti?); tutto questo resta oggetto di trattative ancora difficili. Infine, ciascuno ha riconosciuto che bisognerebbe stabilire un **legame tra le nuove liquidità internazionali** (Diritti Speciali di Prelievo) e lo sviluppo, ossia che la considerazione dei Paesi in via di sviluppo in questo campo dovrebbe essere preponderante; ma anche su questo punto niente è stato precisato circa le modalità di applicazione, e si rimarrà forse, per ora, allo stadio degli studi da intraprendere per chiarire questo complesso problema; un passo avanti, comunque, è stato fatto.

Due risoluzioni sono di carattere più generale. La prima propone **dieci principi**, che riflettono una problematica alquanto nuova, intesi a favorire un più largo accordo tra i vari Paesi nelle loro relazioni commerciali. La seconda, più ambiziosa, mira a fissare una **carta dei doveri e diritti economici degli Stati**. Queste due risoluzioni tendono a stabilire un quadro e un fondamento che consentano di condurre i negoziati su punti più concreti. Sono dunque lungi dall'essere inutili, a condizione che ciascuno Stato le prenda davvero sul serio.

(16) Non intendiamo qui esporre e valutare il contenuto di tutte le risoluzioni votate né pesarne le conseguenze per l'avvenire. Ne segnaliamo qualcuna a titolo d'esempio.

(17) Tuttavia alcuni Paesi, come il Giappone, hanno precisato il termine entro il quale intendono raggiungere l'obiettivo dell'1% del Prodotto Nazionale Lordo (di cui lo 0,70% sotto forma di aiuto pubblico).

VERSO NUOVE PROBLEMATICHE

1. Oltre che con la congiuntura monetaria ed economica, che ha certo contribuito a limitare i risultati della 3^a UNCTAD, l'atteggiamento di riserva dei Paesi sviluppati si spiega anche con la loro **preoccupazione prioritaria per i propri interessi**. Tale atteggiamento è del resto condiviso da ogni nazione. Difendendo i propri interessi, ciascun Paese pensa di agire per il bene dei suoi cittadini, certo, ma anche — e questo è più dubbio — per il bene di tutti. Come le conferenze analoghe, l'UNCTAD si mantiene a un livello internazionale: le Nazioni che là si incontrano cercano di far valere ciascuna i propri interessi, senza elevarsi al livello mondiale, ossia in quella sfera di considerazioni e di finalità che, inglobando le nazioni, le superi. Malgrado molti discorsi ufficiali che a gara fanno appello alla solidarietà mondiale, il grado di coscienza di tale solidarietà resta debole, ed è questo un ostacolo grave.

Finchè la divisione in nazioni resta preponderante, come arrivare a situarsi in una problematica di bene comune mondiale da definire e da promuovere? **L'era dei nazionalismi non è chiusa**; essi si affermano vigorosi e angusti. Ma è forse questa la strada migliore per assicurare uno sfruttamento ottimale delle ricchezze naturali e un'equa ripartizione dei beni prodotti?

Alcuni pensano di risolvere o eludere questa difficoltà strutturale — che è in pari tempo un ritardo di educazione a cogliere la realtà mondiale dell'umanità — affermando che gli interessi di tutte le nazioni convergono. L'interesse ben compreso di una nazione dovrebbe condurla ad aprirsi alle altre, e, in questo senso, i Paesi sviluppati avrebbero interesse a commerciare con i Paesi in via di sviluppo, ad aiutarli a mantenere sana la loro economia e a sostenerne la crescita regolare (assicurarsi degli sbocchi, evitare le crisi, scongiurare l'inflazione, ecc.). Questa visione è comoda, persino seducente: esprime un utilitarismo ben compreso. Ma risponde alla realtà? Si può veramente affermare la convergenza spontanea degli interessi delle diverse nazioni, quando si vedono nascere scontri e lotte e stabilirsi rapporti di dominazione e non di cooperazione? **Questa visione rispecchia, al livello delle nazioni, il postulato liberistico, in larga misura insostenibile: l'armonia prestabilita degli interessi. La solidarietà mondiale esige al contrario che ogni nazione accetti di superare i propri interessi**, sappia entrare nelle prospettive delle altre e dare una certa priorità ai loro bisogni. Ogni solidarietà suppone che si consenta a fare qualche sacrificio per gli altri (non un semplice compromesso tattico); per questo è costosa. Lungi dall'essere spontanea, essa è frutto di una educazione morale, che è appena ai suoi inizi; anche la 3^a UNCTAD ha risentito di questo troppo debole livello di coscienza mondiale.

2. Inoltre, a Santiago, i partecipanti si sono mantenuti, nelle loro analisi e nelle loro richieste, al livello delle relazioni commerciali, campo proprio della Conferenza. Ma i **veri problemi di giustizia** non possono limitarsi a quello del miglioramento degli scambi commerciali ai fini dello sviluppo; essi **esigono un esame più approfondito delle stesse**

strutture economiche e, più ancora, dei sistemi di poteri che regolano i rapporti tra le economie e tra i Paesi. E' stato per mancanza di ambizione o di coraggio, o per rispetto della scelta che ciascun Paese ha fatto delle proprie strutture economiche, o per mancanza di una analisi più approfondita delle forze che attraversano e organizzano lo spazio mondiale? In realtà, **la 3^a UNCTAD non ha potuto o non ha voluto spingersi fino a questo livello di percezione.** E' vero che, se si fosse cercato di chiarire il sistema dei poteri esistenti, ci si sarebbe addentrati nel terreno politico; e l'UNCTAD, per mancanza di competenza, non vuole varcare questo limite. Tuttavia, come negare che i problemi del commercio internazionale abbiano un aspetto politico? Non riconoscerlo significa restare in una problematica angusta e, in parte, falsa.

Vincolata nel suo campo specifico, l'UNCTAD avverte i limiti della propria efficacia e sente la realtà sfuggirle. La moltiplicazione delle organizzazioni internazionali è stata una necessità e un progresso: distinguendo delle sfere di competenza, si potevano meglio delimitare le questioni e trovare per esse soluzioni appropriate. Questa specializzazione — anche con stretti collegamenti tra le organizzazioni — rischia di trasformarsi, per ciascuna di esse, in debolezza e in senso di impotenza. **Bisogna ritrovare dei centri dove i problemi mondiali possano essere colti nella loro unità reale e complessa.** In luogo dei compartimenti stagni e della competizione tra le diverse organizzazioni internazionali — ai quali spesso si aggiunge una pesantezza burocratica —, bisogna creare delle **istanze superiori di cooperazione.** Le organizzazioni internazionali devono dar prova della loro capacità di promuovere la solidarietà mondiale.

3. Analizzando i nuovi sistemi di poteri, un posto speciale va riservato alle **imprese multinazionali.** Se ne è molto parlato a Santiago, per lo più attaccandole e denunciandole, raramente sottoponendole a una analisi obiettiva e approfondita. A parte le dichiarazioni politiche sulle imprese multinazionali, in diverse Commissioni è stato menzionato il loro ruolo in materia di esportazioni dei prodotti dei Paesi in via di sviluppo, di trasmissione delle tecnologie, di crisi monetaria internazionale, ecc. Philippe de Seynes, Segretario generale aggiunto delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali, ha sottolineato i loro poteri e la **necessità di controllarne le attività:** « Neppure è ragionevole continuare a chiudere gli occhi su una grave lacuna del sistema delle istituzioni internazionali: l'assenza di qualunque accordo circa il controllo e la regolamentazione dell'azione delle società multinazionali [...]. Le dimensioni stesse di un numero crescente di tali enti dovrebbero suggerire che è imprudente lasciare evolvere in un vuoto istituzionale questi nuovi centri di potere economico ». Assenti nelle discussioni di Ginevra (1964), appena evocate a Nuova Delhi (1968), le imprese multinazionali hanno dominato i discorsi di Santiago. E' questa una **nuova problematica:** degli imperi privati coprono più nazioni, sono di un peso superiore o uguale alla maggior parte di esse, e operano ostacolando, se non addirittura mettendo in crisi, le loro politiche economiche. Sarebbe stato conforme a obiettività riconoscere questo fenomeno nuovo e, invece di procedere per denunce allusive o sospetti, costi-

tuire, accanto alle Commissioni tradizionali, un gruppo di lavoro che trattasse dell'incidenza delle strategie delle imprese multinazionali sul commercio mondiale.

4. Altro esempio significativo è la **trasmissione delle tecnologie**. E' un tema che interessa sotto molti aspetti i Paesi in via di sviluppo: essi desiderano che i Paesi sviluppati mettano a loro disposizione, in maniera più liberale (in due sensi almeno: in maniera più larga e meno costosa) (18), le loro conoscenze tecniche. Su questo punto è stata votata una risoluzione, del resto assai generica. Bisogna andare molto più oltre: **il progresso tecnologico dei Paesi sviluppati ha conseguenze molteplici** di cui bisogna fin d'ora chiarire la natura, senza dilazionare seri studi sulla questione. Segnaliamo tre gravi impatti. Il progresso tecnologico conduce allo sviluppo dei prodotti artificiali e sintetici che fanno direttamente concorrenza ai prodotti naturali, risorsa principale dei Paesi in via di sviluppo; questa forma di concorrenza, già attiva in alcuni campi, tende a svalutare i prodotti naturali e a privare i Paesi in via di sviluppo dei loro mezzi di scambio e di un potere di pressione. Di contro al trasferimento delle tecnologie verso i Paesi in via di sviluppo si compie un movimento inverso, il drenaggio dei cervelli: esistono nazioni a forte infrastruttura scientifica e culturale e ad alti livelli di remunerazione che attirano i tecnici dei Paesi in via di sviluppo, a scapito dei servizi che essi potrebbero rendere ai propri Paesi; è quanto si potrebbe definire il commercio delle competenze. E' un fattore di impoverimento per i Paesi in via di sviluppo, dove i quadri scientifici e tecnici sono in numero insufficiente. Infine, l'ineguale livello di sviluppo tecnologico tra i Paesi genera nuovi fenomeni di dominazione, tanto che si è già parlato di « **neocolonialismo tecnologico** »: non si tratta solamente di proporre ai Paesi in via di sviluppo dei « modelli » tecnici, concepiti e adattati per i Paesi sviluppati; ma la necessità di ricorrere alle tecniche avanzate dei Paesi sviluppati senza che si possa prevedere di colmare il ritardo, crea una relazione di dipendenza che diventa presto gravosa (19).

5. **Tutti questi nuovi problemi vanno affrontati** (20), evitando di lasciarsi assorbire dal dettaglio delle questioni classiche del commercio mondiale. Certo, queste ultime hanno la loro importanza, e dei migliora-

(18) Si è calcolato che per i Paesi in via di sviluppo il costo di trasmissione delle tecnologie è stato, per il 1970, di 1,5 miliardi di dollari e dovrebbe raggiungere, nel 1980, 9 miliardi di dollari.

(19) Tra le tecniche moderne che saranno domani strumenti di potere, bisogna menzionare le tecniche di organizzazione, e in special modo le tecniche di trattamento delle informazioni (« banche di dati », in particolare). In questo campo, i Paesi in via di sviluppo hanno forse un ritardo maggiore.

(20) Segnaliamo una questione d'avvenire che ha richiamato l'attenzione della 3^a UNCTAD: lo sfruttamento dei fondi sottomarini. Grazie a delle tecniche di estrazione che si vanno mettendo a punto, si pensa di sfruttare i depositi superficiali di minerali greggi (noduli) nei fondi sottomarini. A chi appartengono queste ricchezze naturali? Secondo il diritto tradizionale, al primo occupante. Chi sarebbe qui il primo occupante? Alcuni Paesi chiedono con insistenza che si estenda il limite delle acque territoriali fino a 200 miglia.

menti sono possibili e auspicabili, ma se ci si lascia assorbire da esse, si rischia di non rinnovare le proprie concezioni e di lasciar sfuggire (o di cogliere troppo tardi) le questioni che caratterizzeranno l'avvenire e che già si profilano all'orizzonte. Ogni istituzione internazionale è segnata dalle circostanze storiche che l'hanno fatta nascere: viene creata a un dato momento per rispondere a un preciso bisogno; tuttavia deve sapersi affrancare dalle condizioni della sua origine, altrimenti invecchia e si appesantisce, divenendo incapace di inventare, nello spirito stesso della sua fondazione, la propria missione. L'UNCTAD, che ha appena dieci anni di vita, sarebbe già segnata dal tempo?

*

Certamente quanti concludono — troppo sbrigativamente, a nostro parere — che la Conferenza di Santiago, dopo quella di Nuova Delhi, è stata un insuccesso, sono portati a considerare inutili tanti discorsi e tante spese. Se gli incontri sono vani, a che pro continuarli? Al limite, alcuni penseranno che tali incontri contribuiscono a tener viva l'illusione di un dialogo possibile, di una cooperazione da instaurare e che, in questo senso, essi sono perfino nocivi. Tanto vale giungere alla rottura e rendere manifeste le contrapposizioni. Certuni che parlavano della « Conferenza dell'ultima occasione », erano profeti?

Senza riprendere gli argomenti che abbiamo sviluppato, ricordiamo che, malgrado le apparenze, delle trasformazioni di mentalità si operano, alcuni problemi progrediscono — anche se troppo lentamente — e, tra una Conferenza e l'altra, a Ginevra, dove si svolge un dialogo permanente, un lavoro viene compiuto.

Ci si potrebbe tuttavia chiedere, a buon diritto, se pur tenendo una Conferenza ogni quattro anni, non si potrebbe cambiarne il contenuto. Invece di essere un periodo di negoziati delicati, lunghi e poco spettacolari su questioni troppo numerose, **la Conferenza, di durata più ridotta, potrebbe proporsì tre obiettivi:**

— compiere una valutazione obiettiva e critica dell'evoluzione del commercio internazionale durante gli anni trascorsi, e fare un bilancio, positivo e negativo, degli accordi realizzati;

— individuare le grandi linee dell'evoluzione delle relazioni economiche internazionali e cogliere i nuovi problemi emergenti;

— dar vita a un ampio dibattito sui principi che dovrebbero ispirare l'azione dell'UNCTAD nel corso degli anni successivi; ottenere su questi principi un accordo unanime e lasciare poi al Consiglio e alle Commissioni permanenti animate dal Segretario generale la cura di passare alle applicazioni concrete.

Si potrebbe, in tal modo, sperare di restituire all'UNCTAD la sua ispirazione di origine e ridarle fiducia nella propria missione.

Philippe Laurent