

Lo Spettatore Internazionale

**Europa - America :
materiali per un dibattito**
di Riccardo Perissich e Stefano Silvestri

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 ».

Anno V, numero 5, settembre-ottobre 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 27-0118-9

Europa - America : materiali per un dibattito

di Riccardo Perissich e Stefano Silvestri

Società editrice il Mulino

Bologna

Indice

pag. 7	Prefazione
11	I - Partnership, subordinazione e autonomia
23	Interessi comuni?
27	L'Europa, gli Usa e il Terzo mondo
33	II - I rapporti militari
34	Il fianco nord
37	Il fianco sud
42	Il settore centrale
43	La funzione delle truppe americane
47	La strategia atomica
53	Il problema dei costi
57	La strategia dell'alleanza
61	Il quadro politico
62	Interrogativi e possibilità
65	III - I rapporti economici
66	La questione monetaria
71	Evitare una guerra commerciale
75	IV - Le alternative degli europei
80	Tre ipotesi

Prefazione

Negli anni '70 i rapporti fra l'Europa occidentale e gli Stati Uniti d'America saranno diversi da quelli degli anni sessanta e in genere degli anni del dopoguerra. La situazione attuale è tuttavia ancora la stessa che questo lungo periodo ha apparecchiato ed è come una costruzione che si regge, coi suoi pregi e i suoi difetti, ma che manifesta ormai delle crepe, degli scricchiolii e dei cedimenti, che alcuni interpretano come sintomi di un crollo inevitabile, altri come la necessità di effettuare dei cambiamenti e delle riparazioni, e altri infine come un fatto trascurabile, un assestamento strutturale.

Da venticinque anni l'Europa vive sotto l'ombrello atomico americano e ad esso affida, volente o nolente, gran parte della sua sicurezza; truppe Usa sono stazionate sul nostro continente. Questi rapporti sono regolati nel quadro di un trattato cui gli Europei hanno abbastanza liberamente aderito, e di un sistema di difesa, al quale partecipa gran parte dei nostri eserciti, ma che risente ovviamente della posizione preminente di Washington: è un'alleanza fra ineguali. Ora, si assiste da parte europea, ad una insofferenza nei confronti di tale posizione, unita però a mancanza di idee e di volontà circa il modo di uscirne, e da parte americana ad una certa stanchezza a sopportare un fardello alquanto oneroso e per di più assai poco, almeno a parole, apprezzato. Questo secondo atteggiamento è più importante, perché sembra anticipare una volontà di parziale alleggerimento, di cui sono sintomi: a - in riferimento alle forze convenzionali, la richiesta agli Europei, e in particolare ai Tedeschi di assumersi una parte del peso, finanziariamente almeno; b - per quanto riguarda quelle nucleari, la tendenza, dopo il fallimento dei tentativi di realizzare una partecipazione europea all'armamento senza tuttavia perdere il potere della decisione, a raggiungere un accordo con l'avversario, sopra la testa del vecchio continente.

I rapporti economici fra le due rive dell'Atlantico hanno raggiunto un volume vertiginoso sia per scambi commerciali, sia per movimenti di capitali. L'Europa del mercato comune si è dimostrata un interlocutore di tutto rispetto ma anche un'area preziosa di espansione per l'economia americana, alternando fiere competizioni a favorevoli offerte di investimento.

Il « Kennedy round » che cercava di razionalizzare questo complesso sistema di rapporti è rimasto parziale e incompiuto. Da parte comunitaria e da parte statunitense forti spinte protezioniste si manifestano, voci di « guerre commerciali » si fanno sentire.

L'appartenenza dell'Europa all'area del dollaro, sempre più esclusiva con il declinare della sterlina, ha facilitato una situazione di vantaggio per gli Usa ma ha anche sottoposto la loro moneta a una tensione che non appare più sopportabile. Tutto il sistema monetario dell'occidente è in questione.

Sul piano politico, alle insofferenze (più che le divergenze) circa l'impegno americano nelle varie parti del mondo, che si esprimono da noi, fa riscontro da parte loro l'abbandono della fiducia, sempre proclamata e spesso concretamente sostenuta, per il processo di integrazione e la sostituzione di legami fundamentalmente amichevoli con la diffidenza tradizionale dei rapporti internazionali.

Quale e quanto sarà il mutamento? Quale deve essere il comportamento degli Europei? Nel desiderio di contribuire a dare una risposta a questi interrogativi, abbiamo raccolto in questo studio alcune prime idee quali risultano dalle ricerche finora compiute dall'Istituto affari internazionali per approfondire: a - i problemi di ristrutturazione della Nato; b - le ipotesi che si possono formulare circa un regolamento di sicurezza in Europa; e c - la crisi e le prospettive di evoluzione del processo di integrazione europea.

Incontri e riunioni sui primi documenti base con la partecipazione di collaboratori ed esperti hanno largamente contribuito a questo lavoro, e delle loro opinioni è spesso traccia nelle pagine seguenti, la responsabilità di questa stesura restando tuttavia agli autori.

Nel ripensamento dei collegamenti fra l'evoluzione dei vincoli atlantici e lo stentato progredire del processo comunitario, è presto emersa la necessità che gli Europei, non limitandosi a reagire ad iniziative e dottrine provenienti d'oltreatlantico, definiscano una politica positiva nei confronti degli Stati Uniti. D'altra parte apparivano ugualmente inaccettabili o insufficienti le soluzioni avanzate, da quella gollista a quella atlantica tradizionale.

Pur senza velleità di terzaforzismo è venuta invece in rilievo la necessità per gli Europei di disporre, e quindi di dotarsi, di un centro politico di elaborazione e di decisione, cioè per chiamare le cose con

il loro nome, di un governo.

Non è tuttavia per proporre soluzioni che abbiamo deciso questa pubblicazione ma per fare il punto di uno studio, composito ma con un fondo unitario, onde facilitarne la discussione con gli amici che ci seguono e quindi lo sviluppo del lavoro che l'Iai si ripromette per i prossimi tempi. Gli argomenti sono stati raccolti in tre categorie principali, quella politica, quella militare e quella economica, riservando per la fine un elenco delle scelte che si pongono gli Europei, elenco nel quale si esprime il carattere eminentemente problematico di questo nostro volume.

Istituto Affari Internazionali

I. Partnership, subordinazione e autonomia

Benché i legami fra le due rive dell'Atlantico abbiano sempre avuto una certa influenza sulla politica europea e si siano in particolare accresciuti nella prima metà di questo secolo, si può dire che lo stato attuale dei rapporti tra l'Europa occidentale e gli Stati Uniti ha le sue origini negli eventi della seconda guerra mondiale e, più ancora, dell'immediato dopoguerra.

Le relazioni euroamericane (e in particolare l'atteggiamento degli europei occidentali nei confronti degli Usa) sono state lungo tutto questo periodo, e sono in gran parte ancora, funzione di tre ordini di problemi.

Questioni che riguardano specificamente i rapporti transatlantici, cioè un gruppo di paesi che costituiscono non solo la grande maggioranza dell'occidente, ma anche la parte preponderante del mondo industrializzato. I rapporti con l'Urss e il mondo comunista. La crisi del sistema imperiale europeo nel Terzo mondo.

È chiaro che questi tre fattori contengono in sé spinte, esigenze e motivazioni largamente contraddittorie. Inoltre il loro peso relativo nei rapporti euroamericani è progressivamente mutato nel corso di questi anni. Infine la indiscussa posizione di forza cui si sono trovati gli Stati Uniti ha fatto sí che la politica dell'Europa sia stata in gran parte una risposta ad iniziative e dottrine che provenivano d'oltre Atlantico.

Fino alla metà degli anni '50 e al termine della guerra fredda, tutti gli elementi che determinarono le relazioni euroamericane hanno trovato un notevole grado di unità, nonostante il periodico emergere di contrasti, fra le due sponde dell'Atlantico e fra gli stessi europei. La situazione era efficacemente riassunta da Jean Monnet il quale, all'inizio degli anni '50, poteva affermare che in fondo l'Europa non aveva urgente bisogno di strumenti per definire una politica estera comune

poiché questa era di fatto imposta dalla guerra fredda ed elaborata attraverso gli strumenti dell'Alleanza atlantica.

I pilastri su cui si reggeva il sistema atlantico erano essenzialmente tre. L'aiuto americano allo sforzo di ricostruzione dell'Europa attraverso il piano Marshall, che trovò la sua espressione organizzativa nell'Oece. L'organizzazione politicomilitare di difesa dell'Europa costituita dalla Nato. Il processo di integrazione dell'Europa occidentale concretatosi nel Consiglio d'Europa, nella Ceca e in seguito, dopo il fallimento della Ced, nella Cee e nell'Euratom.

Questi indirizzi vennero perseguiti di comune accordo tra europei e americani e furono appoggiati dalle stesse forze politiche; essi tendono quindi ad essere considerati come espressione di una stessa politica. In effetti rispondevano ad esigenze, e anche ad impostazioni, piuttosto diverse. Benché la guerra fredda avesse distrutto il sogno roosveltiano di un sistema internazionale armonico, che includesse anche l'Unione Sovietica, e che doveva trovare la sua espressione nell'Organizzazione delle Nazioni Unite, gli Stati Uniti non rinunciarono a perseguire una politica estera che fosse in qualche modo espressione di un disegno politico e tendesse ad una sistemazione organica almeno di quella parte di mondo che non si trovava sotto il controllo comunista.

Per quanto riguarda l'Europa la funzione degli Stati Uniti era vista essenzialmente come un potente stimolo esterno alla ricostruzione politica ed economica. Pur potendo contare sull'aiuto americano, gli europei avrebbero tuttavia dovuto fare da soli. L'impegno americano era quindi destinato ad essere un elemento temporaneo, che sarebbe cessato non appena l'Europa avesse pienamente recuperato le sue forze. I rapporti futuri fra Europa e Stati Uniti erano collocati nella prospettiva di una profonda collaborazione tra entità sostanzialmente distinte, che avrebbero potuto comunque usufruire sia degli strumenti classici della politica internazionale, che delle nuove forme di cooperazione funzionalista sviluppate durante la guerra dagli alleati, e delle possibilità offerte dall'Onu.

È pressoché inutile discutere le motivazioni di tale politica. In essa confluivano vari elementi. L'ideologia liberale missionaria propria della cultura politica americana: gli Stati Uniti dovevano contribuire al progresso e alla democrazia di ogni parte del mondo. L'interesse economico: la disastrosa esperienza fatta tra le due guerre aveva insegnato a tutti, con le parole di Keynes, che in una economia industriale « nessuno può essere prospero in mezzo ad uno slum ». L'interesse politico: l'Europa occidentale doveva essere posta in grado di resistere, socialmente ed economicamente alla suggestione dell'ideologia comunista. È un fatto comunque che la filosofia che stava alla base del piano Marshall e dell'appoggio americano all'integrazione europea mancava in maniera sor-

prendente, se la si paragona alla politica seguita dalle potenze europee nel periodo del loro splendore, di elementi imperiali. Questo, purché si voglia prendere il termine « imperiale » nel suo senso tradizionale di una organizzazione di stati basata sul controllo, diretto o indiretto, di una grande potenza rispetto ai paesi minori.

Tuttavia l'insorgere di una tensione militare con l'Unione Sovietica e la totale incapacità degli europei di provvedere da soli alla loro difesa, fecero della Nato un'organizzazione in cui l'impegno americano era sostanzialmente maggiore, non solo quantitativamente, ma anche qualitativamente. Al contrario dell'Oece, che era soprattutto un'organizzazione europea che amministrava aiuti americani, la Nato è un'organizzazione integrata in cui gli americani provvedono alla difesa dell'Europa con l'aiuto, ausiliario e subordinato, degli europei stessi.

Gli sforzi di integrazione europea, nonostante i brillanti risultati, si rivelarono presto più lenti del previsto. L'aiuto americano fu quindi utilizzato anche, e soprattutto, per la ricostruzione dei tradizionali stati nazionali. L'Alleanza atlantica divenne così anche il supporto di una rete di rapporti bilaterali, più o meno speciali o privilegiati, tra i singoli stati europei e gli Usa. L'impegno americano si trovò a pesare, e ad essere percepito, in misura e con significati differenti nelle varie parti d'Europa. Oltre ad assolvere la funzione di difendere l'Europa occidentale nel suo complesso e di aiutare la sua ricostruzione, gli Stati Uniti divennero un elemento di crescente importanza nell'equilibrio e nei rapporti tra gli stessi paesi dell'Europa occidentale.

I legami con gli Usa inoltre divennero presto un elemento di politica interna in alcuni paesi europei. Certi gruppi dominanti in alcuni stati trovarono nell'alleanza privilegiata con gli Stati Uniti un forte sostegno per il loro potere; essa andava quindi perseguita come un fine in sé ed era vista come una garanzia molto più sicura di quanto non fosse una politica di neutralità, o anche lo sviluppo di un'autonoma organizzazione europea, i cui contorni apparivano molto nebulosi e che del resto era ancora di là da venire.

Infine allo sviluppo economico dell'Europa corrisponde un intensificarsi senza precedenti dei legami commerciali, industriali e finanziari tra Europa e Stati Uniti. Si crearono crescenti interessi volti al rafforzamento di questi legami e a quella che si iniziò a chiamare interdipendenza euro-americana.

In questo contesto, e secondo linee notevolmente differenti dal disegno iniziale, si fece così strada, sulle due rive dell'Atlantico, l'ideologia della « comunità atlantica » le cui forme e strutture non erano definite, ma che era vista essenzialmente come un sistema politico abbastanza omogeneo, dotato di interessi, ideologia e cultura comuni. I due filoni, quello « atlantico » e quello « europeo » poterono coesistere,

o addirittura coincidere, per tutta la durata della guerra fredda. Avrebbero potuto ritrovare una loro unità organica nel « grande disegno kennediano » della partnership, se i profondi mutamenti politici verificatisi nell'equilibrio europeo e mondiale non ne avessero nel frattempo mutato i presupposti e se, contemporaneamente, non fossero riemerse spinte ed esigenze che la guerra fredda aveva per lungo tempo compresso ¹.

Innanzitutto gli Stati Uniti avevano esteso progressivamente i loro impegni non solo europei, ma mondiali, mentre gli europei si ritiravano dalle loro tradizionali zone di influenza. Gli Stati Uniti elaboravano quindi una politica globale di cui l'Europa era solo uno degli elementi, mentre un peso maggiore veniva assunto dall'America latina, dall'Asia (Vietnam, Cina, Giappone) e soprattutto da un inizio di dialogo con l'Urss, anch'essa impegnata in maniera crescente a definire una politica globale. L'Europa si presentava invece come un sistema regionale, non privo di ambizioni o di velleità, ma sostanzialmente ripiegato su problemi di equilibrio continentale. L'Europa inoltre non riusciva ad unirsi e a creare quindi il secondo pilastro dell'auspicata partnership.

Lo svilupparsi dei rapporti privilegiati tra i singoli stati europei e gli Usa, accompagnato dal decrescente peso relativo dell'Europa nella politica americana, hanno dato ai legami atlantici un progressivo carattere imperiale, non tanto nel senso che gli Stati Uniti fossero interessati ad esercitare un controllo sulle politiche dei singoli stati europei, quanto per il carattere asimmetrico dei legami transatlantici. In altre parole, forti elementi di interdipendenza esistono certamente da entrambi i lati, ma i loro effetti sono a tal punto differenti per peso e intensità da creare situazioni qualitativamente diverse sul piano politico. Mentre gli Stati Uniti dispongono, comunque e sempre, di un'ampia gamma di scelte per rispondere alle decisioni degli europei, questi non possono invece evitare di essere determinati dalle scelte americane. Poiché gli americani si sono sinora rifiutati di accettare limitazioni di sovranità, o comunque un maggiore controllo degli europei sulla loro politica, gli strumenti di cooperazione esistenti sono stati utilizzati di fatto in maniera crescente per tentare di « aggiustare » le politiche europee agli interessi globali Usa.

Uno dei momenti più significativi di questo processo è stato il passaggio dal progetto di Forza multilaterale nucleare della Nato (Mlf) al Trattato di non proliferazione (Npt). Ricordiamo brevemente i fatti. All'inizio degli anni '60, nel quadro della « partnership » l'amministrazione Kennedy propose agli alleati una formula di « nuclear sharing »,

¹ Per una analisi delle differenze tra « idea atlantica » e « idea europea » vedi Harold V. Buren Cleveland, *The Atlantic Idea and its European Rivals*, McGraw Hill, 1966.

ciò di compartecipazione degli europei alla gestione del deterrente atomico Usa. Ciò si sarebbe dovuto concretare nella costituzione di una forza multilaterale a cui avrebbero partecipato tutti gli alleati, il cui impiego sarebbe stato deciso in comune e che sarebbe stata equipaggiata con il deterrente nucleare britannico e con un sostanziale contributo americano. Le implicazioni del progetto erano molteplici. Lo sviluppo degli armamenti strategici aveva dato una rilevanza preponderante alla difesa nucleare svalutando così implicitamente l'apparato convenzionale integrato della Nato. La Mlf era quindi un tentativo di completare con misure di carattere nucleare il dispositivo difensivo atlantico. D'altra parte tuttavia essa era anche un tentativo degli americani di controllare e canalizzare le emergenti aspirazioni degli europei ad avere un dito sul grilletto atomico. Aspirazioni che avevano già assunto la forma del deterrente inglese (ormai reso « rispettabile » dal tempo), della « force de frappe » francese (molto più scomoda) e dietro a cui si profilava l'incubo di una tentazione tedesca.

Si trattava purtroppo di un progetto nato male. Costruita essenzialmente su un contributo americano la Mlf non avrebbe comunque compreso che la minima parte del deterrente statunitense. Mentre quindi gli europei si legavano le mani, la libertà di iniziativa degli americani restava praticamente intatta. Inoltre restava da risolvere il problema di come realizzare un sistema di decisioni circa il suo impiego, che fosse nello stesso tempo rapido, efficace e democratico, cioè che ponesse su un piano di parità una superpotenza ed uno stuolo di alleati minori. Infine il progetto non poteva non suscitare le ire dell'Urss, che vi vedeva un pericoloso avvicinamento dei tedeschi alle responsabilità nucleari.

Il tipo di problemi in cui si dibatteva la Mlf ricorda curiosamente, in una dimensione molto più drammatica, quelli che caratterizzano i rapporti francotedeschi nel settore carbosiderurgico prima che Schuman lanciasse la proposta della Ceca. In sostanza non si poteva parlare di partecipazione se ad una rinuncia di sovranità dei piccoli non corrispondeva una limitazione di sovranità dei grandi. Era quanto andava in quegli anni dicendo Altiero Spinelli, che proponeva la creazione di strutture atlantiche sovranazionali per i problemi della difesa. Tuttavia gli americani, pur essendo disposti a molte concessioni, non erano pronti ad oltrepassare la soglia di una effettiva limitazione di sovranità. La Francia, dal canto suo, prendendo spunto dalle ambiguità della Mlf, riaffermava con maggiore vigore la sua volontà di indipendenza, per accelerare il programma della « force de frappe ».

La Mlf si dimostrava un progetto che, senza risolvere realmente alcuno dei problemi per i quali era stata concepita, ne apriva dei nuovi. Essa veniva quindi a cadere non tanto per i difetti della formulazione, che avrebbero potuto essere corretti (come in effetti si tentò di fare),

quanto perché mancava di seri presupposti politici. Entro la fine del 1965 la Mlf fu definitivamente accantonata. Miracolosamente ci si rese conto che gli Usa non erano poi così interessati ad associare gli alleati alla difesa nucleare; dal canto loro gli alleati non erano affatto ansiosi di mettere un dito sul grilletto; infine nessuno pareva giudicare la tensione con l'Urss sufficientemente seria da impegnarsi in progetti difficili e imbarazzanti. Gli americani si dedicarono quindi intensamente al negoziato con l'Urss per l'Npt. Non è nostra intenzione approfondire questo argomento; il meno che si possa dire a questo proposito tuttavia è che in esso ogni elemento di « partnership » è completamente assente. È inoltre interessante notare che le resistenze europee all'Npt non sono state motivate da ambizioni atomiche frustrate o dal desiderio di riproporre il « nuclear sharing », ma piuttosto dal rifiuto di una discriminazione formale fra « grandi » e « piccoli » e dal timore che l'Npt costituisse un primo elemento di negoziato bipolare fra Usa e Urss.

Dei progetti di compartecipazione restava dunque ben poco: la doppia chiave per le testate nucleari tattiche situate in Europa e il Comitato di pianificazione nucleare in seno alla Nato. L'attività di questo Comitato viene spesso definita un successo poiché consentirebbe agli europei di influire su determinate scelte della politica americana. Non vogliamo contestare questa tesi. Ciò che è sintomatico è che in Europa oramai si tende a fare una notevole confusione fra la possibilità per europei e americani di prendere decisioni in comune e la possibilità per gli europei di influire sulle decisioni americane. Comprendere entrambe le ipotesi sotto l'etichetta della partnership ci sembra un grave errore ed il fatto che esso venga così spesso compiuto ci sembra indicativo della crisi del « disegno kennediano ».

Sarebbe tuttavia errato concludere da questa analisi, come hanno fatto i gollisti francesi, che le strutture euroamericane esistenti, non potendo essere uno strumento di partnership sono necessariamente uno strumento di subordinazione. La degenerazione imperiale del sistema atlantico era comunque un fatto obiettivo ed era motivata da cause molto profonde. L'esistenza di strutture comuni serviva, se mai, a mitigarne alcuni effetti particolarmente negativi.

Questo processo non è stato tuttavia esente da tensioni e in particolare ha fatto esplodere alcuni paradossi o contraddizioni che erano latenti nel disegno « europeo-atlantico » quale si era delineato negli anni della guerra fredda.

La distensione viene percepita in Europa, all'ovest come all'est, essenzialmente come un processo che dovrebbe portare alla dissoluzione dei blocchi e quindi a ridurre l'egemonia delle due superpotenze. Nello stesso tempo però essa è un tentativo di dialogo diretto fra le superpotenze, anche, ma non solo, a proposito dell'Europa. Ogni tentativo di

sistemazione paneuropea, di cui l'Urss sarebbe parte integrante, postula anche la partecipazione degli Stati Uniti. La dissoluzione dei blocchi potrebbe quindi comportare un aumento e non una diminuzione del controllo effettivo di entrambe le superpotenze sull'insieme dell'Europa. D'altro canto la possibilità per l'Europa occidentale di svincolarsi almeno in parte dall'egemonia americana, arrivando alla propria unificazione, assume il significato di una definitiva sanzione della divisione dell'Europa e quindi di un consolidamento della logica dei blocchi.

Nel complesso dei rapporti fra i blocchi e, all'interno di essi, fra i grandi e i minori, ciò non ha però un significato analogo ad est e a ovest². Ad est il processo è abbastanza lineare. I paesi « satelliti » sentono i legami di blocco come un limite molto forte. Sul piano politico il processo di rinnovamento ideologico è molto più avanzato che nell'Urss, la quale gioca invece un ruolo di pesante freno (Cecoslovacchia). Sul piano economico i paesi dell'Europa orientale hanno in generale strutture più moderne dell'Urss e sono estremamente dipendenti (al contrario dell'Urss) dal commercio internazionale. Una quota molto elevata dei loro scambi esteri si svolge con l'occidente e le esigenze di sviluppo economico reclamano un ulteriore aumento di questa quota. La distensione, lo sviluppo dei rapporti est-ovest e, al limite, la dissoluzione dei blocchi rivestono quindi, per essi, un interesse drammatico, addirittura vitale per alcuni aspetti dello sviluppo interno.

Per l'occidente il problema è diverso. Innanzitutto esso ha un grado di disciplina e di vincoli sostanzialmente minori. Il sistema socialista, quale si è storicamente realizzato, è considerato meno attraente dai paesi europei occidentali (compresi i partiti comunisti) di quanto non sia il sistema occidentale per i paesi socialisti. I rapporti economici dei paesi europei occidentali con l'est rappresentano una quota relativamente modesta, anche se in aumento, dei loro scambi esteri e gli incentivi ad aumentarli sono meno drammatici che non nel caso dei paesi socialisti.

Con la sola eccezione, come vedremo del problema tedesco, i paesi europei occidentali hanno quindi di fatto un interesse, diretto e immediato, minore a superare la divisione dell'Europa che non i paesi dell'Europa orientale. Per i paesi europei occidentali il discorso sulla sicurezza europea e sul superamento dei blocchi è in sostanza soprattutto uno degli elementi, o dei sintomi, della crisi dei rapporti con gli Usa ed un tentativo di strappare agli americani il monopolio del processo di distensione.

Mentre gli europei orientali non potrebbero in nessun caso rendersi autonomi dall'Urss senza rafforzare radicalmente i rapporti con

² Per un'analisi dell'asimmetria interna dei due blocchi vedi Pierre Hassner, *Change and Security in Europe*, Adelphi Papers, Iss, Londra, 1968.

l'occidente e modificare quindi lo status quo, l'Europa occidentale dispone invece, almeno in via di principio, di forza e solidità, politica ed economica, sufficienti per rendersi autonoma dagli Usa senza per questo avere un eccessivo bisogno di un radicale mutamento dell'aspetto europeo.

Ciò crea, tra l'altro, una costante ambivalenza nei confronti degli Usa; l'indipendenza dall'America è infatti un obiettivo della politica di distensione, ma nello stesso tempo ogni tentativo di dialogo deve essere garantito da un forte senso di sicurezza, per cui è necessario un elevato livello di protezione americana. Il risentimento verso gli Usa e la richiesta di protezione sono quindi ugualmente forti, per opposti motivi, sia tra quelli che vogliono la distensione, sia tra quelli che vi sono contrari.

Un'altra delle più palesi contraddizioni tra Europa e America era la politica della Repubblica federale tedesca, prima della nuova linea di Brandt. Obiettivo principale della politica tedesca era la riunificazione. Per ottenerla la Repubblica federale doveva godere dell'appoggio degli alleati occidentali. Il prezzo che i tedeschi dovevano pagare in cambio era una crescente integrazione nel sistema europeo e atlantico, cioè l'avvio di un processo che rendeva la riunificazione, a dir poco, molto più difficile.

Gli Stati Uniti, mentre cercavano di legare sempre più la Germania all'Occidente davano il loro appoggio alla politica di riunificazione, suggellando così un tale paradosso con il peso della loro autorità. D'altro canto la stessa presenza delle truppe americane in Germania è ambivalente. Essa è intesa sia a proteggere i tedeschi (e gli altri europei) dai russi, che a garantire gli alleati occidentali (e gli stessi russi), da sviluppi eccentrici della politica tedesca. Questo aspetto della presenza americana pone la Repubblica federale in una situazione del tutto particolare. Attraverso una serie di garanzie, e di trattati, alcuni risalenti alla II guerra mondiale, altri più recenti, e di cui la situazione di Berlino è il caso più significativo, gli americani (e in misura minore la Francia e la Gran Bretagna) dispongono di un effettivo potere di controllo sulla politica tedesca. Ma queste responsabilità degli Usa, che restano l'alleato principale su cui è fondata la politica di Bonn nel dopoguerra, potrebbero domani farli anche considerare responsabili del fallimento o dell'abbandono della politica di riunificazione³.

La recente svolta politica di Brandt, e il trattato russo-tedesco, pur mutando profondamente la situazione, tengono ancora in vita tali paradossi. Da un lato infatti Brandt abbandona, almeno nel breve termine, la prospettiva della riunificazione, e riconosce le legittimità dell'esistenza di un blocco orientale, ma dall'altro gli Usa a Berlino e con

³ V. Karl Kaiser, *La Germania fra est e ovest*, Il Mulino, Bologna, 1969.

le loro truppe in Germania sono tutt'ora chiamati a garantire uno status quo che non è solo territoriale, ma politico. Essi restano certo i garanti anche della nuova politica tedesca, ma sono di fatto tuttora impegnati nella difesa di una linea che non necessariamente coincide con quella politica. Sembra inevitabile a questo punto, che qualsiasi passo tedesco aumenti le difficoltà degli americani, e che qualsiasi tentativo americano di rivedere i rapporti con la Germania sulla base della nuova situazione di fatto, possa venir definito come un « tradimento » dai tedeschi.

Gli americani potrebbero risolvere questo dilemma se si accordassero direttamente con i sovietici. Ma le conversazioni bilaterali di Vienna e Helsinki, pur proseguendo in modo soddisfacente, non sembrano poter raggiungere rapidamente risultati spettacolari. E gli stessi accordi sul Medio Oriente hanno un aspetto più armistiziale e provvisorio che definitivo. Gli Usa sono così costretti insieme ad appoggiare le iniziative tedesche, a mantenere i propri impegni di blocco, e nello stesso tempo a ricercare un accordo diretto con l'Urss che non li isoli dalle correnti politiche europee. Ma essi non controllano più pienamente la politica europea, e la loro capacità contrattuale verso i sovietici ne è fortemente sminuita. Anche una Conferenza sulla sicurezza europea potrebbe, allo stato attuale, costringere gli Usa a scelte politiche affrettate, determinate dalla necessità di tenere il passo con questo o quel paese. La mancanza di un tessuto connettivo della Nato, che vada al di là del minimo comun denominatore americano, fa sì che se quest'ultimo viene a perdere di forza unificante, tutto il sistema europeo viene rimesso in discussione. La Germania, che è insieme il paese chiave della Nato e il paese da essa più determinato, è anche oggi il massimo centro di iniziativa politica verso il blocco orientale. In questa situazione è necessario o che la leadership torni agli americani, o che gli europei riescano a tenere il passo con i tedeschi, ricomprendendoli in una comune politica europea integrata.

La situazione di parità (almeno formale) di cui Francia e Gran Bretagna dispongono rispetto agli Stati Uniti per quanto riguarda lo statuto della Germania e in particolare di Berlino, non costituisce di per sé un elemento di forza degli europei. Essa infatti, tenendo in vita il mito dei « quattro grandi » consacra un elemento di discriminazione fra gli europei stessi. La difesa dei privilegi francoinglesi a Berlino si traduce di fatto in un aumento del condizionamento di Londra e Parigi da parte delle scelte americane e del dialogo bipolare.

Inoltre i tedeschi, non potendo fare affidamento a questo proposito su una posizione europea comune, si trovano ad essere ancora più vincolati alle garanzie americane.

La Francia non si trova in una situazione molto migliore. La politica gollista aveva come obiettivo di accrescere l'indipendenza del paese

nei confronti degli Usa. A tal fine faceva appello alla solidarietà europea. È interessante notare a questo proposito in che modo i gollisti legassero la loro contestazione dell'egemonia americana con il rifiuto di forme di integrazione sovranazionale in Europa. Posto che uno Stato può avere una politica estera efficace solo se questa è basata su una forte e radicata volontà nazionale (si tratta del dogma gollista fondamentale), una federazione europea, pur essendo in teoria, per peso e dimensione, in grado di competere con gli Usa, in pratica non possiederebbe questa « anima sacra » e sarebbe quindi votata all'impotenza e alla subordinazione rispetto agli Usa. Meglio quindi la conservazione delle piccole indipendenze nazionali, capaci però di agire, che la creazione di un grande organismo privo di anima. La Francia, agendo da sola, avrebbe comunque potuto operare da elemento di rottura per forzare una convergenza degli altri Stati europei sulle sue posizioni. La contraddizione di questo argomento era nel fatto che, ben lungi dal riuscire a spingere gli altri europei verso la ribellione, la politica francese aveva bisogno della presenza americana in Europa (ed in particolare in Germania) per mantenere un minimo di sicurezza e libertà di manovra. Situazione che consentiva ad alcuni tedeschi di commentare acridamente che l'antiamericanismo era un lusso che De Gaulle poteva permettersi per ragioni essenzialmente geografiche.

D'altra parte oramai la politica gollista ha visto cadere la sua più grande illusione. Essa contava di poter essere il perno della politica distensiva europea, e il vero tramite dei rapporti tra Rft e Urss. Nel momento stesso in cui questa illusione scompare, l'Urss stessa dimostra di essere più interessata ad un accordo con la Rft che garantisca la solidità interna del campo socialista, che a un accordo con la Francia, che in prospettiva poteva favorire una disgregazione del blocco occidentale. Il difetto principale del disegno francese era la pratica ricostituzione di una Europa *centrale* da controllare con un cordone di alleanze: tale disegno è stato giustamente temuto dai sovietici, interessati piuttosto a che non venisse creato nessun nuovo contesto politico comprendente insieme paesi occidentali e orientali *senza* l'Urss. In questa situazione la Francia, fallita la sua politica orientale, vede sminuire di molto il valore della sua seconda carta politica gollista: l'accordo francotedesco. Infatti un tale accordo poteva essere la chiave della sicurezza europea, a condizione che la Francia potesse svolgere un effettivo ruolo di mediatore tra est e ovest. Se invece la politica di distensione passa in primo luogo per la Germania federale, l'accordo francotedesco diventa solo uno tra i molteplici accordi bilaterali di Bonn, certo di rilievo, ma assolutamente non più importante degli accordi con Mosca, Washington, Londra o addirittura Varsavia. D'altra parte i residui di impostazione gollista, non hanno sinora permesso alla Francia di gio-

care la sua unica carta alternativa: quella di una maggiore integrazione europea, che costringa la politica tedesca in un ambito comunitario, e insieme la controlli e allarghi i suoi benefici al resto degli alleati europei, senza pericolo di involuzioni nazionalistiche. L'unica altra via che resta da percorrere alla Francia è dunque ancora una volta un più stretto accordo con gli Stati Uniti.

D'altra parte tutta la politica gollista verso gli Usa si presta a due « letture ». La prima, più superficiale, in termini esclusivamente di contestazione dell'egemonia americana. La seconda di opposizione ai principi « integrazionisti » imperanti oltre Atlantico, ma anche di ricerca di un ruolo speciale o privilegiato per la Francia nell'ambito dell'alleanza occidentale e quindi di accettazione di forti legami con gli Usa. Il fatto è che mentre la prima versione si iscrive in una logica di dissoluzione dei blocchi e postula quindi una reale disponibilità in questo senso da parte dell'est, la seconda è molto più flessibile, se non addirittura indifferente al processo di « normalizzazione » in atto nel campo socialista. È stato così possibile a Pompidou, nel contesto di una situazione modificata dall'intervento sovietico in Cecoslovacchia, garantire la « continuità » della sua politica e nello stesso tempo, approfittando dei ripensamenti in atto a Washington, di dare avvio ad un complesso processo di riavvicinamento con gli Stati Uniti.

La Gran Bretagna ha invece cercato per tutti questi anni di rafforzare la sua posizione di alleato privilegiato degli Stati Uniti. La politica americana tuttavia puntava soprattutto sull'integrazione europea, cioè su un obiettivo che non era condiviso dal governo britannico. Ora che il suo atteggiamento nei confronti dell'unità europea si sta modificando, la Gran Bretagna è ancora considerata da molti continentali come un « cavallo di Troia » degli Stati Uniti. Nonostante che essa sia particolarmente interessata ad una Comunità aperta nei confronti degli Usa, è comunque anche il paese per cui, oggi, la scelta europea implica la maggiore revisione, anche a livello psicologico, dei rapporti con l'America.

La difficoltà principale insita nel concetto di partnership è nella dinamica della sua attuazione politica. Se l'Europa fosse già unita e gli Stati Uniti disposti ad una effettiva compartecipazione nelle scelte i problemi sarebbero, almeno in teoria, solubili. In realtà invece, nella situazione attuale, ogni tentativo che vada nel senso della partnership è nello stesso tempo una proposta rivolta agli americani e un elemento del dibattito interno tra europei sul tipo di integrazione da realizzare e sul contenuto dei rapporti da stabilire con gli Usa. È inevitabile quindi che esso venga percepito da coloro che in Europa vogliono un atteggiamento più difensivo, o comunque più autonomo, nei confronti degli Usa come un cedimento al partito atlantico e un

tentativo di dare la priorità al disegno atlantico su quello europeo. Non essendo la struttura europea ancora sufficientemente forte, il rafforzamento dei legami istituzionali con gli Usa, anche attraverso le strutture europee esistenti, potrebbero, secondo alcuni, rallentare il processo di integrazione in Europa. Così, se è vero che l'unione europea è il presupposto per la partnership, la sua realizzazione può richiedere un atteggiamento verso gli Stati Uniti che punti, nel breve periodo, soprattutto sull'autonomia, cioè in senso divergente dagli obiettivi di una partnership istituzionalizzata.

Ogni creazione di strutture istituzionali fra Europa e Usa, presuppone una volontà politica comune europea che va molto al di là di quella sinora sperimentata. È proprio su questa volontà che gli europei non si sono ancora accordati. Anche se accettano generalmente l'idea di non assumere come guida per la loro azione il tradizionale concetto di indipendenza e sovranità, ma piuttosto quello di partecipazione, perché ciò non si traduca di fatto nella realizzazione di una comunità atlantica di tipo imperiale è necessario che esista una « massa critica » di struttura europea comune, che ancora non è stata creata e alla cui base sta, per ora almeno, un rafforzamento dell'autonomia rispetto agli Stati Uniti.

Una prova significativa di ciò è la motivazione della propaganda europeista dei governi europei. Mentre negli anni '50 l'elemento prevalente era la difesa dalla Russia, oggi assume un'importanza sempre più rilevante l'autonomia dagli Usa. Nel fronte antieuropeista invece, mentre un tempo dominavano le simpatie per l'Urss, oggi emerge anche la voce di coloro che sono preoccupati per l'affievolimento dei legami atlantici.

Questo insieme di contraddizioni è legato anche ad un altro paradosso fondamentale della situazione europea. Lo status quo è visto come un dato malsano e da superare attraverso la distensione. D'altro canto la distensione implica una rinuncia, da parte di entrambi i blocchi, ai tentativi di mettere in discussione i reciproci equilibri politici, e quindi implica una accettazione dello status quo. Nello stesso tempo tale accettazione, eliminando alcuni elementi di tensione, riduce la coesione interna dei blocchi, favorendo tendenze evolutive che si possono tradurre molto rapidamente in tentativi di modificare lo status quo stesso. Ciò è vero soprattutto per l'est, a causa dell'asimmetria, che abbiamo esaminato, tra i due blocchi, ma si verifica anche in occidente e investe non solo i rapporti degli europei tra di loro, ma anche, e in primo luogo, la natura e il significato della presenza americana. Vi è in altre parole una contraddizione potenziale tra la distensione come eliminazione della tensione, e quindi come « stabilizzazione », e la distensione come eliminazione degli ostacoli ad un processo

piú dinamico e quindi come « fattore di evoluzione ».

Benché in effetti alcuni di questi paradossi, o contraddizioni derivino solo da una distorta visione dei problemi, sono profondamente radicati nella coscienza e nella percezione delle forze politiche. Basti citare il caso dell'unione dell'Europa occidentale, che per i comunisti è *necessariamente* un prodotto dell'ideologia atlantica, mentre per i gollisti è *necessariamente* un'alternativa ad essa.

La ragione per cui questo fascio di contraddizioni assume un'importanza determinante sta nel fatto che esse sono avvertite, e valutate, in maniera e in misura diversa nei singoli paesi e, al loro interno, dalle varie forze politiche. Nonostante esista quindi un fondamentale accordo degli europei, fra di loro e con gli americani, sulla necessità della distensione, ogni iniziativa isolata tende a suscitare reazioni disparate che rendono la situazione nel suo complesso piuttosto rigida.

Interessi comuni?

Questo insieme di problemi ha costretto gli europei a considerare con molta cautela, e a volte a dichiarare superato, un altro presupposto fondamentale del disegno kennedyano: la sostanziale identità di interessi tra l'Europa e gli Stati Uniti. Ciò ha portato a conseguenze molto diverse nei vari paesi e gruppi politici. Alcuni l'hanno considerato un dubbio da combattere, altri un incentivo a pensare in termini « revisionisti » ai rapporti con gli Usa, altri ancora una prova della necessità per l'Europa di staccarsi radicalmente dagli Stati Uniti.

Su questo elemento politico si sono innestate considerazioni che investono in modo globale l'immagine degli Usa come società e il loro ruolo nel mondo.

Un interessante Test case è rappresentato a questo proposito dalla guerra nel Vietnam e dalle iniziative in America latina. Tra le reazioni europee a queste politiche americane alcune ci sembrano, tutto sommato, poco convincenti. La prima è quella puramente ideologica che si traduce nell'equazione capitalismo = imperialismo = Usa. Un'altra è costituita dal riflesso di chi, per non voler affrontare un discorso ideologico o politico, si rifugia in un giudizio puramente moralistico sulla grande potenza democratica che si è trasformata in crudele oppressore.

Sono invece rilevanti altre e piú importanti considerazioni. La prima è che gli Usa hanno dimostrato nel Vietnam una assai scarsa credibilità nell'assumersi la leadership occidentale; è inevitabile che ciò spingesse gli europei ad interrogarsi anche sulla legittimità di questa leadership. Alcuni ne hanno desunto un rafforzato impegno di sostegno a tutti i costi della politica americana nel timore che una sconfitta

americana in Asia risvegliasse l'aggressività sovietica in Europa; per altri è stato prevalente il timore che la crisi del Sud-est asiatico distogliesse gli americani dalla difesa dell'Europa; altri ancora hanno criticato la politica americana per i riflessi di irrigidimento che poteva provocare nella situazione mondiale; molti infine hanno rafforzato la loro convinzione della necessità di contestare l'egemonia americana a tutti i livelli. Tutto ciò, unito alla crescente sensazione di impotenza degli europei di fronte alla crisi del Sud-est asiatico, si è scontrato con la realtà dei problemi di solidarietà e dissenso con gli Usa in Europa e nei rapporti est-ovest, contribuendo notevolmente a drammatizzarli e distorcerli. Si è così assistito a volte ad una esasperata ed artificiosa mitizzazione della « solidarietà occidentale » in base a valori e obiettivi che non venivano più verificati né sul piano ideologico, né su quello politico; spesso gli europei si sono rifugiati in una riottosa e poco convinta « comprensione » della politica americana che, senza dissipare i dubbi d'oltre Atlantico sull'appoggio degli alleati, poneva i governi in una situazione debole di fronte a chi li accusava di eccessiva subordinazione agli Usa; altre volte una esasperazione strumentalizzata del dissenso sul Vietnam ha reso molto più difficile un franco confronto ed una cooperazione con gli Usa per la difesa dell'Europa e i rapporti est-ovest. Alla base di tutto ciò sta evidentemente l'assenza di una dimensione globale della politica europea e quindi la tendenza a risolvere il problema vietnamita in termini di semplice dissenso (o subordinazione) rispetto alla politica americana. Tendenza questa resa ancora più sgradevole dalla scarsa volontà, oltre che dalla impossibilità pratica degli americani di consultare gli alleati sulla loro politica nel Sud-est asiatico. Su un tema così rilevante per la pace mondiale ogni tentativo di « partnership » si rivelava quindi non solo impossibile, ma non desiderato, per diversi motivi, da entrambi i lati dell'Atlantico. Si è tentato di risolvere la contraddizione con la teoria della Nato come « alleanza difensiva e geograficamente limitata ». Tesi in verità piuttosto formale; la crisi del Sud-est asiatico tende infatti ad influire comunque sul teatro europeo, entrando nel dibattito politico interno e per questa via influenzando i rapporti con gli Stati Uniti.

Gli insuccessi nel Vietnam, sommati all'esplosione del problema negro, si sono scaricati sulla struttura della società americana scoprendone un'immagine disorientata e incerta, in cui accanto ai tradizionali elementi liberali si sono fatte strada tentazioni autoritarie, in un quadro caotico ed inquietante. È sintomatico che anche « occidentalisti » convinti come Brandt invitino gli Usa a porre fine al conflitto indocinese, non solo perché ciò costituirebbe un contributo alla distensione, ma anche perché risolverebbe la più grave crisi interna che lacerava la società americana. La politica americana è stata posta in discussione

non solo in quanto potenzialmente divergente da quella degli europei, ma in quanto intrinsecamente « cattiva ». Lo choc provocato dal Vietnam ha messo così in causa i legami ideologici fra Europa e Stati Uniti diventando a sua volta un problema di prospettiva degli stessi paesi europei.

Mentre alcuni identificavano la solidarietà con gli Usa con « la difesa della società occidentale », altri al contrario, individuavano nella costruzione di un modello di società alternativo a quello americano la ragione principale del dissidio fra Europa e Stati Uniti. Vale la pena di notare a questo proposito un fatto nuovo e cioè che un simile atteggiamento non implica più necessariamente, come durante la guerra fredda, una simpatia per l'Unione Sovietica. Nonostante l'Europa sia in molti campi più arretrata, sul piano dello sviluppo democratico, rispetto agli Usa, il maggior peso dell'ideologia nella cultura politica europea tende a far considerare l'Europa come un « potenziale » terreno di costruzione del socialismo, mentre l'America sarebbe destinata a restare la cittadella di un capitalismo aggressivo, anche se razionalizzato. Questo processo intellettuale, che non tiene alcun conto né delle possibilità di sviluppo democratico esistenti negli Usa, né della grave debolezza delle forze progressiste in Europa, ha comunque contribuito a rafforzare un'immagine del tutto « alienata » dell'America, facendo tra l'altro leva su elementi per lo meno ambigui come quello della progressiva « americanizzazione » della società europea.

Nonostante le ribellioni, le velleità e le incertezze degli europei, la situazione non si sarebbe però deteriorata così rapidamente se non fossero intervenuti elementi nuovi anche oltre Atlantico, ed in particolare la crisi dell'ideologia liberale americana.

Gli americani hanno visto infatti il « grande disegno » kennedyano accentuare, con Johnson, i suoi caratteri sempre più imperialisti. Poiché l'America ha il peso delle massime responsabilità mondiali, la reazione non può risolversi in una semplice fuga dagli impegni. Ciò che viene, in modo improprio, definito il neoisolazionismo di Nixon è in effetti soprattutto una revisione dei principi ispiratori e, per ora solo in via secondaria, degli strumenti della politica estera americana. Un primo elemento è costituito dalla sfiducia nei « grandi disegni » o nelle azioni missionarie. Inoltre il livello degli impegni Usa in varie parti del mondo viene considerato troppo elevato rispetto alla reale natura dei problemi. Infine ridiventano esplicitamente prioritari gli « interessi nazionali » degli Stati Uniti. Ne deriva il quadro di una politica in formazione che, per voler essere essenzialmente « realista », è basata soprattutto sui parametri dei rapporti di forza, della stabilità e dell'equilibrio. In altre parole Nixon eredita gli impegni di Johnson, ma li spoglia dell'ideologia kennedyana. Privi della loro, vera o presunta, giustificazione dottrina-

questi impegni appaiono quindi spesso sproporzionati alla situazione e l'inevitabile termine di confronto diventano i rapporti di forza esistenti caso per caso. Rispetto all'Europa ciò assume l'aspetto della doppia rinuncia al « mito atlantico » e al « mito europeo ». In altre parole gli Usa trattano i rapporti atlantici in termini di « alleanza », basata sugli interessi e non di « comunità », basata su principi ispiratori più profondi, mentre d'altro canto rinunciano ad ogni impegno politico rispetto al tipo di struttura o organizzazione che la futura Europa dovrebbe assumere ⁴.

Sarebbe eccessivo dire che questa politica sia ormai ufficialmente acquisita e, anche se lo fosse, resterebbe da dimostrare che sia attuabile. Come si è visto, la caratteristica della nuova politica di Nixon è quella di abbandonare i grandi disegni per puntare sulla conservazione dell'equilibrio e sulla salvaguardia degli interessi americani. Non è tuttavia detto che ciò porti necessariamente ad una riduzione dell'impegno globale degli Stati Uniti; si potrebbe infatti arrivare ad una semplice redistribuzione di questi impegni che potrebbero addirittura portare ad un aumento in termini generali. Gli impegni militari, che si sono rivelati sproporzionati per difetto all'attuazione dei grandi disegni (democratici o imperiali che fossero), appaiono ora sproporzionati per eccesso a chi, come la nuova amministrazione Usa è interessato solo all'equilibrio e quindi allo status quo. Tuttavia questi impegni sono ormai diventati una parte integrante e una condizione essenziale di questo status quo. Una loro diminuzione non può che provocare degli effetti destabilizzanti, sia pure locali e di breve periodo. Per far fronte a questi effetti gli Usa devono quindi scegliere fra un mantenimento (o accrescimento) dei loro impegni; accettare di accompagnare il disimpegno militare con un disimpegno politico; tornare ad un grande disegno in cui la loro presenza militare sia funzione di obiettivi politici definiti e non solo del mantenimento dell'ordine costituito.

È chiaro che il futuro di questa politica dipende molto più dalle partite che si stanno giocando in Asia, in Medio Oriente e nel dialogo diretto con l'Urss, che dalla situazione europea. Ogni previsione è pericolosa. Un aumento della tensione con l'Urss potrebbe ripercuotersi sul teatro europeo, mentre d'altro canto l'accrescimento dello sforzo militare in altre parti del mondo potrebbe far diventare ancora più costosa la presenza di truppe in Europa. D'altronde un disimpegno militare in Asia, una schiarita nel Medio Oriente, o un successo dei negoziati sulle armi strategiche contribuirebbero a ridurre ulteriormente la tensione in Europa, ma renderebbero meno drammatici alcuni argomenti di

⁴ Per le fonti più autorevoli del ripensamento della politica americana vedi H. Kissinger, *The Troubled Partnership*, McGraw Hill, 1965 e S. Hoffmann, *Gulliver's Troubles*, McGraw Hill, 1968.

carattere finanziario a favore del ritiro delle truppe dall'Europa. Del resto è difficile dire quanto il dialogo russo-americano sull'Europa sarà influenzato da ciò che avviene in altre parti del mondo. Sarebbe però molto deludente se gli europei, una volta che il problema è stato posto, si rifugiassero in questi elementi di incertezza e attendessero che una questione che li riguarda così da vicino sia risolta in Cambogia, sul canale di Suez, o nel corso dei Salt.

L'Europa, gli Usa e il Terzo mondo

Per terminare questo sguardo d'insieme dei rapporti fra Europa e Stati Uniti è necessario qualche cenno sul ruolo che in essi gioca il Terzo mondo.

Un primo periodo, dopo la guerra, è stato caratterizzato dalla sopravvivenza degli imperi coloniali europei. Nonostante la guerra contro il Giappone fosse stata vinta dai soli americani e l'influenza americana si fosse ormai completamente sostituita a quella europea in America latina, gran parte dell'Asia e dell'Africa erano ancora sotto controllo europeo. L'Europa non era però più in grado, né economicamente, né militarmente, di mantenere le sue posizioni. Nell'impostare quindi con più o meno fortuna e decisione, la loro politica di decolonizzazione, o di resistenza ai movimenti di liberazione, i paesi europei chiesero l'assistenza americana. Questa fu assai tiepida nel primo caso e fu invece negata nel secondo, in base alle premesse anticolonialiste su cui era basata la filosofia politica americana. La Siria, l'Indonesia, l'Indocina, Suez, l'Algeria e il Congo furono le tappe di un processo che vide spesso alcuni Stati europei e gli Usa su due fronti diversi e di cui la crisi di Suez del 1956 segnò il momento più drammatico. I risentimenti della classe dirigente europea vennero comunque superati grazie alle superiori esigenze della solidarietà atlantica e, soprattutto a causa della debolezza che impediva ormai a qualunque stato europeo di tentare seriamente di mantenere le sue posizioni. Le reazioni furono però, ancora una volta, diverse nei vari paesi. Lo scacco di Suez del 1956 e la conseguente frustrazione aprì infatti un periodo di distacco della Gran Bretagna dal continente, incrinò l'«entente cordiale» con la Francia, e contribuì a legare maggiormente Londra a Washington. Nel continente invece provocò una nuova spinta integrativa che portò alla firma dei Trattati di Roma.

Si sviluppò parallelamente un processo in cui nel Terzo mondo l'influenza americana (militare, politica ed economica) si sostituiva a quella europea. Furono allora gli Stati Uniti a chiedere il sostegno degli europei nel condurre la loro politica. Questo non fu in generale negato,

soprattutto al tempo della guerra di Corea, ma anche in seguito, finché le posizioni europee nell'area restarono importanti e finché la guerra fredda mantenne un elevato grado di tensione in Europa. Tuttavia si manifestò, parallelamente alla perdita delle posizioni di forza, un crescente disimpegno da parte europea. Le prime divergenze riguardarono il riconoscimento della Cina, ma la situazione subì una svolta radicale con l'aggravarsi del conflitto nel Vietnam.

Un caso a parte è costituito dalla Gran Bretagna che, avendo mantenuto le sue posizioni più a lungo degli altri, anche a causa dei suoi rapporti con i paesi del Commonwealth bianco e, in generale, di una più radicata visione globale della politica estera, mantenne più a lungo una comunità d'azione con gli Usa, anche se in posizione sempre più subordinata.

L'Europa inoltre aveva recuperato nel corso degli anni '50 la sua vitalità economica e si cominciarono a manifestare delle tensioni rispetto al sopravvento che gli Usa avevano preso, anche in questo campo, nel Terzo mondo. La guerra fredda del resto era terminata, il paese guida della rivoluzione del Terzo mondo non era più ormai la Russia, ma la Cina, e quest'ultima non costituiva una minaccia diretta per gli europei.

Se paragoniamo l'influenza dell'Europa a quella degli Stati Uniti, la situazione attuale ci mostra un controllo quasi totale, politico ed economico, degli Usa in America latina; una preponderanza americana quasi assoluta in termini politici e notevole in termini economici in Asia; una preponderanza americana politicomilitare e una certa parità economica nel Mediterraneo e in Medio oriente; una situazione bilanciata, forse con una certa superiorità europea, in Africa nera. Da questa situazione derivano, in Europa, reazioni molto diverse. Vi è la persistenza di alcune posizioni colonialiste di tipo classico che si oppongono al neocolonialismo americano (Congo, Angola, Mozambico). Il tentativo di perpetuare in modo nuovo vecchie posizioni coloniali (Congo, Ciad). Una tendenza alla stretta collaborazione (subordinazione) con gli Usa. Una tendenza a contestare le posizioni economiche americane, ma in uno schema politico complesso basato piuttosto sulla divisione dei ruoli che sulla concorrenza; un caso tipico sono certe politiche italiane in America latina, o entro certi limiti, la giustificazione che la Francia dà alle sue iniziative verso la Libia. E infine una posizione di netto contrasto su tutti i piani verso la politica americana e le cui motivazioni e obiettivi possono essere i più disparati.

Un elemento importante è costituito dalla presenza, anche in questo campo, di una fondamentale asimmetria. Mentre gli Usa hanno infatti una loro presenza politica nel Terzo mondo, quale che sia il giudizio che su di essa si può esprimere, gli europei sono ormai privi di una linea precisa. Essi anzi tendono a scambiare per tale ciò che

è un semplice giudizio sulle iniziative americane.

Inoltre gli europei avvertono ormai chiaramente che la politica americana nel Terzo mondo può provocare, indipendentemente dalla loro volontà, tensioni, o accordi, fra Usa e Urss che possono anche non coincidere, nei tempi e negli obiettivi, con le iniziative europee in atto. Un esempio tipico è costituito dalle reazioni irritate del governo tedesco all'intervento americano in Cambogia.

Comunque molti fattori, sia economici che politici, spingono gli europei a ripensare ad una loro presenza mondiale, ma è un processo che prenderà necessariamente molto tempo. Tuttavia è destinato a rafforzarsi anche perché è indubbio che le posizioni economiche dell'Europa nel Terzo mondo sono, rispetto a quelle americane, sproporzionatamente piccole, se messe in rapporto con la reale consistenza dei due sistemi economici e industriali. Inoltre l'Europa, come maggiore complesso commerciale, non potrà fare a meno di dedicare una grande attenzione ai problemi economici mondiali.

Qui non ci interessa quale può essere il contenuto dei rapporti dell'Europa con il Terzo mondo, ma solo gli effetti che questo problema può avere nei suoi rapporti con gli Stati Uniti.

Come abbiamo visto l'Europa è passata da un rapporto coi paesi afroasiatici essenzialmente coloniale e quindi « eurocentrico » ad uno che potremmo definire « atlantocentrico ». Una situazione cioè di fuga degli europei dagli impegni mondiali, salvo la permanenza di un generico interesse per la pace.

Le uniche contraddizioni a questo schema sono rappresentate da una persistente volontà di controllo di alcune situazioni politiche o particolari privilegi nazionali. Tuttavia nei momenti di crisi, quando questo controllo si rivela effimero (come nel Golfo Persico, eccetera) l'unica alternativa è sempre il ricorso all'ombrello americano, chiamato così a garantire anche i più retriivi interessi europei. Finché questo ombrello funzionerà gli europei non si sentiranno particolarmente spinti a rivedere la loro politica verso il Terzo mondo.

Un nuovo riemergere di coscienza mondiale è destinato a rompere questa situazione. L'Europa si troverà cioè a rientrare in una scena politica altamente pluralistica in cui il ruolo di paesi come l'India, la Cina, il Giappone, l'Australia dovrà essere considerato in sé e non solo come funzione, o variabile, della politica americana o sovietica.

Ciò produrrà conseguenze di notevole portata; innanzitutto ridarà all'Europa il senso, e le responsabilità, di un ruolo mondiale eliminando una delle cause di inferiorità rispetto agli Usa. Inoltre permetterà agli europei di avere una percezione più esatta e realistica della stessa politica americana la cui « spinta verso il Pacifico » e le sue implicazioni per l'Europa spesso non vengono valutate nel loro reale significato.

Una prima possibilità di evoluzione è che gli Usa perseguano di fatto una politica di spartizione, in cui l'Europa, accanto alla Cina, all'Urss e al Giappone, sarebbe chiamata a giocare il suo ruolo. Ciò si accorderebbe, tra l'altro, con l'esperienza di interventi regionalizzati, verso l'Africa per esempio, che la Comunità ha attuato in questi anni. È d'altro canto possibile che ai contrasti economici si aggiungano quelli politici, provocando una crescente concorrenza. Può invece accadere che europei e americani si accordino su una politica comune che sia qualcosa di più che una spartizione.

È importante a questo proposito domandarci in che rapporto siano queste possibili evoluzioni con i problemi esistenti in campo economico, militare e delle relazioni est-ovest. Del Vietnam abbiamo avuto modo di parlare ed è inutile richiamare quanto già detto per sottolineare che i dissensi esistenti non coinvolgono un conflitto di interessi, una politica o una presenza europea nel Sud-est asiatico alternative a quella americana; come pure non esiste una politica comune nella zona. Il problema vietnamita ha invece investito i rapporti diretti fra Europa e Stati Uniti ed in particolare l'immagine che gli europei hanno della leadership americana.

È ipotizzabile che, nel quadro di una crescente presenza (soprattutto economica, ma anche politica) mondiale dell'Europa, aree « sensibili » come il Mediterraneo e l'Africa acquisteranno sempre maggiore peso nelle preoccupazioni degli europei. Anche se alcuni di questi problemi, come la presenza sovietica nel Mediterraneo, agiranno nel senso di rafforzare la solidarietà, è ragionevole supporre che il Terzo mondo sarà un elemento che contribuirà piuttosto ad accrescere i dissensi tra Europa e Stati Uniti. Tuttavia se questi elementi vengono confrontati con i problemi, ma anche con i profondi legami, che esistono nell'area atlantica, in campo economico, militare e politico, è improbabile che il Terzo mondo costituisca nei prossimi anni un fattore determinante nei rapporti euroamericani.

Anche la stessa Cina, alla quale gli europei stanno comunque dedicando una maggiore attenzione, è improbabile che giochi, nel prevedibile futuro, un ruolo importante nelle relazioni euroamericane. Il problema cinese avrà però un crescente peso nella politica sia dell'Urss che degli Usa; esso sarà quindi una componente importante del quadro politico che gli americani presenteranno agli europei.

È, al contrario, più probabile che il contrasto, o l'accordo, a proposito del Terzo mondo sia determinato dal corso che prenderanno i rapporti euroamericani nei due campi già esaminati: le relazioni dirette, politiche ed economiche, e il problema della distensione in Europa. Si verificherà cioè una situazione simile a quella che, a cavallo di questo secolo, determinò le politiche coloniali delle grandi potenze del tempo

in base alle alleanze e agli schieramenti che si stabilivano per la politica europea.

Tenteremo quindi ora di approfondire maggiormente i settori che ci paiono determinanti, cioè i rapporti militari e quelli economici.

II. I rapporti militari

Uno dei piú evidenti rapporti tra Europa e America, forse il piú contestato e certamente il piú esaltato, è quello militare. Esso non si riduce solo all'appartenenza alla stessa alleanza, ma si evidenzia in particolare con la presenza delle truppe americane in Europa. Oggi che alcuni americani, e forse lo stesso Presidente, vogliono ritirare almeno un certo numero di queste truppe, il rapporto militare Europa/America viene rimesso in discussione.

Le forze americane presenti in Europa possono essere divise in tre categorie:

- a - forze dell'Atlantico
- b - forze del Sudeuropa
- c - forze del Centroeuropa.

Le forze dell'Atlantico non sono in questione. Esse rispondono ad una primaria esigenza di sicurezza americana e nessuno pensa di ridurne l'entità. Parte di esse, quelle destinate al comando Nato Iberlant, sono da considerare assieme alle forze del Sudeuropa: loro compito principale è infatti quello di occuparsi dell'accesso al Mediterraneo. Anche le altre forze dell'Atlantico hanno tra i loro compiti, secondo la strategia dell'Alleanza, di offrire appoggio alle forze impegnate in Europa, ma in questo caso il loro ruolo è solo sussidiario (almeno in un primo tempo).

Le forze nel Sudeuropa sono di grande rilievo. Non si tratta solamente della VI flotta e di unità ora presenti nell'Atlantico, ma di sottomarini con armamenti atomici, di aerei, di postazioni missilistiche, di forza di terra, eccetera. Gli americani saranno comunque costretti ad operare alcune riduzioni di queste forze: ad esempio, essi hanno dovuto abbandonare la loro grossa base di addestramento a Wheelus Field in Libia. Tuttavia, almeno secondo recenti dichiarazioni del se-

gretario alla difesa Laird, non sono previste altre grosse riduzioni in questa zona. Il governo americano ha rinnovato (sia pure temporaneamente) il suo accordo con la Spagna, per le sue basi in quel territorio.

La presenza americana nel Sudeuropa non è collegata semplicemente agli accordi Nato. Essa si è fatta sempre più di rilievo a partire dall'esposizione della così detta « dottrina Truman », e corrisponde alle esigenze di politica globale americana. L'elemento di novità rappresentato dalla presenza di una flotta sovietica nel Mediterraneo fa ritenere del tutto improbabile un mutamento in senso isolazionista della politica americana in quest'area. Si può ragionevolmente presumere che ritiri o riduzioni siano pensabili là dove essi corrispondono ad una effettiva situazione di maggiore distensione, o là dove la complessità dei problemi può far pensare alla necessità di una semplificazione dei termini. Ma nel Mediterraneo vi è tuttora in corso un gioco di reciproco confronto tra i due sistemi, e di reciproca stabilizzazione di aree di influenza. Infine la presenza delle superpotenze in quest'area è vista anche in funzione di una limitazione e di un regolamento dei vari conflitti « minori » qui presenti: è perciò improbabile che, sino a che non si siano stabilizzate quelle situazioni di crisi, gli Usa, e di converso l'Urss, perdano interesse al Mediterraneo.

Il discorso di un'eventuale riduzione delle forze americane in Europa è dunque probabilmente limitato all'Europa centrale. In questo settore gli Usa mantengono attualmente circa 310.000 uomini (la maggior parte in Germania), forze aeree e gran parte delle 7.000 testate atomiche e relativi vettori che hanno in tutta Europa.

Prima di esaminare la funzione di queste forze è bene dare un rapido sguardo ad alcuni problemi strategici dello scacchiere europeo.

Il fianco nord

Il fianco nord dell'alleanza è retto da un complicato equilibrio politico militare basato sulla collaborazione tra Danimarca, Norvegia, Svezia, e Finlandia. L'Unione Sovietica da parte sua non ostacola questo equilibrio e si limita a mantenere stretti rapporti con la Finlandia. Gli altri tre stati rivieraschi (Polonia, Germania orientale e Germania occidentale) costituiscono il nucleo « rigido » di questo equilibrio senza né difenderlo né contrastarlo¹.

Danimarca e Norvegia non hanno imponenti forze armate e per di più non concedono (dal 1960) agli alleati di tenere armi nucleari sul

¹ « Nouvelles Atlantiques » e « Nato Fifteen Nations » hanno recentemente pubblicato alcuni articoli che esaminano il problema dei fianchi dell'Alleanza. Vedere anche la « Revue Internationale de Défense », n. 3, 1969.

loro territorio. Inoltre esse rifiutano anche la presenza di basi alleate (con la eccezione, per la Danimarca, dell'isola di Bornholm che è la chiave strategica degli stretti baltici). La Finlandia, pur restando legata da molteplici legami all'Urss, fin dal 1948 ha dichiarato che non le avrebbe mai concesso il suo territorio per operazioni militari.

Nell'ipotesi di una riduzione della presenza americana in Europa l'Unione Sovietica potrebbe pensare di mutare a suo favore questo equilibrio. A suo vantaggio sono i rapporti di forza relativi (per le forze navali 4 a 1). Contro giocano però vari fattori:

1 - l'interesse sovietico alla neutralità svedese, che non potrebbe non essere rimessa in causa in caso di prevalenza politicomilitare sovietica nell'area.

2 - Un mutamento nella politica svedese provocherebbe probabilmente anche mutamenti nella politica finlandese. Anche ammesso che questo paese non offrisse una credibile resistenza alla penetrazione sovietica, l'Urss sarebbe comunque costretta a pagare un prezzo molto alto e forse inaccettabile.

3 - L'inconsistenza degli obiettivi raggiungibili e l'orientamento effettivo della politica militare sovietica in questa area.

Escludendo il caso di una guerra generalizzata, gli obiettivi raggiungibili con una operazione militare limitata, senza occupare militarmente uno dei paesi chiave della neutralità baltica (Svezia e Finlandia) sono grosso modo due: l'estremo nord della Norvegia e l'isola di Bornholm. Il mare Artico è praticamente sempre praticabile grazie alle calde acque della Corrente del Golfo. Dunque gran parte dei fiordi norvegesi e russi (lungo la penisola di Kola, fino a Murmansk) sono ancora oggi usabili tutto l'anno. Gran parte della flotta sovietica è ancorata in questa zona. Secondo i dati più negativi che abbiamo reperito si tratterebbe di circa 800 navi di superficie (comprese quelle ausiliarie: tre incrociatori, 20 cacciatorpediniere, 15 fregate, 30 navi scorta, 100 torpediniere, 60 dragamine ecc.) e circa 150 sottomarini (alcune stime arrivano a 215) tra cui almeno 30 armati con missili balistici e altrettanti con missili aerodinamici e un forte numero di sottomarini d'attacco.

L'importanza della flotta dell'Artico è soprattutto in funzione del confronto russoamericano (in particolare le forze nucleari, ma anche i sottomarini di attacco destinati ad interrompere le linee di comunicazione attraverso l'Atlantico). Queste forze sono dunque in funzione di un eventuale conflitto mondiale al massimo livello più che in vista di una pressione sulla Norvegia. D'altra parte nel nord di questo paese la Nato mantiene molti posti di osservazione che controllano accuratamente i movimenti di tutto questo potenziale e l'Urss potrebbe essere interessata a far cessare il controllo.

Sul piano delle forze questo obiettivo potrebbe essere facilmente raggiunto: a 4 o 6 divisioni russe (secondo alcune stime circa 50 mila uomini) si contrappongono solo due battaglioni rinforzati norvegesi (circa 5000 uomini). La difesa reale della Norvegia è difatti situata molto più in basso a circa 7/800 Km dalla frontiera (nella regione di Troms Bardufoss). In questa regione sono assicurati aeroporti e scali navali per operazioni di rinforzo alleate. In particolare si conta sull'intervento della Ace Mobile Force e dello Stanavforlant. Questo dispositivo è stato provato in varie manovre Nato.

Allo stato attuale è comunque possibile per l'Urss impadronirsi facilmente dell'estrema regione nordica norvegese di Finmark. La principale dissuasione si basa sulla reazione prevista delle forze alleate: la bassa densità della popolazione e la forte concentrazione di obiettivi militari di interesse primario per l'Unione Sovietica sembra poter permettere il ricorso a rappresaglie atomiche tattiche. Questo sarebbe tanto più probabile dato che l'invasione del Finmark significherebbe anche la perdita da parte della Nato del controllo sulle attività militari sovietiche nel mare del Nord. Gli americani potrebbero facilmente ritenere di essere perciò di fronte a un mutamento di rilievo nell'equilibrio strategico globale, contro cui è necessario reagire ristabilendo una situazione di sicurezza. Nel complesso quindi a sconsigliare l'invasione del Finmark permangono:

- 1 - il pericolo di una forte escalation nucleare;
- 2 - la lesione di interessi diretti americani;
- 3 - la relativa scarsità di importanza della zona.

Dal punto di vista della sicurezza dell'intera Norvegia è opinione comune che la linea di resistenza più meridionale, rinforzata da forze mobili alleate, potrebbe, in caso di attacco limitato, resistere alle pressioni sovietiche.

La Danimarca, come la Norvegia, non ha un forte bilancio militare. La sua posizione di « guardiano » degli stretti baltici ne fa un prezioso caposaldo strategico.

Benché un attacco generalizzato contro la Danimarca sia improbabile, se non nel quadro di un conflitto generale, in alcune regioni è possibile tentare un « fait accompli ». Di particolare rilievo l'isola di Bornholm, che non potrebbe offrire alcuna credibile resistenza ed è posta proprio all'imbocco degli stretti baltici. Contro questa eventualità giocano vari fattori:

- 1 - l'isola di Bornholm dista solo 36 Km dalla costa svedese: una sua occupazione militare sarebbe vista dalla Svezia come una grave minaccia per la sua sicurezza nazionale, e provocherebbe probabilmente uno spostamento svedese verso occidente;

- 2 - eventuali reazioni alleate (interventi della flotta alleata, sbar-

chi della forza mobile ecc.) potrebbero mettere in serie difficoltà le forze occupanti dell'isola, lontana dalle linee sovietiche;

3 - un attacco contro le coste danesi sarebbe probabilmente considerato alla stregua di un attacco al nord della Germania con le conseguenze che delineeremo;

4 - anche dopo l'occupazione di Bornholm la chiusura degli stretti potrebbe essere effettuata tramite mine e blocchi aeronavali: la conquista dell'isola non risulterebbe quindi sufficientemente pagante.

Anche in questo caso inoltre ci si può domandare se la strategia sovietica preveda una utilizzazione offensiva della flotta del Baltico. Essa mantiene in questo mare circa 750 navi di superficie (secondo le stime massime: 4 incrociatori, 25 cacciatorpediniere, 10 fregate, 100 navi scorta, 150 torpediniere, 150 dragamine, ecc.) e un certo numero di sottomarini di attacco (circa 70). Questa flotta (la cui consistenza è pressappoco simile a quella del periodo 1939-40) sembra piuttosto studiata e orientata per la difesa dell'importante zona industriale di Leningrado e delle coste dei paesi socialisti. Anche se è interessante rilevare che, secondo stime recenti, i sovietici avrebbero in questo mare un forte numero di mezzi da sbarco.

I due esempi che abbiamo qui delineato nel fianco nord tendono a dimostrare:

1 - le difficoltà cui andrebbe comunque incontro l'Urss se volesse perseguire una politica militare del fait accompli;

2 - l'importanza dei fattori politici rispetto a quelli puramente militari;

3 - l'importanza delle forze mobili e delle squadre navali di pronto intervento alleate;

4 - l'importanza del mantenimento di un deterrente nucleare alleato;

5 - la scarsa importanza relativa delle truppe convenzionali americane per questo settore;

6 - la rigida suddivisione nazionale degli scacchieri strategici dell'alleanza.

Riprenderemo più ampiamente questo discorso in seguito.

Il fianco sud

Il fianco sud dell'alleanza è meno direttamente collegato con la « frontiera calda » centrale, ma è nondimeno vicino a molteplici aree di crisi. Tuttavia in questa analisi tralascieremo di discutere dei problemi medio-orientali o di Cipro per concentrare la nostra attenzione sui più diretti interessi dell'alleanza. In questo settore, dei tre paesi dell'alleanza

za, solo due confinano con paesi socialisti: Grecia e Turchia. L'Italia a contatto con paesi neutrali o non impegnati, pone dei problemi a parte².

Questa regione è attualmente sottoposta a una forte pressione sovietica, grazie alla presenza della flotta sovietica del Mediterraneo di nuova formazione. Tuttavia la prevalenza militare occidentale nell'area è tuttora di rilievo.

L'interesse americano verso la Grecia e la Turchia risale ufficialmente al 12 marzo 1947 quando il presidente Truman espose davanti al congresso la sua dottrina in sostegno dei paesi contro cui si esercitava o si sarebbero potute esercitare pressioni sovietiche. Da allora sino al 1967 gli Stati Uniti hanno concesso alla Turchia più di 5 miliardi di dollari di aiuti economici e militari. Alla Grecia più di 3 miliardi di dollari fino al 1963. È quindi improbabile che gli Stati Uniti si disinteressino completamente di questa zona mutando radicalmente di politica. È poi comunque improbabile, specie dopo la avvenuta formazione della flotta sovietica del Mediterraneo, che gli Usa ritirino da questa zona la loro sesta flotta.

Comunque si possono ipotizzare nel Mediterraneo alcune situazioni di crisi del tipo di quelle che abbiamo descritto parlando del fianco nord dell'alleanza. Gli interessi europei al Mediterraneo sono troppo evidenti per ricordarli in questa sede. Se l'Europa fosse forte e unita la difesa dei suoi interessi nel Mediterraneo sarebbe sicuramente uno dei suoi compiti più importanti.

In caso di guerra o di minaccia di guerra una delle prime preoccupazioni delle potenze belligeranti sarebbe di impadronirsi dei Dardanelli e del Bosforo. Per questa ragione la Turchia viene considerata uno dei cardini della difesa della Nato. Le truppe sovietiche potrebbero arrivare ad occupare gli stretti durante una avanzata via terra verso Istanbul, a partire dal territorio bulgaro attraverso le pianure della Tracia orientale. Questa penetrazione potrebbe essere appoggiata da truppe aeree e da operazioni navali. Benché la parte europea della Turchia sia difesa da truppe scelte, riunite nella prima armata turca, probabilmente, malgrado pesanti perdite, il nemico riuscirebbe a occupare la zona di suo interesse. L'occupazione del Bosforo e dei Dardanelli più che assicurare le comunicazioni tra Mar Nero e Mediterraneo all'Unione Sovietica, sarebbe di rilievo perché romperebbe i legami tra le forze alleate in Europa e in Asia.

² Vedere Luc Crollen, *Les flancs de l'Alliance sont-ils menacés?*, « Revue Générale Belge », settembre 1969. Vedere anche Stefano Silvestri, *Nato and the Mediterranean in the '70*, « Lo spettatore internazionale », ed. ingl., n. 3, 1970. Vedere anche *Conflitti e Tensioni nel Mediterraneo*, Collana lo spettatore internazionale, Iai, 1970.

Un altro campo di battaglia, probabilmente di maggior rilievo, è da situare in Asia, e precisamente in Anatolia. La Turchia deve difendere piú di 600 Km di frontiera comune con l'Unione Sovietica. Quest'ultima, che secondo alcune stime ha ammassato circa 15 divisioni nel Caucaso cui potrebbe facilmente aggiungere altre 9, potrebbe tentare un attacco lungo l'asse Kars-Erzurum o attraverso la valle del Murat. Tuttavia è certo che le forze sovietiche incontrerebbero una forte resistenza da parte della terza armata turca. L'ultima difesa della Turchia è probabilmente prevista attorno alle montagne del Taurus.

Secondo alcune indiscrezioni e alcune dichiarazioni di uomini politici, sembra che la Turchia voglia rinforzare la sua difesa con l'installazione in determinati punti strategici di mine atomiche. Tuttavia i problemi politici che questo solleverebbe hanno sinora sconsigliato l'adozione di questa misura dai risultati militari estremamente incerti.

Come si vede da quanto abbiamo sommariamente esposto il problema principale di un eventuale attacco alla Turchia consiste nella spaccatura del fronte alleato. Contro questa spaccatura gioca però il prevalere delle forze aeronavali alleate nella zona. È evidente che un rafforzamento delle forze mobili della Nato potrebbe contribuire a far considerare la Turchia come un paese perfettamente integrato nell'ambito difensivo della Nato, e non isolato nell'estremo suo lembo orientale. Già varie volte la forza mobile europea della Nato ha svolto esercitazioni in Turchia. Tuttavia tale forza non raggiunge neanche il livello divisionale. Sarebbe importante studiare delle formule di trasferimento di truppe dalle zone meno minacciate in Europa alle zone di crisi in caso di immediata necessità. Esamineremo in seguito alcuni dei problemi che pone una simile proposta.

Collegata con il problema turco è anche la difesa della Grecia. Generalmente si ritiene che l'integrità del territorio greco non potrebbe essere garantita, in caso di aggressione russobulgara in Tracia. La linea di difesa del territorio nazionale greco è posta al di sotto della Tracia probabilmente al sud della Macedonia o nel nord della Tessaglia. Pur così mutilata tuttavia la Grecia dovrebbe poter servire come enorme base aeronavale per assicurare il sostegno delle forze alleate in Turchia. La Grecia dovrebbe insomma servire come base avanzata per evitare quella spaccatura del fronte cui abbiamo accennato. Lo stesso ruolo potrebbero svolgere le numerose isole greche nel mare Egeo.

Nel complesso, malgrado alcuni punti deboli, e specialmente la zona della Tracia, un attacco convenzionale anche di grande rilievo in questa zona, potrebbe essere contrastato con gli armamenti convenzionali. Questo purché siano assicurate le linee di comunicazione tra il territorio europeo e la Grecia e la Turchia e purché le forze alleate siano in grado di effettuare spostamenti rapidi e massicci da un settore

all'altro del territorio europeo. In questo settore l'uso delle armi atomiche risulta quindi molto meno urgente che nell'estremo nord e nell'Europa centrale.

Evidentemente potrebbe essere tentato in questa zona un fait accompli russo nella Tracia greca. La Bulgaria ha sempre sognato di avere un accesso diretto al Mediterraneo, e sin dall'epoca dell'impero bulgaro e del Trattato di S. Stefano ha sognato di ricostituire sotto il suo potere l'unità macedone. Tuttavia anche in questo caso potrebbe essere possibile difendere la Tracia se in questa zona fosse dispiegata una difesa statica, del tipo linea Maginot. I recenti sviluppi dell'arma anticarro, e l'uso massiccio di questa arma, potrebbero permettere di arrestare i carri armati e le truppe meccanizzate nemiche.

In realtà sia in Grecia che in Turchia il problema principale che veramente potrebbe mettere in crisi lo schieramento alleato, non è quello immediatamente militare, ma quello politico. In Turchia le forze del disimpegno militare diventano sempre di maggior rilievo. In Grecia il regime dei colonnelli, richiamandosi apertamente all'alleato americano, ha rapidamente deteriorato il buon nome europeo ed alleato nella penisola.

Rimediare a questo tipo di situazione non è certo facile. Queste tendenze al disimpegno si basano su un reale disagio economico e politico in questi due paesi. Per di più mentre in Turchia, malgrado i molti eccessi del regime di Menderes, la situazione politica è sufficientemente stabile e tende, sia pure lentamente, a migliorare la situazione sociale del paese, in Grecia al contrario il regime dei colonnelli diviene via via più invisibile alla popolazione. Questo problema di grande rilievo, non potrà non essere considerato come uno dei punti chiave del Mediterraneo.

Il vero pericolo non è la presenza di 45 o 60 navi russe. È il fatto che la grande massa del popolo greco associa gli Stati Uniti e conseguentemente la Nato al regime di dittatura militare, mentre il preambolo del Patto Atlantico sottolinea la determinazione degli Stati membri a « salvaguardare la libertà dei loro popoli, la loro comune eredità e civiltà, fondate sui principi della democrazia, le libertà individuali e il regno del diritto ». È il legittimo desiderio dei popoli greco e turco di sviluppo economico e giustizia sociale. In questo quadro la politica europea è altrettanto se non più importante della politica americana.

Un problema di particolare importanza per il Mediterraneo è quello cosiddetto delle « zone grigie », cioè di quei paesi i quali pur non essendo coperti dalla garanzia dell'Alleanza sono però ritenuti di importanza strategica per la sicurezza dei paesi dell'Alleanza. Tra queste è di solito indicata la Jugoslavia. Secondo alcuni sussiste una minaccia sovietica tendente ad imporre alla Jugoslavia un governo di proprio

gradimento. In questo modo l'Unione Sovietica potrebbe raggiungere due tipi di risultati: alcuni strategici, isolando la Grecia e la Turchia dal resto della Nato e installandosi alle frontiere italiane, altri politici mettendo fine all'eresia jugoslava. Gli jugoslavi hanno contrapposto tradizionalmente a questo pericolo una linea politica di disimpegno e di alleanza con i paesi del Terzo mondo. Anche questa politica sembra però avvicinarsi a uno svuotamento interno estremamente grave. Forse anche per questa ragione i contatti della Jugoslavia con l'Europa occidentale si sono in questo periodo fatti sempre più stretti sia nel campo economico sia in alcune dichiarazioni di esponenti politici o diplomatici jugoslavi, favorevoli ad un equilibrio europeo garantito dall'esistenza dei patti multilaterali oggi esistenti.

Dal punto di vista militare benché gli effettivi dell'esercito jugoslavo siano di rilievo (circa 200 mila uomini suddivisi in 13 divisioni e 27 brigate autonome, ai quali bisogna aggiungere una importante milizia territoriale) l'equipaggiamento di queste truppe è mediocre e estremamente vario: in parte russo, americano, francese e britannico. Esse mancano di forze blindate efficaci e hanno la forza aerea ridotta e invecchiata. La loro marina non costituisce una forza difensiva capace di sorvegliare efficacemente le navi sovietiche nell'Adriatico. È però noto che la marina jugoslava potrebbe in collaborazione con la marina italiana garantire in caso di guerra la chiusura di questo specchio d'acqua.

La vera dissuasione jugoslava consiste, più che nella effettiva capacità di resistere a un attacco in forze sovietico, nella sicurezza che una resistenza di un certo rilievo avrebbe luogo. È chiaro che in un caso di questo genere l'Unione Sovietica sarebbe esposta a una reazione da parte delle forze alleate. Anche se non è chiaro come, nel caso di un attacco convenzionale, la potenza militare occidentale potrebbe con forza e rapidità sufficiente influenzare in modo decisivo le sorti di un combattimento tra forze sovietiche e esercito jugoslavo. L'idea di un appoggio militare diretto occidentale è improbabile. Tuttavia è possibile ritenere che l'Unione Sovietica non vorrebbe correre il rischio di una occupazione contrastata della Jugoslavia, specie se in questo paese rimanessero pericolose sacche di resistenza come quelle costituite durante l'occupazione nazista. Anche in questo caso dunque i fattori politici giocano nel senso di un indebolimento dei fattori puramente militari che sarebbero a vantaggio dell'Unione Sovietica.

Il settore centrale

Il settore che tradizionalmente ha concentrato su di sé l'attenzione è stato quello centrale. Vogliamo tuttavia rilevare subito alcuni punti:

1 - un attacco generale in Europa centrale non sarebbe probabilmente limitato, ma costituirebbe l'inizio di una guerra globale. In questo caso è improbabile che ci si limiti al solo uso delle armi convenzionali.

2 - Tale convinzione sembra confermata dall'orientamento prevalente dalla strategia sovietica.

È vero che l'Urss poco dopo l'invasione della Cecoslovacchia ha comunicato all'Onu una sua interpretazione degli accordi internazionali del dopoguerra e della carta dell'Onu, che potrebbe essere letta come l'affermazione di un diritto sovietico ad intervenire militarmente in Germania occidentale, se la situazione politica, a suo giudizio, lo richiedesse. Ma evidentemente l'Unione Sovietica non ignora, al di là di ogni disputa giuridicoformale o affermazione propagandistica, l'adesione della Germania occidentale al patto atlantico e la particolare importanza di questa ragione agli occhi europei e americani.

La stessa dottrina in corso di elaborazione presso la Nato sull'uso delle armi atomiche tattiche in Europa, non fa che confermare l'estrema pericolosità e sensibilità di questo fronte. D'altra parte la grandezza assoluta delle forze convenzionali impegnate sarebbe tale da giustificare ampiamente l'escalation atomica³.

Malgrado ciò è opinione di alcuni esperti che l'Unione Sovietica, giovandosi del privilegio dell'attaccante di poter concentrare velocemente tutte le sue forze in un solo punto, potrebbe rapidamente travolgere il fronte tedesco sia che le forze convenzionali americane siano presenti al completo sia che vengano ridotte. A parte qualsiasi altra considerazione su questa affermazione (e in particolare qualsiasi rilievo su un mutamento di equipaggiamento delle forze occidentali in Germania) è evidente come la frontiera dell'Europa centrale è uno dei cardini dell'equilibrio mondiale tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Se gli Usa intenderanno mantenere l'equilibrio strategico con l'Urss anche questa frontiera verrà mantenuta.

Un'altra ipotesi potrebbe riguardare un tentativo di fait accompli a Berlino. Evidentemente questa posizione è militarmente indifendibile. Anche in questo caso il problema è soprattutto politico. In primo luogo la sopravvivenza di Berlino occidentale dipende dalla volontà dell'Urss

³ Per tutti i dati, implicitamente o esplicitamente citati, facciamo riferimento a *The Military Balance 1969-70*, a cura dell'Institute for Strategic Studies.

di non provocare una crisi maggiore e gravissima nei rapporti est-ovest. In secondo luogo dipende dal grado di essenzialità politica che le tre potenze occidentali assegnano a quella città. Sono disposte a difenderla fino alla guerra atomica? La risposta a tale quesito è ignota. Ma tale ignoranza sui limiti è parte integrante del deterrente occidentale in difesa di Berlino. La situazione muterebbe se Berlino recedesse dal suo statuto speciale e entrasse a far parte integrante della Germania occidentale, ma è del tutto improbabile che tale decisione venga presa unilateralmente dai soli alleati occidentali, o peggio ancora dalla sola Germania federale.

In effetti in Europa centrale l'equilibrio è molto complesso e fattori di squilibrio possono intervenire in termini molto più sofisticati del semplice intervento militare sovietico. Essi possono ad esempio essere:

- 1 - ulteriori interventi armati sovietici nei paesi europei orientali;
- 2 - o viceversa allentamento dei legami militari del blocco orientale;
- 3 - evoluzioni incontrollate delle politiche interne o estere dei paesi europei orientali;
- 4 - eventuali, anche se improbabili, pressioni sovietiche sull'Austria.

In tutti questi casi e in molti altri ipotizzabili come influirebbe un parziale ritiro delle truppe americane dall'Europa centrale?

La funzione delle truppe americane

La funzione di queste forze è spiegata in varia maniera:

- 1 - una funzione simbolica: esse sono il « pegno » visibile dell'impegno americano nella difesa dell'Europa;
- 2 - una funzione nucleare: esse costituiscono il nucleo di una eventuale guerra tattica, combattuta anche con armi nucleari, in Europa; controllano queste armi e ne decidono l'impiego, secondo i piani alleati (sono il « grilletto »);
- 3 - una funzione convenzionale: esse costituiscono un nucleo necessario per rendere realistica una resistenza convenzionale europea ad un attacco convenzionale, limitato o generalizzato, da parte sovietica;
- 4 - una funzione politica: duplice, da un lato esse sono la necessaria merce di scambio con l'Urss, per arrivare ad un arrangiamento nel centro Europa, e dall'altro contribuiscono a tenere la Repubblica federale legata militarmente al sistema occidentale, e perciò controllata da esso.

Qual è la reale portata di queste ragioni addotte a sostegno della presenza americana?

La funzione « simbolica » è certo importante, ma è chiaro che non è sufficiente, da sola, a giustificare la presenza di un così gran numero di uomini e di materiale. Un « pegno » di 50.000 uomini (ad esempio, secondo la richiesta di alcuni congressisti americani) sarebbe piú che sufficiente, o comunque altrettanto di rilievo di un « pegno » sei volte piú numeroso (e costoso).

È però anche vero che tale giustificazione, alla luce delle piú moderne teorie strategiche americane, sembra mutare di sostanza. Il « pegno » nella strategia della rappresaglia massiccia doveva garantire il pronto intervento nucleare massiccio americano. Da che tale intervento deve gradualizzarsi a seconda delle esigenze del momento, secondo le regole della strategia flessibile, si afferma che piú numerosi sono gli americani presenti in Europa, piú sicura e forte sarà la rappresaglia americana in caso di conflitto. Tuttavia questo ragionamento a noi sembra peccare di una eccessiva schematicità: l'interesse americano verso l'Europa non può essere reso direttamente proporzionale al numero dei suoi soldati presenti in questa regione: se ciò fosse vero il « pegno » sarebbe già ora troppo inconsistente.

La seconda giustificazione (la funzione « nucleare ») è di maggior rilievo. Ma, a prescindere da ogni altra considerazione, anch'essa non verte tanto sul numero degli americani presenti in Europa, quanto sulla qualità dei loro armamenti. L'idea che è alla base di questa giustificazione è che le forze convenzionali della Nato in Europa non sarebbero comunque sufficienti, senza un concreto appoggio atomico, per respingere vittoriosamente un attacco generalizzato da parte orientale. Esamineremo piú attentamente in seguito la validità di questa ipotesi. La conseguenza che se ne trae è che, ad un livello abbastanza avanzato ed impegnativo di guerra convenzionale in Europa, le armi atomiche dovranno essere utilizzate, con funzioni tattiche (cioè contro forze nemiche, fuori del territorio della superpotenza avversaria, sul campo di battaglia, come armi contraeree o antisottomarine, eccetera). Questa teoria viene esaminata dal Gruppo di pianificazione nucleare della Nato, sulla base di documenti di cui però non ci è dato conoscere particolari esaurienti.

Essa incontra alcune importanti obiezioni⁴. In primo luogo il vantaggio tattico, ottenuto con l'impiego di un'arma atomica contro forze convenzionali, benché rilevante, è effimero, poiché viene limitato, anche nella situazione ottimale di un freddo gioco di azioni e reazioni, da una reazione eguale e contraria da parte del nemico: il vantaggio è quindi limitatissimo nel tempo, e in nessun caso decisivo.

⁴ Vedere gen. Nino Pasti, *Nato's Defence Strategy*, « Orbis » 1/69, e, sulla stessa rivista, gen. Beaufre, *Security and Defence in Western Europe*.

In secondo luogo è ben poco probabile che si possa riuscire a delimitare ad un basso livello l'escalation atomica.

In terzo luogo, una guerra combattuta con largo uso di armi atomiche tattiche in Europa sarebbe, per questa ragione, a tutti gli effetti, una guerra strategica globale, altamente distruttiva.

Infine è molto dubbio che nella strategia del Patto di Varsavia sia compresa anche l'ipotesi di una guerra nucleare tattica: è invece probabile che il superamento della soglia atomica sarebbe ritenuto decisivo ai fini del passaggio da una guerra « tattica » (in questo caso intesa come « contro forze ») a una guerra « strategica » (cioè anche « contro città », sia pure limitatamente alla sola regione europea). È chiaro quindi che tale concetto della guerra atomica tattica è tutto da riesaminare.

Resta importante l'argomento a favore della guerra nucleare « tattica » sollevato ad esempio dall'ex ministro britannico Healey: tale strategia viene a rafforzare il deterrente globale della Alleanza, diminuendo gli incentivi sovietici ad un attacco generalizzato contro l'Europa, visto che anche un attacco solamente convenzionale finirebbe per provocare un tremendo olocausto nucleare, in cui anche l'Urss, nella migliore delle ipotesi, perderebbe il nerbo delle sue forze e vedrebbe sconvolto il territorio dei paesi europei del blocco orientale. A detta di Healey un eventuale ritiro americano non potrebbe costringere gli europei occidentali a rinunciare a tale garanzia. Ogni riduzione americana comporterebbe invece un abbassamento della soglia nucleare, ad opera degli stessi europei, costretti ad aumentare la loro porzione di rischio e di minaccia per far fronte ad una potenzialmente più gravosa pressione orientale.

Questo discorso è però legato, da un lato ad una considerazione negativa della consistenza delle forze convenzionali europee, e dall'altro ad una determinata considerazione dell'equilibrio mondiale ed europeo: riesamineremo questi punti.

Per quel che riguarda *la funzione « convenzionale »* delle forze americane, è chiaro, al termine di questo discorso sulla guerra nucleare tattica, che permane una certa ambiguità di fondo, sia degli europei che degli americani.

Le forze convenzionali in Europa occidentale, americane ed europee, sono sufficienti a far fronte al loro compito in caso di attacco convenzionale generalizzato?

E in caso di attacchi limitati miranti a stabilire un fait accompli, qual è la loro manovrabilità e efficacia?

Le valutazioni sono molte e differenti, ed è difficile stabilire, in assenza di una esauriente e obiettiva documentazione, quali siano le più rispondenti alla realtà. È però un fatto che molti strateghi occi-

dentali sembrano convinti che l'Alleanza non potrebbe reggere ad una pressione generalizzata del Patto di Varsavia, operata con tutti i mezzi convenzionali a sua disposizione, senza ricorrere all'appoggio di armi nucleari.

È però anche vero che esistono molte obiezioni in proposito. In primo luogo le valutazioni fatte ad esempio dall'Iss nella *Military Balance 1969*, poi quelle fatte da MacNamara e recentemente riportate dal sen. Sherman Cooper nel suo rapporto all'Assemblea Atlantica. Secondo queste valutazioni (cui vanno ad aggiungersi le considerazioni del così detto « rapporto Enthoven », in parte riprese in un articolo su « Foreign Affairs »⁵) vi sarebbe una parità di fatto tra forze del Patto di Varsavia e forze Nato nel Centroeuropa (nel Sudeuropa il rapporto sarebbe più nettamente a favore della Nato).

Tale parità si baserebbe su

a - una parità sostanziale del numero degli uomini effettivamente in armi da una parte e dall'altra;

b - una mancanza di affidabilità di buona parte delle truppe europee orientali, in caso di politica aggressiva sovietica contro l'Occidente;

c - una disparità (di quasi tre a uno), a favore del Patto di Varsavia, di forze corazzate, compensata però da,

d - una disparità (di più di due a uno) a favore della Nato di armi anticarro,

e - una migliore efficienza tecnica nel campo occidentale;

f - una disparità (a favore del Patto di Varsavia) nel numero assoluto degli aerei da combattimento a disposizione, compensata però da

g - una disparità (molto rilevante a favore della Nato) nella capacità di carico bellico, e nelle performances tecniche e operative degli aerei, nella loro capacità ogni tempo, nella loro capacità multiruolo, eccetera;

h - una disparità (a favore della Nato) nella logistica, negli equipaggiamenti, nella capacità di approvvigionamento di armi, munizioni, petrolio, eccetera.

Inoltre, benché in questa bilancia sia stata calcolata solo quella frazione di 300.000 uomini che gli Usa mantengono in Europa centrale, le forze sovietiche sono invece calcolate in maniera molto più massiccia. Vi è quindi una fortissima riserva strategica americana, rapidamente disponibile e già equipaggiata e istruita, operativa, che può essere chiamata a rafforzare il dispositivo convenzionale occidentale.

In conclusione quindi, secondo alcuni esperti, vi sarebbe una pra-

⁵ Alain C. Enthoven e K. Wayne Smith, *What Forces for Nato and from whom?*, « Foreign Affairs », ottobre 1969.

tica equivalenza di forze convenzionali, che potrebbe permettere una resistenza senza ricorrere, almeno in un primo tempo, all'uso di armi nucleari tattiche. È però anche vero che la somma di distruzioni di una guerra convenzionale generalizzata in Europa centrale sarebbe probabilmente solo di poco inferiore a quella provocata da un limitato conflitto atomico. È comunque interessante rilevare come, in teoria, si potrebbe restare al di sotto della soglia atomica, almeno per un certo periodo. Tuttavia una tale questione ha un interesse reale? Si può veramente ritenere che l'Urss (o le potenze occidentali) abbia un reale interesse a condurre una guerra di tale genere in Europa?

Di fatto, in una regione di questo genere, il contingente convenzionale deve servire ad una sola cosa: deve offrire il tempo necessario al deterrente atomico per

a - o svolgere la sua azione di dissuasione,

b - o entrare in azione nella maniera razionalmente più studiata.

La parità convenzionale è dunque essenziale, ma una guerra convenzionale non può comunque, a nostro avviso, andare oltre certi limiti di tempo, di spazio e di intensità: limiti che non possono essere posti molto oltre.

La strategia atomica

Desumiamo da questo ragionamento due conclusioni importanti:

1 - è necessaria una sostanziale parità (o equivalenza) tra le forze convenzionali contrapposte in Europa;

2 - è necessario che la soglia nucleare non sia troppo bassa, ma sia tale da poter permettere negoziati e ripensamenti.

È quindi chiaro come la concezione della guerra nucleare tattica in Europa sia estremamente ambigua:

a - essa è positiva se si considera all'interno di una concezione di strategia flessibile, come l'ultimo disperato tentativo, una volta che si è stati costretti a varcare la soglia atomica, di limitare i danni (se sono limitabili) e di concedere altro tempo ai negoziati per agire, e al deterrente (reso forse più credibile dal suo eventuale uso limitato) per svolgere pienamente la sua opera di dissuasione (per altro fin lì fallita);

b - essa è negativa, se fa varcare subito tale soglia atomica, quasi automaticamente, sia pure ad un livello minimo, abolendo quindi quello spazio di riflessione e di dissuasione che dovrebbe essere assicurato da forze puramente convenzionali.

L'obiezione a questo ragionamento è solitamente: è necessario, perché il deterrente abbia una sufficiente credibilità, e svolga quindi un'opera reale di dissuasione, che esso abbia una qualche forma di auto-

maticità e di assolutezza: l'una assicurando l'altra. È insomma la politica del « meglio morti che rossi », su cui riposava la credibilità del deterrente francese: per quanto poco fosse credibile l'uso di un'arma che esponeva alla propria completa e certa distruzione, pure si poteva pensare,

a - che vi fosse una sufficiente irrazionalità, nel generale de Gaulle, perché effettivamente la usasse,

b - che in tal caso l'Urss preferisse rinunciare a quei danni (« limitati, ma sufficienti ») cui la esponeva il deterrente francese, e rinunciasse quindi ad attaccare la Francia.

Il suicidio come unica arma di sopravvivenza, benché abbia il fascino delle tragedie, è però basato su un eccesso di irrazionalità: alla lunga diviene sempre meno credibile. E comunque non è in alcun modo flessibile (non sono previsti dei « quasi suicidi »): il che significa un completo immobilismo politico, perché se pure si riesce ad impedire la propria distruzione (che potrebbe però essere preventiva...) non si riesce ad impedire la distruzione altrui: suicidarsi per sé, passi (anche se è irrazionale), ma suicidarsi per gli altri è veramente troppo!

Questo stesso ragionamento, se applicato alla politica « de frappe » francese, ne mostra gli insuperabili limiti e la sterilità. Applicato invece alla superpotenza americana ha dato origine alla strategia flessibile.

Su tale strategia riposa la speranza di copertura atomica dell'Europa. Infatti gli strateghi europei possono sperare in una copertura atomica americana solo nella misura in cui tale copertura non comporti necessariamente perdite insopportabili per gli Usa. Ma tale copertura comunque, anche se si limiterà alla sola guerra tattica (e cioè, in pratica, considererà i territori nazionali delle superpotenze come santuari inviolabili), comporterà per l'Europa delle perdite enormi e in ultima analisi inaccettabili.

È quindi evidente, per l'Europa, se respinge la politica schizofrenica, immobilistica e del tutto insicura del suicidio-sopravvivenza, l'interesse di avere una sufficiente forza convenzionale, che allontani il più possibile tale soglia di distruzione.

L'alternativa offerta dall'armamento atomico europeo è anch'essa piuttosto illusoria⁶. La forza atomica europea avrebbe una sua prima base nelle forze atomiche nazionali francese e britannica. È tuttavia probabile che una maggiore integrazione europea in campo militare provocherebbe un accrescimento di queste forze sia in senso orizzontale (accrescimento del numero e della potenza delle testate), sia in senso verticale (sostanziazione degli ordigni nucleari, loro diversificazione per

⁶ Vedere Stefano Silvestri, *La Sicurezza Europea*, Il Mulino, 1969 pp. 112-115 e p. 148.

diversità di impieghi, ecc.) sia in efficienza operativa (vettori, prontezza d'impiego, servizi di teleguida e di avvistamento, ecc.). Tutto questo sottoporrebbe a profondo mutamento la strategia nucleare globale, quale oggi esiste. A prescindere da alcuni problemi politici, le questioni che si aprono immediatamente sono due:

- 1 - rapporto tra deterrente europeo e deterrente americano;
- 2 - quale strategia verrà adottata per pianificare l'uso del deterrente europeo.

Una volta iniziata questa discussione, anche se essa si svolgesse inizialmente all'interno della Alleanza, sarebbe a tutti evidente che l'Alleanza stessa sarebbe arrivata ad un punto di non ritorno, oltre il quale o cessa di esistere ogni accordo interno al blocco occidentale, o si creano strutture militari completamente nuove.

Quali che saranno le soluzioni che potrebbero essere adottate indichiamo qui un primo possibile schema, di cui successivamente esamineremo la credibilità:

- il deterrente europeo rimane staccato dal deterrente americano;
- il deterrente americano in Europa perde di importanza e viene progressivamente ritirato;
- il deterrente europeo è quindi sviluppato in modo da bilanciare la perdita del deterrente americano (sviluppo degli ordigni nucleari tattici e strategici);
- la strategia ufficiale europea resta quella della risposta flessibile, ma al suo interno permangono molte esitazioni, in particolare per l'esigenza dichiarata di attuare una « difesa in avanti » della Germania;
- si propone in alternativa a questo sviluppo dell'Europa come grande potenza nucleare un disarmo generale e controllato delle superpotenze e dell'area europea.

Tutta questa prospettiva fa nascere alcuni forti dubbi. Anzitutto difficilmente un deterrente europeo potrebbe avere quelle caratteristiche di credibilità che hanno i deterrenti delle superpotenze:

- perché dovrebbe svilupparsi quasi *ab ovo*, con anni di ritardo tecnologico;
- per la maggiore vulnerabilità del territorio europeo (difficoltà, ad esempio, di installare un efficace sistema Abm).

Inoltre, il processo federativo europeo avrà comunque caratteristiche ibride, a volte contraddittorie, e sarà lungo. Nei primi tempi (e sicuramente negli anni '70) una qualsiasi crisi potrà riportare tutto il processo alla linea di partenza, o addirittura dissolverlo. Questo diminuisce ulteriormente la credibilità di un deterrente, anche sofisticato, europeo. L'uso del deterrente ha infatti sempre due facce; da un lato minaccia il nemico della morte più orribile, ma dall'altra espone la vita della propria comunità a simile rappresaglia. Affidare un tale potere sulla

propria vita a una qualsiasi autorità significa avere un altissimo grado di fiducia in essa. Ed è del tutto improbabile che una autorità europea, negli anni '70, riesca a coagulare attorno a sé un grado di consenso e di lealismo così alto da concedergli la legittimità dell'uso di questo potere assoluto.

Il deterrente europeo avrebbe infine una sua inerente ambiguità: risposta flessibile a difesa in avanti. L'esigenza di « non cedere un metro di terreno » non gioca a favore di una valutazione fredda e distaccata dei rischi e dei costi di ogni successiva « soglia » nucleare da oltrepassare. Questo toglie molta credibilità alle ipotesi di guerre limitate in Europa, e riporta facilmente alla paurosa rigidità della strategia della rappresaglia massiccia.

Questa soluzione (che comporterebbe tra l'altro anche sgradevoli reazioni sovietiche) è quindi, tutto sommato, improbabile.

È però anche poco probabile che gli europei rinuncino in partenza a giocare una qualche loro carta nucleare. È quindi possibile che, anche in questo caso, si finisca, almeno negli anni '70, col prendere una serie di decisioni ibride, caratterizzate da:

- un mantenimento e un modesto accrescimento (orizzontale, verticale e di efficacia operativa) delle forze nucleari nazionali ora integrate;
- un coordinamento tra questo modesto deterrente e il deterrente americano tutt'ora presente in Europa, o comunque di pronto impiego a copertura dello scacchiere europeo;
- una rivalutazione, a questo scopo, dei comitati misti euroamericani di planning strategico-nucleare;
- una partecipazione europea al finanziamento del deterrente americano per l'Europa;
- una pressione europea per ottenere una più larga corresponsabilità nell'elaborare la strategia nucleare occidentale.

Questa soluzione implica il mantenimento della Alleanza Atlantica poiché esige il ricorso all'ombrello atomico americano. Quale che sia l'importanza che l'Europa assumerà nei confronti dell'America, la decisione sull'uso del deterrente atomico resterebbe in ultima istanza competenza del presidente degli Stati Uniti.

A nostro avviso questa è la soluzione più razionale e più probabile. Ma è chiaro che a questo punto ci siamo trovati a un bivio tra l'indipendenza completa dell'Europa e l'indipendenza nella partnership atlantica ... Questa soluzione ha alcuni vantaggi immediati. Essa permette il mantenimento di una credibilità globale della strategia nucleare occidentale. Poiché una Europa unita ha, a differenza di una Gran Bretagna o di una Francia isolate, tutte le condizioni per diventare una superpotenza, essa può adoperare questa potenzialità per:

1 - partecipare alle discussioni al vertice sui problemi globali della pace e del controllo degli armamenti;

2 - promuovere una azione piú efficace in vista di un disarmo effettivo, generale e concordato;

3 - ove la precedente ipotesi fallisca, chiedere e probabilmente ottenere, la messa in comune del sistema nucleare europeo e americano, arricchendo la partnership su una base di crescente uguaglianza.

L'ipotesi della costituzione di un nucleo europeo di terza forza, indipendente nuclearmente dagli Usa che significa tra l'altro la fine dell'Alleanza Atlantica, non favorisce una maggiore stabilità in Europa. Una terza forza, impregnata di nazionalismo europeo, sarebbe quasi inevitabilmente espansiva, e comunque sarebbe vista con giustificata apprensione dall'Urss. Ugualmente gli Usa non potrebbero che ritirarsi da un equilibrio europeo in cui non potrebbero piú porre il veto all'uso dell'arma nucleare. Essi quindi sarebbero portati a un disimpegno nei confronti dell'Europa, e a un accordo con l'Urss, per controllare la nuova potenza.

In ogni caso questa soluzione riapre drammaticamente il problema di un conflitto di potenze, riducendo di molto sia le possibilità di evoluzioni democratiche in tutti i paesi, sia le chances di un disarmo generale.

L'avventura nucleare europea sarebbe quindi una grave sfida all'equilibrio mondiale: tale sfida non potrebbe terminare senza una nuova dislocazione del potere a livello globale. Ma tale dislocazione, lungi dall'offrire maggiori possibilità di equilibrio e di razionale conduzione delle cose nuove, non sarebbe, ancora una volta, e nel migliore dei casi, che un nuovo equilibrio e condominio mondiale, tra potenze tra loro sospette e nemiche. Questa evoluzione, quindi, apre eventualità pericolose e ricche in instabilità. Se essa si producesse, tutto l'equilibrio mondiale, e non solo quello europeo, dovrebbero essere ristudiati.

Per queste ragioni ci sembra di dover guardare con un certo scetticismo a proposte come quelle recentemente avanzate dal Bow Group, o dal centro studi del Partito conservatore inglese, o infine dallo stesso ministro Heath, di costituire un pool nucleare francoinglese. Per di piú una simile proposta è estremamente ambigua. Se essa fosse attuata creerebbe una discriminazione inaccettabile per la Germania. Se poi invece la Germania venisse compresa nel pool, questo provocherebbe necessariamente sgradevoli reazioni sovietiche, e probabilmente anche una irritata reazione degli altri alleati europei occidentali, che potrebbe mettere in crisi la Nato. Inoltre gli inglesi pensano, con questo progetto, di riavvicinare la Francia alla Nato, mentre i francesi pensano esattamente l'opposto. Né sono chiari i limiti strategici di una simile iniziativa: la forza nucleare francobritannica non sarebbe una garanzia

equivalente alla forza nucleare americana in Europa. Specie perché sarebbe troppo strettamente collegata alle esigenze di difesa nazionale dei due paesi, ambedue molto più esposti degli Usa, e quindi inadatti a gestire una guerra limitata o tattica che tenga conto degli interessi degli altri europei. Nel complesso l'idea di un pool nucleare francobritannico sembra più un ballon d'essai politico che una reale carta militare. Si tratta però di una manovra azzardata e pericolosa, ricca di implicazioni scioviniste e terzaforziste. Il fatto che il nuovo governo britannico possa interpretare a questo modo il suo ruolo europeo è un grave sintomo di involuzione politica, che potrebbe notevolmente complicare i termini del rapporto Europa-America.

Se però accettiamo, per le ragioni su esposte, una prospettiva di collaborazione euroamericana, è evidente che l'importanza delle truppe americane in Europa, pur restando considerevole, cambia di ottica.

In particolare qual è il rilievo che hanno le truppe americane in uno schema di difesa convenzionale dell'Europa?

Al momento attuale esso sembra essere determinante

a - perché queste forze (rilevanti di numero) sono tra le meglio equipaggiate presenti in questa regione;

b - perché sono altamente mobili;

c - perché costituiscono l'avanguardia di una formidabile riserva di forze convenzionali.

Infine naturalmente anche per la loro funzione di « grilletto » atomico.

Queste considerazioni possono avere un loro rovescio. In particolare: l'esigenza di non sacrificare le forze americane in Europa, e la volontà di non spendere un numero altissimo di energie umane e finanziarie nella difesa convenzionale dell'Europa (vedere il costo della guerra in Vietnam: fatte le debite proporzioni, una guerra convenzionale in Europa avrebbe costi paurosi, in tutti i sensi) non potrebbe convincere lo stato maggiore americano ad abbassare la soglia dell'intervento atomico tattico oltre i limiti giudicati necessari o utili dagli europei? Inoltre se le forze americane sono strettamente collegate all'uso delle armi atomiche tattiche, e se sono il nucleo forte della resistenza occidentale, è credibile che l'Urss limiti un suo eventuale attacco alle sole armi convenzionali, lasciando all'avversario il vantaggio della prima distruzione tattica? In un quadro di strategia convenzionale la presenza americana è dunque un'arma a doppio taglio: ne assicura la possibilità di attuazione, ma nello stesso tempo può implicarne il fallimento.

Queste ed altre motivazioni sono alla base di una esigenza di rafforzamento del potenziale convenzionale europeo. Cosa tuttavia questo significa? Cosa è oggi « debole » nelle forze convenzionali europee?

Il problema dei costi

Alcuni analisti americani hanno la tendenza a comparare i livelli di spesa europei nel complesso e statunitensi, mettendo in rilievo il divario tra i due (che resta grande anche volendo escludere le spese affrontate per il conflitto nel Vietnam, o volendo raffrontarlo alla percentuale del prodotto nazionale lordo).

Tale ragionamento non tiene però conto

- 1 - del maggior costo relativo del soldato americano medio,
- 2 - dell'alto costo di molti sistemi sofisticati di armamenti, per lo più nucleari,
- 3 - dell'alto costo affrontato dagli Usa per far fronte ai loro impegni in tutte le parti del mondo.

Secondo alcuni analisti la spesa annuale affrontata oggi dagli americani per mantenere le loro forze (comprese quelle nucleari) in Europa non supera il 2% del loro bilancio annuale per la difesa (e si aggira quindi al di sotto dei 2 miliardi di dollari).

Altri invece (tra cui il senatore Percy, relatore all'Assemblea Atlantica), calcolano questo costo a circa 3 miliardi di dollari. Il costo complessivo delle forze americane in Europa oscillerebbe in realtà tra i 12 e i 14 miliardi di dollari. Tuttavia buona parte di questa cifra non potrebbe essere risparmiata, altrimenti che abolendo del tutto le unità americane ora presenti in Europa. Se esse invece venissero solo rimpatriate negli Usa (almeno in parte) senza essere sciolte, gli Usa risparmierebbero appunto quei 2 o 3 miliardi di dollari, che riteniamo essere quindi l'oggetto del contendere. Benché spesso le cifre non siano comparabili, o siano ingannevoli, grosso modo agli europei si offrono due soluzioni:

a - rifondere in varia maniera le spese affrontate in Europa dagli Usa,

b - sostituire con proprie forze parte delle forze americane.

La terza via, prospettata da ambienti americani, e consistente in un rilevante aumento dei propri bilanci nazionali per dimostrare il proprio impegno alla difesa comune, è quanto meno strana. Qui non si tratta di professioni di « buona volontà », o di spendere di più per non lasciare soli gli americani ai loro livelli di spesa, ma semplicemente di spendere ciò che è utile.

La prima via incontra alcune difficoltà. In primo luogo la forma degli eventuali « rimborsi ». Finora la formula trovata (soprattutto dai tedeschi) consisteva nel passare all'industria bellica americana ordinazioni tali da coprire il deficit della bilancia americana, per questo particolare capitolo. Ma tale sistema non si è rivelato soddisfacente, poiché implicava un continuo processo di « vassallaggio » delle industrie

belliche europee a quelle americane, e toglieva alle industrie europee fondi essenziali a garantirne la sopravvivenza e lo sviluppo. Inoltre alcune esperienze sfortunate (ad esempio lo Starfighter) hanno mostrato come non sempre sistemi di armi acquistati in America corrispondevano all'impiego pianificato in Europa: ciò provoca la non affidabilità di quegli armamenti, che risultano essere quindi non solo uno spreco di denaro, ma un effettivo squilibrio militare.

Un'altra via consisterebbe nel rifondere direttamente agli Usa le spese da essi affrontate, ad esempio per le infrastrutture o gli impiegati civili ecc.

Secondo il sen. Percy le riduzioni potrebbero essere operate in primo luogo sui seguenti capitoli di spesa:

- pagamenti relativi ai 74.000 cittadini europei, impiegati dalle forze americane in Europa, o comunque al loro servizio (nella sola Germania: 62.000). Spese attuali americane: 250 milioni di dollari;
- costruzioni;
- materiali e forniture acquistate sul mercato locale;
- trasporti, elettricità e altri servizi nazionalizzati;
- carburante e approvvigionamenti;
- spese di infrastruttura della Nato in Europa;

Paese ospitante	Spese riducibili delle forze ospitate				
	Usa	Gb	Canada	Belgio	Olanda
Germania	435	144	47	31	10
Canada	106				
Gran Bretagna	81				
Italia	58				
Danimarca	32				
Norvegia	27				
Olanda	26				
Belgio	18				

Sempre secondo il senatore Percy queste altre spese potrebbero essere compensate con acquisti del paese ospitante, di materiale per la difesa costruito negli Usa, o negli altri paesi ospiti.

Spese da rimborsare a:		da parte di:
Usa	582	Germania (424), Gb (88), Italia (36), Canada (11), Belgio (13), Olanda (10)
Gran Bretagna	72	Germania
Canada	47	Germania
Belgio	18	Germania
Olanda	9	Germania

Oltre a queste spese, sempre secondo il sen. Percy, si dovrebbero compensare, con acquisti di materiale per la difesa, le spese per l'acquisto di materiale del paese ospitante: fatto il conto del dare e dell'avere, per questo capitolo, abbiamo i seguenti rimborsi (segno +) e pagamenti (segno -):

Usa +229
 Canada +110
 Gran Bretagna -56
 Germania -262
 Italia -21
 Olanda +15
 Belgio +8.

La tabella finale risulterebbe così:

spese Usa	— 1594 milioni di dollari l'anno
Gran Bretagna	+ 9
Belgio	— 26
Olanda	+ 2
Norvegia	+ 27
Danimarca	+ 32
Italia	+ 115
Canada	— 15
Germania	+ 1499

Per concludere questo esame bisogna infine ricordare i dati forniti dal Sen. Percy, circa gli acquisti di armamenti all'estero, secondo le medie annuali del decennio 1960/70 (cifre che si dovrebbero considerare come una base più o meno fissa cui aggiungere o detrarre le cifre precedentemente fornite):

Usa 198, Gb 200, Germania 502, Olanda 83, Norvegia 20, Belgio 40 e Olanda 72. Italia e Danimarca non sono fornite.

Come si vede in questi calcoli sono comprese anche le forze nazionali europee stazionanti in Germania (che avrebbero lo stesso trattamento di quelle americane) e le forze americane in Canada e in paesi non del settore centrale. Non sono comprese le forze francesi in Germania, né, suppongo, gli acquisti americani in Francia e quelli francesi in America: un altro dato da considerare. Non sono poi comprese le forze americane in Grecia, Turchia, Spagna, Portogallo e Islanda: forse in questi casi non interessano più i problemi di bilancio? Credo sia superfluo commentare questo piano del sen. Percy. Basterà notare come è assolutamente inaccettabile che un solo paese europeo (la Ger-

mania) paghi per tutti gli altri, così come è inaccettabile trattare queste spese secondo un quadro puramente bilaterale. Il rapporto Europa-America è un fatto complessivo, e va analizzato anche finanziariamente secondo questa ottica. Abbiamo inoltre già detto quello che pensiamo degli acquisti europei di armamenti americani; si tratta di un grosso ostacolo allo sviluppo di una industria avanzata europea. Ma non vogliamo scendere nei particolari e preferiamo constatare un solo elemento: o le truppe americane stanno in Europa per difendere degli interessi che sono anche americani, o non si capisce cosa ci stiano a fare.

D'altra parte è un principio oramai ovvio che non è possibile contribuire a finanziare spese che non si controllano in alcun modo. Se gli stati europei dovessero pagare le infrastrutture, il carburante, gli impiegati civili, eccetera, delle truppe americane in Europa, dovrebbero anche acquisire il diritto di controllare e decidere di quelle spese secondo i propri criteri. La via che rimane di fronte agli europei è in realtà il rimborso diretto delle spese americane, ma anche questa via rischia di apparire alquanto strana se presentata al di fuori di qualsiasi discorso più generale. Il problema è la bilancia americana dei pagamenti: non sarebbe giusto sanarla solo ricorrendo ad un finanziamento esterno delle spese militari. Altri provvedimenti, più razionali, risiedono ad esempio nella riforma del sistema monetario internazionale. Se poi gli europei dovessero contribuire a sanare la bilancia dei pagamenti americana, anche in questo caso dovrebbero poter avere qualche cosa da dire su come questa bilancia è andata in deficit: essi dovrebbero cioè poter discutere con gli americani, ad esempio, del loro programma internazionale di aiuti militari (o paramilitari) ai paesi extraeuropei. E così via.

La scelta di un rimborso delle spese militari, è la scelta di un finanziamento di truppe che rischiano di apparire come mercenarie: se infatti rispondessero ad un primario interesse americano (come la VI flotta, o la VII, o le basi in Spagna), questo rimborso non verrebbe chiesto (anzi forse verrebbe pagato un corrispettivo al paese ospitante, come fanno gli Usa con la Spagna). Ma se così non è, se le truppe americane in Europa vanno rimborsate, questo significa forse una diminuzione dell'interesse americano per quest'area? significa forse che queste truppe non difendono interessi vitali americani? e allora, che ci stanno a fare? oppure significa che gli americani considerano queste truppe appunto come « mercenarie », cioè come rispondenti unicamente a interessi europei?

Una tale scelta pone delicati problemi politici agli americani. In particolare: è loro possibile rinunciare al comando effettivo delle forze che vengono così finanziate? e gli Usa potrebbero accettare di considerare i loro soldati alla stregua di « mercenari » sottoposti ad un coman-

do, o a esigenze, non americane? E anche senza arrivare a questi estremi: è comunque utile, dal punto di vista europeo, finanziare con ingenti spese forze americane, invece che europee?

La strategia dell'Alleanza

La risposta a tale quesito è piú complessa di quanto si potrebbe immaginare. Non solo perché si devono considerare le esigenze di copertura nucleare che gli europei mantengono nei confronti degli Usa: tale aspetto particolare lo abbiamo esaminato in precedenza, proponendo una via di risoluzione. Ma perché esistono anche altre considerazioni sia strategiche che politiche.

L'importanza delle forze di terra e dell'aria della Nato non è nella loro capacità di « difendere » l'Europa occidentale contro un'aggressione sovietica; esse invece sono il solo mezzo per ritardare e identificare un eventuale attacco sovietico fino a che la situazione sia sufficientemente chiara, così da permettere una decisione sull'impiego delle armi nucleari. D'altra parte le forze di terra e dell'aria della Nato impediscono all'Urss di mettere gli Stati Uniti di fronte a un « fait accompli » in Europa.

Nel corso degli ultimi anni si è molto pensato al modo in cui la Nato dovrebbe reagire alle differenti crisi che potrebbero sorgere in Europa centrale. Il gruppo di pianificazione nucleare della Nato, di cui Usa, Gran Bretagna, Germania e Italia sono membri permanenti, ha prestato una particolare attenzione, l'anno passato, alla procedura da seguire in caso di ricorso alle armi atomiche. Uno dei suggerimenti era che il Presidente degli Stati Uniti delegasse il suo potere di decisione al Comandante Supremo, quando la crisi superasse un certo livello. Un preciso fatto nuovo è suscettibile di imporre una revisione della dottrina sin qui stabilita. Vi sono pochi dubbi che, dopo la partenza del Generale De Gaulle, Parigi e le altre capitali alleate ritengano desiderabile una soluzione pragmatica del coordinamento delle forze francesi e di quelle attribuite alla Nato, anche senza una reintegrazione formale della Francia nel meccanismo militare della Nato. Per l'istante, il solo ruolo dell'esercito francese consiste nel difendere il suolo della Francia, senza preoccupazioni di coordinamento con le forze degli altri alleati; per convinzione unanime ciò è poco comprensibile. Ma tra qualche anno queste forze avranno un loro arsenale nucleare tattico. E così bisognerà elaborare una nuova relazione tra strategia convenzionale e strategia nucleare in tempo di crisi.

Negli anni a venire uno dei problemi da risolvere sarà inoltre quello di trovare il modo di impiegare al meglio le risorse esistenti della

Nato come mezzo di dissuasione, non soltanto in vista di una aggressione di gran momento in Europa occidentale, ma anche per far fronte alle crisi piú diverse in Europa meridionale, quali un'iniziativa sovietica contro la Jugoslavia, una nuova crisi cipriota o macedone, una guerra tra stati balcanici.

Secondo l'analista e stratega britannico Alastair Buchan⁷ « Ciò potrebbe richiedere che le forze della Nato con maggior potere di dissuasione, cioè che le forze americane, acquistino una maggiore mobilità e non siano piú considerate come destinate unicamente alla Germania. Ugualmente una maggiore mobilità potrebbe essere richiesta all'interno della Germania per impedire, ad esempio, ad una nuova crisi cecoslovacca di traboccare in Hesse o in Baviera. Sarebbe importante per la pace in Europa avere la capacità, in tempo di pace, o di concentrare 6 divisioni in un punto dato della frontiera tedesca, o di far giungere nel Mediterraneo, in un giorno o due, un distaccamento speciale americano. La cosa piú logica, da un punto di vista militare e politico, sarebbe di considerare una forza americana meno potente in Europa come una riserva strategica dell'Alleanza, piú che come parte integrante della difesa della Germania.

« Ciò coincide con la necessità di dare un'importanza maggiore alla disponibilità delle forze di riserva della Nato (una tale ipotesi è stata avanzata in varie sedi anche dal generale Beaufre - n.d.t.). È del tutto inverosimile che, in un prossimo avvenire, noi vediamo un aumento delle unità regolari. In effetti ragioni di ordine economico premono a favore di una riduzione. Ma i progressi tecnologici, e in particolare l'arma anticarro individuale, rendono strategicamente il soldato di riserva piú importante e utile. Fino ad oggi, alcuni paesi della Nato hanno fatto poco ricorso alla loro riserva di uomini addestrati, e questo atteggiamento dovrebbe essere rivisto. Si potrebbe pensare nelle grandi linee a una nuova formula di ripartizione dei compiti, che incoraggerebbe sempre piú la responsabilità delle stesse potenze europee nel fornire gli elementi dell'estremità inferiore del dispositivo di dissuasione in Europa, e di conseguenza esercitare una autorità maggiore sul comando di queste forze, mentre le forze americane e canadesi che contribuiscono alla difesa dell'Europa verrebbero ridotte di numero e riorganizzate in vista di una maggiore mobilità (il che implica un equipaggiamento molto costoso) ».

Credo che siano chiari i termini della risposta data da Buchan (nella situazione attuale) alla nostra domanda iniziale:

— le forze nordamericane in Europa, a suo avviso, sono essenziali

⁷ Alastair Buchan, *L'équilibre européen*, « Révue Générale Belge », settembre 1969.

perché sono mobili (o possono essere rese tali) e sono capaci di concentrarsi in qualsiasi punto dello scacchiere, evitando il fait accompli, intervenendo nelle situazioni di crisi, ecc.

— le forze europee, legate e costrette nei loro ambiti nazionali, prive di linea politica comune, sono le riserve di questa punta di diamante americana.

È difficile rispondere a questa tesi. Essa in pratica considera ormai inevitabile uno sviluppo « imperiale » dell'Alleanza atlantica. È infatti evidente come le forze nordamericane avrebbero un ruolo molto più esteso dell'attuale e la strategia alleata sarebbe molto più attiva: in tale situazione una sola voce conterebbe, e sarebbe quella americana.

Ma è d'altra parte vero sia che le forze europee sono prive di caratteristiche avanzate di mobilità, sia che esistono scacchieri e problemi di equilibrio (e di sviluppo democratico) che, soprattutto nel Sudeuropa, impongono una politica attiva — non necessariamente militare, ma che abbia la possibilità di agire militarmente —, sia infine che gli europei non hanno (per ragioni sia politiche che militari) tali capacità. Al termine di questa equazione la risposta di Buchan è ancora una risposta moderata e filo-europea. Poiché almeno prevede di contenere questa evoluzione « imperiale » all'interno del quadro atlantico, che comunque offre agli europei di far intendere la loro voce. (Buchan inoltre prevedeva, in « Crisis Management - the New Diplomacy », una ristrutturazione dell'Alleanza più centrata anche istituzionalmente sugli americani, ma con una partecipazione molto maggiore degli europei non solo alle decisioni americane, ma anche al processo di formazione di tali decisioni, ai vari livelli).

Un'altra risposta potrebbe essere: venga solo chi vuole; al di là di ogni controllo, se la situazione è questa, gli europei accetteranno il predominio americano alle condizioni che agli Usa parrà meglio dettare.

Il problema non è comunque solo teorico. Oggi assumono una sempre maggiore importanza le « zone grigie ». Inoltre si sente sempre più il bisogno di politiche attive (ad esempio verso la Grecia, ecc.). Se esistono solo capacità di intervento americane, la politica europea sarà solo velleitaria. Se esistessero anche forze europee, la situazione sarebbe anche politicamente più equilibrata, e permetterebbe una maggiore incidenza politica. Non è detto che una dimensione « attiva » della politica internazionale sia necessariamente reazionaria. Ma può diventarlo se è isolata e priva di contrappesi.

Alcuni europei (ad esempio il relatore all'Assemblea Atlantica Blumenfeld), per rispondere a questa esigenza di maggiore mobilità delle forze convenzionali hanno proposto un rafforzamento della Ace Mobile Force oggi esistente, fino a portarla a livello divisionale, aumen-

tandone i compiti istituzionali. Ma tali soluzioni sono evidentemente palliativi. Più coerentemente l'attuale direttore dell'Iss, François Duchêne, ha avanzato l'ipotesi che potrebbe essere utile studiare le possibilità effettive di un raggruppamento europeo nell'ambito della Nato. Dopo tutto le potenze dell'Ueo hanno, allo stato attuale, 2 milioni di uomini sotto le armi, e un bilancio della difesa complessivo pari a circa 20 miliardi di dollari. Dovrebbe, secondo Duchêne, essere possibile razionalizzare l'uso di queste risorse e ottenere una migliore partecipazione convenzionale effettiva degli europei all'Alleanza atlantica, in termini di produzione, logistica, spiegamento delle truppe, mobilità, eccetera. È evidente che tale soluzione (che equivale ad una sorta di nuova Ced, e comporta quindi importanti implicazioni sia istituzionali che politiche) corrisponderebbe in linea di principio a molte delle esigenze prospettate da Buchan, ma comunque esige un forte accordo nelle strategie europee occidentali, fino ad una loro integrazione. È anche chiaro come arrivare ad un accordo sulle strategie, ad un certo livello, significa anche arrivare ad un accordo politico. È infine chiaro che se si raggiungono tali accordi, essi non possono essere garantiti che da istituzioni comuni sul tipo di quelle previste dal trattato della Ced⁸.

Al termine di questa breve elencazione di problemi possiamo notare che,

- le forze americane in Europa oggi, pur essendo importanti ed essenziali, non sono sufficienti a garantire la sicurezza di questa regione;
- esse devono essere riorganizzate, così come le forze europee, in vista di una migliore e più attenta considerazione del ruolo delle armi atomiche tattiche, della mobilità, della capacità di intervento in situazioni e in zone di crisi, della capacità di pressione sulle « zone grigie ».

Già queste due semplici considerazioni mettono completamente in crisi l'Alleanza atlantica quale oggi è concepita. Essa infatti non è oggi in grado di svolgere una politica « attiva », a meno di non evolvere verso una situazione « imperiale » americana.

Secondo Alain Enthoven, bisogna tenere fermi alcuni « principi di base » da cui partire per progettare una revisione della Alleanza e una ristrutturazione delle sue forze:

⁸ Riccardo Perissich, *L'estensione dell'integrazione europea alla politica estera e militare*, documento di lavoro Iai. Per alcuni casi particolari vedere Stefano Silvestri, *Armamenti, finanziamento e infrastrutture nella Nato*, Collana lo spettatore internazionale, Iai, 1970. Vedere anche Geoffrey Aschroft, *Military Logistic Systems in Nato*, « Adelphi Papers », nn. 62 e 68; Walter Schütze, *European Defence Co-operation and Nato*, « Atlantic Papers », n. 3, 1970; John Simpson e Frank Gregory, *Procurement on a European Basis*, Paper for the 3rd Nato Colloquium, University of Sussex.

1 - il primo principio è mantenere una bilancia equilibrata delle forze convenzionali in Europa. Abbiamo però visto i problemi che ciò comporta;

2 - il secondo principio è trovare un migliore e più equo sistema di ripartizione dei costi e delle forze della Alleanza. A nostro avviso un tale principio non è tanto economico o militare, quanto politico, poiché presuppone un mutamento di atteggiamento e di politiche da parte europea;

3 - il terzo principio è arrivare ad una maggiore eguaglianza nel potere di decisione nell'Alleanza, tra paesi membri. Anche in questo caso, a nostro avviso, la risposta (che deve tra l'altro superare il principio solo formalmente democratico della unanimità) non può venire che dagli europei;

4 - il quarto principio consiste nel mantenere un contributo sostanziale e importante, ma non necessariamente prevalente, degli Usa alla difesa europea. (Enthoven suggerisce 200.000 uomini con circa 300 aerei d'attacco più le forze navali). A nostro avviso il problema principale resta quello, politico, della forza atomica, irresolvibile, come l'esperienza ha largamente mostrato, con formule quali la Anf o la Mlf.

Vi è un quinto principio, non enunciato, ma chiaramente sottinteso, che è bene ricordare: mantenere intatto, durante ogni processo di ristrutturazione e al suo termine, un livello minimo ma bastevole di potere globale di dissuasione dell'Alleanza.

Il quadro politico

È chiaro quindi che gli americani tendono a « rilanciare » la mano agli europei: spetta ad essi trovare una soluzione a questi problemi. Se non lo fanno si troveranno esposti al rischio di sbilanciamenti, evoluzioni e accordi, che passano al di sopra di loro. Siamo quindi arrivati alla quarta giustificazione della presenza delle truppe americane in Europa: quella « politica ».

Alla luce di quanto siamo andati dicendo, essa corrisponde ad una situazione di « tutela politica » degli americani sull'Europa occidentale. Tale tutela è resa oggi necessaria dall'assenza di una personalità europea dell'Alleanza. In assenza di tale personalità gli americani sono gli unici interlocutori validi dei sovietici anche per le questioni europee. Le loro truppe in Europa divengono quindi non tanto un elemento del dispositivo occidentale di sicurezza, sottoposto a regole ed esigenze decise in comune per l'interesse comune, quanto un elemento del dialogo russo-americano. Esso è oggi iniziato sui problemi degli armamenti strategici più sofisticati, e potrebbe domani evolvere verso l'esame di siste-

mazioni di sicurezza nelle varie regioni del mondo, Europa compresa.

In questo senso la presenza americana è una esigenza propria della politica americana, ed è contrattabile solo con l'Urss. Gli europei sono praticamente assenti da questo dialogo. Né d'altra parte sono veramente interessati ad una partenza americana, fino a che non avranno saputo elaborare una risposta convincente al problema tedesco.

Naturalmente una tale visione pecca di schematismo, ma evidenzia chiaramente lo sviluppo attuale dei rapporti euroamericani: sono un capitolo dei maggiori rapporti tra Usa e Urss.

Gli europei d'altra parte non possono né devono rinunciare alla presenza americana: è un problema di capacità relative; finché quelle europee sono minime, non è possibile alcun dialogo o mutamento di situazione.

Interrogativi e possibilità

Questo nostro lavoro non pretende di fornire che ipotesi provvisorie. Possiamo perciò al termine di quanto abbiamo detto individuare questi ulteriori punti di riflessione:

1 - i fattori militari devono essere inquadrati nel loro contesto politico, poiché altrimenti rischiano di apparire privi di senso;

2 - il deterrente globale dell'alleanza, e quindi la garanzia atomica americana, deve essere mantenuta;

3 - la difesa dell'Europa centrale è basata più su quel potere deterrente che sulle forze convenzionali (anche americane) ora lì presenti;

4 - l'uso delle atomiche tattiche è comunque estremamente delicato e pericoloso anche in zone periferiche;

5 - la difesa dei fianchi dell'alleanza non è direttamente influenzata dal numero delle truppe americane in Europa centrale, poiché esse non si muovono da quel settore;

6 - anche le altre forze europee sono immobilizzate nei loro scacchieri nazionali (a parte le modestissime eccezioni della forza mobile);

7 - una efficace difesa delle zone di crisi può essere effettuata solo assicurando immediati appoggi convenzionali alleati;

8 - tali appoggi, oggi come oggi, potrebbero (tesi di Buchan) essere forniti solo dagli americani, ma questo significa in pratica uno sviluppo « imperiale » dell'alleanza;

9 - se truppe europee devono sostituire le truppe americane è essenziale che esse assumano le stesse caratteristiche di

a - alta mobilità

b - unità di comando

c - unità di concezioni strategiche sul loro uso;

10 - gli armamenti delle truppe europee devono essere ristudiati in funzione dei loro nuovi ruoli strategici;

11 - non esiste per ora alcun organo di pianificazione strategica europeo in grado di studiare ed elaborare tutto ciò.

In termini generali gli europei possono in tutti i casi reagire alla prospettiva del ritiro di parte delle truppe americane in quattro direzioni:

a - tentare di rafforzare l'impegno nucleare, abbassando la soglia dell'impiego delle armi atomiche tattiche, col risultato paradossale di proporre un tipo di strategia i cui effetti si ripercuoterebbero essenzialmente sul teatro europeo. Poiché questa strada è, da un lato, poco credibile sul piano strategico e dall'altro implica un livello di credibilità, e quindi di impegno, molto elevato del deterrente nucleare Usa, essa sfocia necessariamente nella seconda soluzione e cioè:

b - sfruttare la complessità della situazione e tutte le armi di ricatto di cui comunque si dispone per forzare gli Stati Uniti a mantenere in Europa il maggior numero possibile di soldati. Gli europei raggiungerebbero probabilmente qualche successo in questo senso, ma ciò contribuirebbe solo a rinviare il problema, ad aumentare il livello di risentimento americano verso l'Europa, a rendere ancora più malsani i rapporti fra i due continenti, e a rafforzare le contraddizioni della politica europea di distensione nei confronti dell'Urss. Soprattutto, in questo modo, si indebolirebbe la struttura dell'alleanza e si spingerebbero gli americani a negoziare il livello del loro impegno, separatamente, con ogni singolo alleato;

c - accettare le scelte americane puntando invece tutto sul miglioramento dei rapporti politici con l'Urss. Più soddisfacente delle precedenti, anche questa soluzione è però un modo per rinunciare alle scelte: significa cioè accettare acriticamente il tipo di sicurezza che ci viene imposto da Washington, negoziare con l'Urss da posizioni di debolezza, e soprattutto subordinare definitivamente il processo di distensione in Europa al dialogo, tacito e esplicito, fra le superpotenze;

d - prendere atto delle scelte americane, ma definire in comune una propria politica di sicurezza militare e di dialogo con l'Urss, concordando quindi con gli Usa una posizione comune e il contributo militare americano a questa politica. Ciò implica evidentemente che gli europei riorganizzino sostanzialmente la loro difesa e, soprattutto, capovolgano i ruoli delle forze all'interno della Nato, e pone una serie di problemi. Il primo è la necessità di operare la riorganizzazione delle forze senza elevare sensibilmente il livello delle spese militari. Il secondo è di evitare che questo spostamento di responsabilità assuma un significato aggressivo nei confronti dell'Urss. Inoltre un ritiro parziale di forze americane e una riorganizzazione di quelle europee muterebbe-

ro radicalmente i rapporti all'interno della Nato. Il vero tessuto che rende attualmente l'alleanza una struttura integrata sono infatti i comandi comuni, largamente controllati dagli americani e l'organizzazione e l'impiego delle truppe americane. Un rovesciamento dei rapporti richiederebbe che queste funzioni venissero assolte dagli stessi europei. Ciò porrebbe loro dei problemi politici notevoli. Verrebbe poi a mancare l'anello (il comando americano) che collega il dispositivo convenzionale Nato con il deterrente atomico Usa. Questo problema si potrebbe probabilmente risolvere in sede Nato, ma potrebbe anche crescere la tendenza ad assegnare un ruolo maggiore, nella difesa dell'Europa, alle bombe francesi e inglesi, o addirittura ad una « bomba europea ». Mentre la bomba francese aveva soprattutto un significato di opposizione all'egemonia americana, una bomba europea, almeno nel breve periodo, costituirebbe invece in primo luogo una minaccia per l'Urss e, in quanto tale, avrebbe serie ripercussioni sul processo di distensione.

III. I rapporti economici

La posizione di inferiorità degli europei rispetto agli Usa in campo politicomilitare ha spinto alcuni ad estendere l'analogia ai legami economici, configurando una potenziale situazione di tipo coloniale o semicoloniale. Perché essa si realizzi sarebbe necessaria una sostanziale differenza nel livello di sviluppo e un controllo diretto o indiretto, di una porzione prevalente dell'economia europea da parte degli Stati Uniti. Nessuna di queste condizioni è verificata, né rientra nel novero delle cose verosimili. L'economia europea e quella americana comunicano fra di loro attraverso un flusso di beni, servizi, conoscenze e capitali che è in costante aumento, ma rappresenta comunque una parte minore dei rispettivi sistemi. I meccanismi e le regole che ordinano i rapporti economici inoltre sono definiti e, in generale accettati, in comune.

Tuttavia questa interpenetrazione economica è meno rilevante per gli Usa che per la Europa. Innanzitutto la componente estera è meno importante per l'economia americana che per quella europea, inoltre, mentre gli Usa dispongono di un sistema politico per attuare le proprie scelte e di una struttura economica totalmente integrata, l'Europa è ancora molto lontana da questo obiettivo. Il funzionamento dei canali che collegano l'economia europea a quella americana risulta imperfetto e opera di fatto a favore dell'economia americana, nel senso che questa dispone di un più ampio margine di libertà di scelta, di una più vasta serie di opzioni e di una maggiore capacità di iniziativa. All'interno di un sistema largamente interdipendente quindi esiste un condizionamento oggettivo dell'economia europea da parte di quella americana.

A questo punto bisogna precisare che la logica degli economisti e quella dei politici tende a muoversi su piani differenti. In termini puramente economici gli Stati europei, coi loro problemi e i loro inte-

ressi particolari, sono inseriti in un processo di integrazione europea, in uno di interpenetrazione atlantica ed in un altro di rafforzamento dei legami, sia degli Usa che dell'Europa, con altre aree economiche (paesi socialisti, Terzo mondo, altri paesi industrializzati). Questi processi non sono necessariamente contraddittori e pongono problemi che possono essere affrontati a diversi livelli.

In termini politici si tratta invece di definire un livello prioritario in cui stabilire i meccanismi di decisione, il che implica la scelta, politica ed economica, di una dimensione privilegiata. Si tratta cioè di decidere fino a che punto possono prevalere, ed essere utilizzati, strumenti nazionali, fino a che punto l'interpenetrazione renda necessari strumenti a livello atlantico, o addirittura mondiale, e fino a che punto esista la possibilità e l'opportunità di una politica europea.

La questione monetaria

Il primo decennio del dopoguerra è stato caratterizzato dallo sforzo congiunto degli americani e degli europei per la ricostruzione dell'Europa.

In seguito agli accordi di Bretton-Woods, si era stabilito un sistema monetario internazionale basato sull'oro, sul dollaro e, in misura minore, sulla sterlina. La liquidità necessaria a finanziare l'espansione del commercio internazionale era fornita dal deficit della bilancia dei pagamenti americani, mentre la bilancia commerciale continuava a registrare un costante attivo. La solidità e stabilità dell'economia Usa rendevano attraente per gli europei continuare ad accumulare riserve di dollari, mentre l'inflazione era un problema che minacciava molto più l'Europa che gli Stati Uniti.

All'inizio degli anni '60 la situazione era radicalmente mutata. L'economia europea aveva completato il suo processo di ricostruzione. Il Mercato comune stava manifestando i suoi effetti propulsivi e le monete europee erano tornate ad essere pienamente convertibili.

Negli anni seguenti i meccanismi, anche se non la struttura, del sistema economico occidentale cominciavano a dare crescenti segni di debolezza. Negli Stati Uniti, anche a causa degli impegni militari all'estero (Vietnam), si cominciarono a manifestare preoccupanti tensioni inflazionistiche. Non solo la bilancia dei pagamenti, ma anche la bilancia commerciale Usa entrò in deficit. In Europa, mentre la Rft (e anche l'Italia dopo la recessione del '62-64) optava per un costante surplus nei saldi esteri, la sterlina si indeboliva rapidamente, fino ad arrivare alla svalutazione del 1967 e alla sua scomparsa di fatto come moneta internazionale. La Francia, in parte per motivi puramente politici, ten-

tava invece di contestare l'egemonia del dollaro puntando sulla sua svalutazione e sul ritorno al sistema aureo. Avvenne invece che gli scioperi del maggio '68, facendo esplodere le debolezze strutturali dell'economia francese, posero rapidamente in pericolo il franco che fu costretto a svalutare. L'ultimo atto dell'ondata speculativa che aveva fatto precipitare la crisi della sterlina e poi del franco fu una corsa al marco che costrinse la valuta tedesca alla rivalutazione. Una crisi monetaria che aveva le sue origini nell'anomala posizione del dollaro terminava così in un generale sconvolgimento delle monete europee.

Le critiche all'attuale sistema monetario sono troppo note per ripeterle qui. Basterà ricordare alcuni elementi che ci interessano particolarmente. L'asimmetria nel sistema monetario occidentale dipende in parte, ma non solo, dalla posizione del dollaro come valuta di riserva e di intervento sul mercato monetario. Rispetto agli Usa infatti i singoli stati europei presentano una dipendenza molto maggiore rispetto al commercio estero e una minore liquidità. Le loro monete sono quindi più sensibili del dollaro a squilibri delle bilance dei pagamenti o agli attacchi della speculazione. La posizione degli Usa è sostanzialmente diversa. Come ha notato Paolo Leon¹ « gli Stati Uniti non possono continuare a subire deficit nei loro pagamenti internazionali senza incorrere in un processo inflazionistico. Tale processo, se diventa politicamente inaccettabile all'interno degli Stati Uniti, deve essere combattuto con una politica di restrizione della domanda interna che avrà anche l'effetto di migliorare la competitività delle esportazioni americane nel commercio mondiale. Ma ecco il dramma: data l'esiguità negli Stati Uniti della percentuale del commercio internazionale sul reddito nazionale, la restrizione della domanda avrà un effetto molto più intenso all'interno (creando una vera recessione) che sui conti esterni degli Stati Uniti, il cui miglioramento non riuscirà a compensare la riduzione del livello dell'attività economica interna mentre, riducendo ulteriormente la liquidità internazionale, è destinato a sconfiggere se stesso, ricreando il deficit nei pagamenti e rinforzando l'inflazione ». Gli europei si trovano a loro volta di fronte ad un notevole dilemma: da un lato sono impegnati ad impedire un crollo del sistema monetario (ed economico) internazionale e subiscono quindi un condizionamento oggettivo da parte delle vicende economiche d'oltre oceano; dall'altro devono poter giocare pienamente il loro ruolo di secondo blocco economico e commerciale mondiale.

È di fronte a questo dilemma che una logica puramente economica non trova una risposta soddisfacente. Fra i due limiti obbligati di salvare il sistema internazionale e la progressiva interpenetrazione delle eco-

¹ P. Leon, *Inflazione permanente*, « L'Espresso », Roma, 7 giugno 1970.

nomie e quello di perseguire i propri obiettivi di sviluppo interno, gli europei devono trovare una soluzione che discenda da una scelta soprattutto politica. Essi possono reagire essenzialmente in tre direzioni:

a - optare per una soluzione « atlantica » che tenda a rendere meno indolore il sistema attuale e la supremazia del dollaro. In questo senso vanno le proposte di un ampliamento dei margini di fluttuazione tra le monete, l'adozione di un « crawling peg » o addirittura di cambi fluttuanti. Si potrebbe anche prevedere una sostanziale espansione del ruolo dei Dsp. In questo quadro gli europei potrebbero tentare di coordinare la loro azione in seno al Fmi e di esercitare più efficaci pressioni sul governo americano nella condotta dei suoi affari interni. L'interpenetrazione atlantica ne uscirebbe rafforzata e il sistema potrebbe forse diventare abbastanza flessibile da evitare scosse violente; la supremazia del dollaro e, ciò che più conta, il condizionamento delle economie europee da parte delle scelte americane resterebbero però sostanzialmente invariati;

b - arrivare ad una riforma del sistema monetario internazionale, con l'istituzione di una vera autorità monetaria mondiale, con poteri di controllo sulle politiche economiche di tutti gli stati. È una prospettiva che si scontra contro la dichiarata volontà degli americani (e non solo degli americani) di non accettare alcuna forma di controllo istituzionalizzato sulla loro economia. Allo stato attuale è comunque un obiettivo utopistico;

c - realizzare una politica comune degli europei nei confronti del dollaro. Ciò non esclude evidentemente che gli europei accettino o favoriscano una maggiore flessibilità del sistema internazionale (crawling peg, ecc. ...), ma questa non dovrebbe essere applicata ai rapporti fra le monete europee. Si potrebbe cioè arrivare ad una fascia monetaria europea, premessa di una unione economica totale, che si muova uniformemente rispetto al dollaro. Gli strumenti iniziali di una simile politica potrebbero essere l'intervento diretto sulle monete europee nel mercato dei cambi, senza passare attraverso il dollaro, e la creazione di un Fondo di riserva comune, secondo le note proposte di Robert Triffin².

Ciò implicherebbe evidentemente che si trovi una soluzione al problema cruciale della convergenza delle politiche economiche degli stati europei, di differenti tassi di inflazione e di produttività. Bisognerebbe in sostanza trovare, per correggere gli squilibri tra le economie europee, mezzi diversi dalla manovra delle parità monetarie. Il fatto che i paesi della Cee sembrano attualmente orientati, pur tra molte reticenze, su questa via, non deve far considerare la scelta come acquisita. La solu-

² R. Triffin, *Report on the Creation of a European Reserve Fund*, Comitato d'Azione per gli Stati Uniti d'Europa, 15 dicembre 1969 (ciclostilato).

zione finale è infatti troppo strettamente legata alle decisioni circa passi verso l'Unione politica vera e propria, decisioni che appaiono ancora per il momento lontane.

Anche a prescindere dalle grandi opzioni sull'Unione politica, si tratta però di stabilire se l'integrazione economica europea ha raggiunto un dinamismo e una forza di coesione sufficienti, o se è già stata nei fatti superata, prima ancora di giungere a completa maturazione, dalla logica dell'interdipendenza atlantica. D'altro canto bisogna vedere fino a che punto gli interessi nazionali particolari sono integrabili in una politica europea comune. In questo quadro bisogna tenere conto del fatto, già rilevato a proposito dei rapporti puramente politici, che i legami transatlantici da un lato, e le esigenze nazionali dall'altro, sono avvertiti con forza e intensità diverse nei singoli stati europei; il possibile minimo comune denominatore è quindi necessariamente piuttosto basso e la forza delle istituzioni comuni, le sole capaci di effettuare una sintesi, è ancora insufficiente.

Tuttavia, se fosse possibile procedere in questa direzione, si realizzerebbe un sensibile progresso. L'Europa nel suo insieme sarebbe meno dipendente dal commercio internazionale di quanto non siano i singoli stati. Inoltre la messa in comune delle riserve renderebbe gli europei più sicuri di fronte alla speculazione.

La realizzazione di una politica monetaria comune degli europei nei confronti degli Usa potrebbe avere anche altri effetti di notevole portata. Essa sarebbe probabilmente accompagnata da un consolidamento del mercato finanziario europeo. I privati europei avrebbero minori incentivi a detenere dollari e per gli investitori americani sarebbe forse più difficile reperire capitali sul mercato europeo. Dovrebbe quindi essere risolto il problema del mercato dell'eurodollaro, a proposito del quale gli europei si trovano attualmente di fronte ad un difficile dilemma. Da un lato infatti questo mercato agisce in maniera incontrollata, assorbendo risparmio europeo a vantaggio principalmente delle imprese americane ed esercitando una costante pressione sui tassi di interesse; dall'altro è l'unico effettivo mercato di capitali di cui l'Europa dispone e svolge quindi una funzione attualmente insostituibile. Un'unione monetaria europea, mobilitando le capacità di piazze finanziarie solide ed affermate come Londra, Parigi e Francoforte, potrebbe risolvere almeno in parte questo problema, rallentando però la crescita dell'interpretazione finanziaria transatlantica. L'unità monetaria europea tenderebbe ad affermarsi come moneta internazionale e questo fatto potrebbe rafforzare la tendenza verso aree commerciali preferenziali (esempio: Europa con Africa, Usa con America latina). L'insieme dei legami economici euroamericani ne risulterebbe quindi indebolito. Pur tenendo conto di questo possibile allentamento di legami, vi sono tuttavia alcuni

settori economici americani che non vedrebbero con sfavore lo sviluppo di un'unità monetaria europea. Il sistema internazionale diventerebbe infatti piú razionale ed equilibrato e il dollaro verrebbe sollevato non solo di parte dei suoi privilegi, ma anche di parte delle sue responsabilità.

Gli sviluppi dell'integrazione economica europea non sono però sempre visti oltre Atlantico con lo stesso ottimismo. Dopo il fallimento del sogno kennedyano e il doppio attacco di de Gaulle al mito atlantico e a quello europeo sovranazionale, il « revisionismo » americano rispetto all'Europa ha investito direttamente i rapporti economici fra i due continenti. Appoggiando l'unità dell'Europa nei primi anni del dopoguerra gli americani avevano scontato che ciò avrebbe comportato un prezzo economico in termini di maggiore competitività degli europei e di una certa dose di discriminazione. Questi vantaggi sarebbero stati tuttavia compensati dal contributo politico che un'Europa forte avrebbe dato alla stabilità mondiale e alla solidità del sistema occidentale.

È avvenuto invece che l'Europa politica non si è realizzata e gli alleati hanno continuato a costituire una fonte di preoccupazione e di responsabilità, piuttosto che di sicurezza per gli Stati Uniti. D'altro canto l'integrazione economica progrediva e soprattutto si realizzava il principale elemento di discriminazione nei confronti degli Stati Uniti: la tariffa doganale comune. Oltre Atlantico sono quindi cominciati ad emergere risentimenti ed opposizioni verso il modo come l'integrazione europea si stava realizzando, fino a giungere a mettere in discussione la sua corrispondenza agli interessi americani³. Il tema di fondo è sempre lo stesso: la bilancia fra vantaggi politici e costi economici che l'integrazione europea comporta per gli Usa. Nonostante le decise smentite ufficiali, per bocca dello stesso presidente Nixon, è ormai evidente che aumenta negli Stati Uniti il numero di coloro che ritengono superato l'obiettivo dell'integrazione politica europea e non sono quindi piú disposti a pagarne il prezzo economico. Questo modo di impostare il problema ci sembra però piuttosto insufficiente, poiché non vi è il minimo dubbio che sull'irrigidimento della posizione americana sul piano economico influisce anche, e forse in primo luogo, il mutato approccio rispetto ai grandi problemi internazionali, cioè l'accentuato nazionalismo che abbiamo avuto modo di analizzare in precedenza.

³ Harold V. Buren Cleveland, *The Common Market after de Gaulle*, « Foreign Affairs », luglio 1969.

Evitare una guerra commerciale

L'amministrazione Kennedy, avendo previsto queste potenziali divergenze, aveva tentato di correre ai ripari proponendo le riduzioni tariffarie generalizzate che si sono poi concretate, nel 1967, nel successo del « Kennedy round ». Questo brillante risultato iniziale non ha dato tuttavia i frutti previsti.

L'iniziativa di Kennedy trovava tutto il suo valore in un contesto politico, (unione politica dell'Europa, allargamento alla Gran Bretagna, partnership) che era stato largamente superato nel corso dei negoziati. Nel momento stesso in cui le trattative giungevano a buon fine e si realizzava il più basso livello di protezione doganale di questo secolo, ci si rendeva conto di quanto lo sviluppo degli scambi e dell'interpenetrazione economica avessero posto in primissimo piano altri fattori, quali il sistema monetario e i cosiddetti ostacoli paratariffari. Inoltre il Kennedy round non aveva dato alcun risultato per quanto riguarda un fondamentale punto di attrito fra Stati Uniti e Comunità: la politica agricola.

Ciò ha dato origine ad un crescendo di accuse reciproche, e di minacce di ritorsioni. Questi attriti fra i due più grandi complessi industriali del mondo sono stati per di più influenzati dai rapporti economici, sia dell'Europa che dell'America, con altre parti del mondo. Gli istinti protezionisti di entrambi i continenti sono stati per esempio aumentati dalla crescente aggressività commerciale del Giappone. Ma soprattutto, da parte americana, si è cominciato a criticare sempre più violentemente i legami speciali o preferenziali che la Cee ha stabilito con le sue ex colonie, coi paesi del Nordafrica e del Mediterraneo, con Israele, e che, nella prospettiva dell'allargamento si potrebbero estendere ad alcuni paesi dell'Efta, e ad una larga parte delle ex colonie britanniche. Una simile rete di legami economici preferenziali, che metterebbe in discussione tutto il funzionamento del Gatt, ha suscitato violentissime opposizioni negli Stati Uniti. La stessa adesione britannica alla Cee, che ai tempi dell'amministrazione Kennedy era un pilastro della politica americana verso l'Europa, viene oggi considerata da alcuni con preoccupazione.

A tutte queste critiche americane si risponde da parte comunitaria con altrettanta decisione, facendo rilevare gli elementi protezionisti della politica americana, di contro agli indubbi vantaggi di un più mercato liberoscambismo.

Le implicazioni politiche di questo dissidio meritano qualche considerazione a parte. Innanzitutto bisogna rilevare che la forza contrattuale della posizione comunitaria in questo campo è largamente dovuta al fatto che si tratta di materie coperte dai trattati esistenti e per

cui gli europei sono vincolati ad assumere una posizione comune. Per tutte le questioni tariffarie, come per quelle agricole la Comunità dispone anche di un unico portavoce, la Commissione. Questo è stato uno degli elementi che ha permesso il successo del Kennedy Round ed è tuttora la base della coesione della Cee. L'assenza di complessi di inferiorità comunitari in materia commerciale, soprattutto poiché si tratta di una brillante eccezione, ha contribuito a irrigidire le posizioni degli europei che spesso gareggiano in volontà protezionista con i loro partners d'oltre Atlantico. Bisogna d'altro canto tenere conto del fatto che, mancando negli ultimi anni un forte dinamismo verso l'unione economica, la politica agricola, la tariffa esterna comune e gli accordi di associazione, cioè gli elementi su cui si appuntano gli strali americani, sono le uniche realizzazioni effettive della Comunità: simboli che è molto difficile toccare senza mettere in discussione tutto l'edificio. L'approfondimento dell'unione economica e il rafforzamento delle strutture permetterebbero probabilmente alla Comunità di essere più flessibile su alcuni punti oggi di fatto irrinunciabili.

Inoltre lo straordinario dinamismo della Comunità non poteva appoggiarsi su una coerente politica commerciale comune. Il trattato viene spesso interpretato in modo restrittivo, e quindi il multiforme, e a volte incoerente, sistema di associazioni e accordi preferenziali è l'unico strumento di cui la Comunità dispone nelle sue relazioni esterne. A questo approccio « regionalizzato » gli Stati Uniti cercano di opporre una concezione « globalista » che ha però contorni molto incerti e su cui la stessa amministrazione Nixon nutre ormai qualche perplessità.

Infine nel tentativo di impostare un negoziato che investa i problemi degli ostacoli paratariffari, delle politiche agricole e dei sistemi preferenziali, sia la Comunità che gli Stati Uniti devono subire il freno di un sistema decisionale interno estremamente lento e faticoso. Il Presidente degli Stati Uniti, che dispone di una larga libertà di iniziativa in questioni vitali come quelle militari, non può fare nulla senza l'approvazione del Congresso se vuole modificare un dazio doganale. Egli deve tenere conto del peso degli interessi costituiti e di una antica pratica protezionista che si appoggia su una gelosa tradizione. Negli Stati Uniti tuttavia si assiste oggi ad uno scontro sulla politica commerciale del paese le cui dimensioni sono simili, anche se meno drammatiche, a quello fra « falchi » e « colombe » per il Vietnam. Anche nella Comunità le procedure di decisione sono lente e difficili. Inoltre il dinamismo commerciale e la competitività non sono equivalenti in tutti i paesi membri, il che comporta un compromesso ad un livello piuttosto basso. La stessa adesione britannica, con l'entrata di paesi tendenzialmente « outwordlocking », mentre introdurrà nell'atteggiamento comunitario elementi di apertura, renderà ancora più faticosi gli accordi e la definizione di

una piattaforma comune. In entrambi i continenti quindi la difficoltà e pesantezza dei meccanismi di decisione e il difficile equilibrio fra gli interessi costituiti, rendono le rispettive posizioni più rigide e favoriscono gli elementi più protezionisti. Vale a questo punto la pena di notare che, proprio mentre gli Usa si sentono discriminati dal Mercato comune, in Europa è diffusa la sensazione che gli americani siano coloro che meglio hanno approfittato delle opportunità offerte dall'integrazione europea.

Ciò introduce il discorso su altri due settori attorno a cui si è acceso negli ultimi anni un certo dibattito: quello degli investimenti americani e del cosiddetto gap tecnologico.

Il problema degli investimenti ha due aspetti. Il primo, come movimento di capitali, riguarda le influenze sulla bilancia dei pagamenti e quindi i problemi monetari. Il secondo riguarda l'influenza sulla struttura dell'industria europea ed è connesso coi problemi della ricerca e della tecnologia. Per questo secondo aspetto, dopo un avvio essenzialmente emotivo, il dibattito ha permesso di arrivare ad alcune conclusioni interessanti. Innanzitutto il problema è meno drammatico di ciò che poteva apparire anni fa. La debolezza effettiva degli europei e il crescente controllo americano si limitano ad alcuni settori cosiddetti di punta. La radice vera del problema sta piuttosto nell'arretratezza delle strutture organizzative, legislative e fiscali dell'industria europea, nella mancanza di un vero mercato dei capitali e nella carenza di un forte impulso coordinato proveniente dai pubblici poteri. Tutti problemi quindi interni all'Europa e sostanzialmente estranei alle relazioni euroamericane. Non ha quindi molto senso impostare la questione in termini di difesa dagli Stati Uniti. Si tratta invece di definire le condizioni, gli strumenti e gli obiettivi di una politica europea dello sviluppo economico. Così impostato il problema dei rapporti con la tecnologia e gli investimenti americani cambia radicalmente aspetto. In alcuni casi potrebbe infatti essere opportuno sviluppare uno sforzo europeo concorrente con quello americano, mentre in altri l'Europa potrebbe benissimo limitarsi a comprare la tecnologia americana, per indirizzare i suoi sforzi verso altri settori trascurati dagli Stati Uniti e che possono invece risultare prioritari per gli obiettivi politici che l'Europa stessa si sarà attribuita.

Le divergenze commerciali che abbiamo esaminato, unite al problema del sistema monetario costituiscono oggi un punto cruciale delle relazioni fra Europa e America. Da entrambe le rive dell'Atlantico, se i protezionisti sono forti, molto numerosi sono anche coloro che si rendono conto della necessità di un notevole sforzo reciproco⁴.

⁴ V. ad esempio, per due punti di vista europei, B. Olivi, *La fine di un idillio*, in « Successo », maggio 1970. A. Cattani, *Dichiarazione fatta il 16 marzo 1970 alla Commissione economica del Congresso degli Usa* (ciclostilato). Per un

Tuttavia la buona volontà e la comprensione non potranno, da sole, risolvere i contrasti. Essi sono infatti il sintomo principale di un problema piú complesso, che deriva dall'ampiezza senza precedenti assunta dall'internazionalizzazione dei rapporti economici. Tutte le nostre economie sono basate su un delicato meccanismo che deve fare i conti con le esigenze di trasformazione e rinnovamento, con la necessità di un rapido tasso di sviluppo, con i problemi dell'inflazione, e con spinte sociali pressanti e spesso contraddittorie. La teoria e la prassi della politica economica hanno nel recente passato elaborato una serie di strumenti e tecniche per assicurare un corretto funzionamento delle economie nazionali, basati essenzialmente sulla responsabilità e il crescente intervento dei pubblici poteri. Nel momento in cui lo sviluppo dei rapporti internazionali condiziona sempre di piú il funzionamento di tutto il sistema, si ripropone l'esistenza di spinte e di forze che i poteri nazionali attraverso gli strumenti acquisiti non riescono in alcun modo a controllare. I tentativi di coordinamento, o le organizzazioni internazionali esistenti, si sono rivelati finora insufficienti. Si rischia cosí di ritornare ad un periodo di ritorsioni e di protezionismo o, come dice Paolo Leon nell'articolo citato, « di veder rientrare dalla finestra del commercio internazionale quella crisi keynesiana che si era riusciti a controllare a livello nazionale ».

La realizzazione di un'unione economica europea può risolvere alcuni dei nostri problemi, e soprattutto metterci al riparo da un eccessivo condizionamento da parte degli Usa, ma ripropone con un'urgenza ancora maggiore la necessità di dare un assetto piú stabile al sistema internazionale. Il ruolo, le strutture e la politica di organismi come il Gatt, l'Oece e il Fmi dovranno essere probabilmente rivisti in modo radicale. Il Cancelliere Brandt ha proposto che gli Usa e l'Europa creino, per risolvere i loro problemi, delle strutture comuni e permanenti di negoziato. È probabilmente la strada giusta, ma richiede che anche gli Usa siano disposti ad accettare l'ipotesi di limitazioni di sovranità. I problemi maggiori si pongono però per l'Europa. Lo stabilimento di legami istituzionali con l'America dovrebbe infatti avvenire contemporaneamente al rafforzamento delle strutture europee; l'Europa dovrebbe in sostanza essere capace di stabilire efficaci legami transatlantici e nello stesso tempo ristabilire le condizioni della propria autonomia, proprio nel momento in cui le relazioni con l'America sono uno degli scogli piú difficili del dibattito fra gli europei. Si tratta di un parallelismo molto suggestivo, ma la cui messa in opera sarà, quanto meno, lunga e difficile.

punto di vista americano, J. R. Schaetzel (Rappresentante americano presso la Cee), *Statement before the Subcommittee on Europe of the House of Representatives*, Usa documents, Bruxelles, 23 marzo 1970.

IV. Le alternative degli europei

In questi anni dalla fine della II guerra mondiale, molte concezioni abituali, nei rapporti internazionali, sono andate mutando. Una spiccata evoluzione della diplomazia, una piú marcata integrazione delle alleanze, lo spostamento dei maggiori centri di potere al di fuori dell'Europa, il mutamento delle concezioni strategiche, e molti altri fattori, costringono i paesi europei a rivedere le loro politiche.

Il periodo della guerra fredda aveva favorito una cristallizzazione delle situazioni di fatto, tale da soddisfare le esigenze di stabilità e di sicurezza dei popoli europei. La distensione ha nel contempo aumentata la libertà d'azione relativa dei singoli stati e ha provocato uno spostamento dell'asse principale della politica americana, orientandola verso un contatto diretto con l'Urss, piú che verso i suoi alleati europei. Lo stesso processo distensivo, nei termini in cui è ora contenuto, accentra le caratteristiche nuove di tale situazione. La distensione era originariamente vista a occidente come l'inizio della dissoluzione dei blocchi. La stessa Urss sembrava in un primo tempo propensa ad appoggiare iniziative eccentriche di singoli stati europei occidentali. Oggi invece i due principali interlocutori sembrano piuttosto mossi dalla esigenza di assicurarsi un assetto stabile in Europa, che permetta loro la tranquilla prosecuzione del dialogo bilaterale. Questo mutamento fa porre piú decisamente l'accento sul mantenimento dello status quo e riduce fortemente le capacità dei singoli stati europei di influire sulla strategia delle due superpotenze. Inoltre la globalizzazione progressiva degli impegni russo-americani, la crescita continua di importanza dello scacchiere asiatico, e il coinvolgimento quasi esclusivamente delle due superpotenze nello scacchiere medio-orientale (con la progressiva pratica emarginazione delle potenze europee), pur non influenzando direttamente sulla situazione europea, ne diminuisce il valore relativo, agli occhi sovietici e americani.

L'inizio delle discussioni bilaterali sulla riduzione della corsa agli armamenti nucleari, e le ambiguità che in queste discussioni si possono rilevare, non fa che confermare questa tendenza.

Quali sono a questo punto le prospettive che si aprono agli stati occidentali europei? Essi devono scegliere tra vari ordini di priorità. Essi tuttavia restano interessati in primo luogo alla conservazione e all'accrescimento della propria sicurezza, al proprio sviluppo economico e sociale, al mantenimento di un notevole grado di libertà d'azione politica ed economica. Le aree e i paesi con cui hanno interesse a mantenere buoni rapporti, sono in primo luogo gli Usa, poi l'Europa orientale e l'Urss, quindi i paesi europei neutrali o non allineati, e poi ancora l'area mediterranea, il terzo mondo e in particolare l'Africa, le altre potenze extraeuropee. Tutti questi problemi sono tra loro collegati, ma è necessario fornire alcune grandi linee di ipotesi alternative, che meglio chiariscano quelle che a nostro avviso sono le possibili politiche europee.

Il primo dato che possiamo desumere da quanto siamo andati scrivendo è che, mentre esistono alcuni tradizionali canali bilaterali europei (oggi in crisi) non si sono ancora affermati canali sovranazionali alternativi e soprattutto sostitutivi. Il canale sovranazionale è cioè visto come uno dei vari possibili scenari d'azione delle politiche nazionali, insieme con tutti gli altri strumenti tradizionali. Questo provoca due conseguenze principali,

- da un lato riduce le possibilità di sviluppo degli ambiti sovranazionali. La politica francese ne è un esempio eloquente. Le difficoltà di arrivare ad una moneta europea, ad una politica economica comune, ad un sistema difensivo e logistico integrato, eccetera, derivano in buona parte dalla prosecuzione di programmi nazionali tra loro divergenti, che possono essere tra loro coordinati su alcuni punti, ma solo con molte difficoltà e sacrifici;
- d'altro lato evidenzia con sempre maggior precisione i limiti delle politiche nazionali e dei canali bilaterali, che sempre più, per agire, hanno bisogno di riferirsi a contesti multilaterali.

L'uso e l'abuso delle Nazioni Unite, il continuo riferimento alla Nato, o alla Cee, o agli altri numerosi organismi multilaterali, le trattative economiche, scientifiche e tecnologiche ormai sempre più multilateralizzate, l'esigenza di trattare di problemi formalmente bilaterali (ad esempio i rapporti Urss-Rft) anche in ambiti multilaterali (conferenza delle potenze a Berlino, conferenza europea sui problemi di sicurezza, ecc.), sono una dimostrazione di quanto andiamo dicendo. È tuttavia anche evidente che un certo uso « nazionale » dei canali multilaterali sta lentamente, ma progressivamente, consumandoli, facendo loro perdere di credibilità.

Contemporaneo a questo processo è l'altro di un aumento delle tendenze ad un incontro diretto tra Usa e Urss, che si dimostrano così una volta di più gli unici capaci (se agiscono di concerto) di prescindere da questi ambiti multilaterali.

In qualche misura gli stessi rapporti tra Usa e Europa contribuiscono ad aumentare le difficoltà delle organizzazioni internazionali. La storia di questo dopoguerra ha infatti visto gli stati europei affidarsi progressivamente sempre di più agli Usa, anche per la difesa dei loro interessi nazionali. La stessa politica gollista, sia sotto la forma di sciovinismo francese, sia sotto quella di terzaforzismo europeo, ha sempre calcolato la presenza americana a copertura dei propri interessi, nei settori complementari a quelli che invece pensava di poter coprire autonomamente. L'esempio più evidente è nella politica francese verso gli stati arabi, costruita sul presupposto,

- della permanenza dell'appoggio americano ad Israele,
- dell'esistenza di un equilibrio di forze nel Mediterraneo, a favore dell'Occidente, garantito dalla VI flotta americana.

È solo questa permanenza americana che permette di parlare di una prospettiva di neutralizzazione dell'area, che altrimenti andrebbe fortemente rafforzata contro la penetrazione sovietica.

Le più diverse politiche europee sono state tutte costruite sul dato della permanenza americana, e su rapporti bilaterali tra gli Stati Uniti e i singoli paesi europei. La teorizzazione di Kissinger, per cui lo stesso de Gaulle avrebbe potuto essere considerato come uno dei migliori alleati dell'America, derivava proprio da queste premesse. In campo economico la cosa è ancora più evidente: il dollaro è il rapporto che unisce tra loro le singole monete europee (molto più dell'oro).

Il risultato di ciò è stato che negli stessi organismi multilaterali non era possibile definire alcuna politica che non fosse, o direttamente mediata dagli Usa, o in rapporto diretto con la politica americana. I legami fra europei si sono cioè andati formando attorno al nucleo centrale americano, e, salvo poche eccezioni (riassumibili in alcuni settori e politiche della Comunità economica europea), non riescono a fare a meno di questa presenza o mediazione. Questo fenomeno ha le radici obiettive che abbiamo velocemente esaminato nel nostro lavoro: non è sufficiente negarlo o deprecarlo per mutarne la realtà. Cambiamenti sostanziali nella politica europea possono derivare solo da una evoluzione di questo rapporto Europa/America che si rivela come il momento conduttore di tutte le altre scelte possibili.

Per quanto complessi e contraddittori, e con un'Europa quasi sempre in posizione di debolezza, i rapporti con l'America ci pongono quindi oggi di fronte a delle scelte che non sarà possibile rimandare a lungo.

L'analisi che si è tentata lascia un europeo con un notevole senso di malessere. In effetti la « nevrosi atlantica » in cui viviamo presenta gli aspetti di un grande iceberg di cui solo la piccola parte emergente è costituita da problemi reali dei rapporti euro-americani. Il resto è il risultato del profondo deterioramento della coscienza politica europea in questo secolo.

Si è verificato un processo in base al quale all'immagine dell'America « figlia prediletta » si è progressivamente sostituita quella dell'America « madre snaturata », con tutte le conseguenze di identificazione e di rigetto, subordinazione e ribellione, amore e odio che ciò comporta.

Gran parte degli europei, e soprattutto della loro élite culturale, hanno accettato la guerra fredda e quindi la preponderanza americana come un fatto, a volte positivo, ma comunque imposto dall'esterno. Sugli Stati Uniti è stata quindi scaricata non solo la responsabilità politica e militare della difesa dell'Europa, ma anche quella del futuro dei valori della cosiddetta « civiltà occidentale ». Scordandosi che la crisi del sistema liberale-democratico è cominciata in Europa, per ripercuotersi solo molto più tardi negli Stati Uniti, ci si è progressivamente abituati a vedere negli Usa gli unici depositari del futuro dei valori democratici, come se il problema delle scelte e delle decisioni non esistesse in Europa esattamente negli stessi termini. Il rifiuto o l'accettazione dell'America è quindi diventato il rifiuto o l'accettazione di un modello di società che era sostanzialmente la proiezione delle speranze, o delle paure, degli europei. L'America viene così collocata in una dimensione storica a cui viene negato ogni dinamismo politico, ogni potenzialità di riforma, ogni dialettica e, in fondo, anche l'esistenza di tensioni creatrici, se non per scorgervi il germe della dissoluzione totale. Dall'America si aspetta tutto: la prova del volto demoniaco del sistema occidentale, il trionfo della libertà, l'affermarsi del valore liberatorio (o oppressivo) del progresso tecnologico, la catastrofe finale. Anche coloro che rifiutano un atteggiamento apocalittico o messianico e tentano di pensare in termini di capacità dell'Europa a costruire un « modello di società », fanno di questa esigenza essenzialmente un momento di confronto con gli Stati Uniti, che si tratti di un riflesso imitativo o dell'ipotizzazione di una soluzione alternativa. Tutti atteggiamenti che hanno un punto in comune: quello della rinuncia ad una politica positiva dell'Europa, innanzitutto verso se stessa, ma anche come capacità di influire sul destino del potente alleato.

Il futuro dei rapporti euroamericani sarà quindi prima di tutto condizionato dalla capacità degli europei di risolvere questa nevrosi, riacquistando una auto-coscienza politica che permetta loro di riorganizzarsi, di definire degli obiettivi e di dotarsi degli strumenti necessari. Una

importanza determinante avrà soprattutto il grado di unità che essi sapranno raggiungere.

Inoltre è ormai completamente in crisi il mito della « Comunità atlantica ». Esso si è scisso in due prospettive. La prima porta all'integrazione atlantica su basi essenzialmente imperiali. La seconda spinge invece verso un negoziato fra uguali in cui un fondamentale interesse comune è destinato a coesistere con una notevole dose di conflitto. In questo senso la politica degli europei sarà condizionata dalle scelte che faranno gli americani, dalla loro capacità di ritrovare il senso dei grandi disegni, o di ripiegare verso politiche di pura potenza che spingerebbero inevitabilmente gli europei nella stessa direzione.

Nell'evoluzione della politica europea continueranno a giocare un ruolo fondamentale quattro parametri: la subordinazione, la indipendenza, la collaborazione e l'opposizione. Dalla loro combinazione possiamo già ora delineare l'emergere di tre tendenze fondamentali.

Il partito atlantico. Coloro cioè per cui il mantenimento e il rafforzamento dei legami con gli Stati Uniti resterà l'obiettivo politico prioritario.

Il partito revisionista. Coloro cioè che, quali che siano gli obiettivi e gli strumenti, concepiscono la politica europea come una combinazione mutevole di indipendenza e di collaborazione. Questo partito merita qualche parola di chiarimento, anche perché è abbastanza evidente che ad esso vanno le nostre simpatie. Da un lato infatti esso può apparire come il depositario del buon senso e della moderazione e quindi, come inevitabilmente vincente. D'altro canto può sembrare il punto di incontro di coloro che, per essere incerti e confusi, sono (condanna dei moderati!) destinati a restare a rimorchio delle scelte altrui. In verità un eccessivo accento sull'indipendenza fa correre loro il rischio di confondersi con gli antiamericani; un eccessivo accento sulla collaborazione li fa cadere nel calderone atlantico. Sui « revisionisti » pesa quindi il compito più gravoso, che non è quello di stare sempre a metà strada, ma invece di superare l'antinomia, inventando nuove forme di organizzazione dei rapporti euroamericani, di cui gli strumenti esistenti (Ocse, Nato, Fmi, Gatt) possono fornire una traccia, ma non certo, per ora, una soluzione soddisfacente.

Il partito antiamericano. Coloro cioè che vedono, sia pure per diversi motivi, nella contestazione dell'egemonia americana il principale obiettivo della politica europea.

Dall'analisi che abbiamo tentata dovrebbe risultare abbastanza chiaro che il partito antiamericano appare nei fatti irrimediabilmente battuto. O meglio appare battuto, salvo l'accettazione di uno scardinamento di tutto il sistema internazionale (economico, politico, militare) che la grande maggioranza degli stessi antiamericani afferma di non

volere. Nel XX secolo infatti rompere con gli Stati Uniti non significa solo voltare le spalle ad un'alleanza: significa rompere i legami di equilibrio e interdipendenza su cui è basata la politica attuale non solo dell'Europa occidentale e degli Usa; ma anche dell'Urss e, volenti o nolenti, di buona parte del Terzo mondo. Considerare il partito anti-americano come storicamente battuto non ci deve tuttavia far dimenticare il peso reale che esso ha nella politica europea e quindi l'influenza che avrà comunque nelle decisioni che saranno prese.

Gli schieramenti di questi tre partiti sono estremamente complessi, come complesse sono le loro motivazioni e i loro obiettivi. Il dibattito su questi temi avrà comunque un notevole peso nella politica europea dei prossimi anni e, al di là dei suoi effetti sui rapporti con gli Usa, contribuirà a determinare gli equilibri politici anche sui problemi puramente interni.

Tre ipotesi

In questo quadro sorge ora inevitabile la domanda: quali sono le più probabili ipotesi di evoluzione dei rapporti fra Europa e America? Ci riferiremo innanzitutto a quanto detto da Altiero Spinelli¹ alcuni anni fa e che ci sembra un'impostazione tuttora valida:

« *Distacco fra Europa e America.* È questa la tesi preconizzata dai neoisolazionisti americani e dai nazionalisti europei di varia sfumatura, di destra e di estrema sinistra. Gli stati europei diventerebbero man mano più consapevoli della loro dipendenza dall'America, più preoccupati delle conseguenze pericolose che ne derivano per loro, più attenti alle possibilità di riconciliazione con l'Europa orientale e con l'Urss. L'atteggiamento di fondo di una tale politica essendo quello della fiera nazionalista, l'Europa resterebbe un'Europa degli stati sovrani, e l'ordine europeo — il sistema di sicurezza, come si dice di solito — consisterebbe in una sorta di concerto o equilibrio europeo, un ritorno in qualche modo alla situazione diplomatica precedente il 1914. Il pensiero sottinteso, a Occidente, è che l'America sarebbe in qualche modo pur sempre una controassicurazione contro l'eventualità di nuovi tentativi di conquista violenta dell'Europa; ma solo una controassicurazione, ipotetica e lontana, non una forza permanentemente presente.

Negli Stati Uniti, questa tesi, pur non essendo così popolare come in Europa, ha i suoi fautori.

Sono i neoisolazionisti, i quali pensano che la presenza americana

¹ In « La politica estera fra nazionalismo e sovranazionalità », Documentazioni dell'Iai, 1968.

nelle varie parti del globo, può essere stata imposta da circostanze passate, ma non è più una esigenza politica del presente. L'America dovrebbe ridimensionare i suoi impegni, precisare la sua non eccessivamente estesa zona di sicurezza, e disinteressarsi del resto del mondo, a meno di gravissimi eventi. Aver aiutato l'Europa a rimettersi in piedi ed averla protetta è stato utile per l'America. Continuare a restarci impegnata è superfluo e dannoso. Progressivamente bisognerebbe ritirarsi lasciando che gli europei determinino come fanno e possono il loro ordine politico e internazionale.

Questa dottrina è anche la dottrina ufficiale dell'Unione Sovietica, benché sia assai dubbio se è anche la « vera » loro dottrina.

Alla base di essa c'è il pensiero ottocentesco che il sistema degli stati-nazione comuni sia l'unico sistema « naturale », e che quindi alla lunga l'ordine internazionale tenda a tornare ad esso. I fautori di questa evoluzione non tengono conto che tornare ad adottare il principio della comunità nazionale come supremo principio delle relazioni internazionali implica che:

- da una parte la Germania, unico paese con problema di unità nazionale non risolto, tornerebbe ad essere un centro di irrequietudine in Europa;
- dall'altra, tutti i fattori di erosione delle sovranità, continuerebbero ad operare e manterrebbero di fatto una forte presenza, sia pure latente, dell'America e della Russia in Europa, che ridiverrebbe attuale ed evidente al primo cenno di complicazioni.

Effettivamente l'Europa delle patrie non è una prospettiva; è una delle espressioni della crisi presente e se si sviluppa porta non all'indipendenza dell'Europa, ma alla creazione di una serie di rapporti bilaterali speciali e differenziati fra i singoli stati dell'Europa occidentale e gli Stati Uniti, cioè alla seconda nostra ipotesi.

Dall'egemonia all'impero americano. Questa tesi è preconizzata — non nella terminologia che è anzi rifiutata sdegnosamente, ma di fatto — dai conservatori europei che vogliono consolidare le strutture presenti, accettandone la logica, e senza rischiare nuovi esperimenti e dai realpolitiker americani che ragionano sempre più in puri termini di potenza.

In Europa i suoi fautori sottolineano la crescente potenza americana, la crescente debolezza degli stati europei di fronte sia al grande alleato sia al grande avversario, la incapacità mostrata dagli europei di unirsi, l'interesse militare, economico, culturale che c'è a svilupparsi all'ombra della più grande e ricca potenza mondiale. Tutte le altre vie sono più rischiose.

In America i suoi fautori sottolineano l'importanza fondamentale che la sicurezza e la prosperità dell'Europa Occidentale ha per gli

Stati Uniti, prendono atto che l'Europa non è riuscita ad unirsi, che essa dipende quindi militarmente sempre più dalla protezione americana, e chiedono che se ne tirino le conseguenze: si cessi di puntare sul processo di unificazione, si accetti l'Europa così com'è, cioè l'Europa degli stati; si sconti che i vari stati europei saranno tutti di fatto dipendenti dall'America, ma che il grado del loro lealismo sarà diverso da paese a paese e da situazione a situazione; si calcoli quindi con esattezza e freddezza il grado di lealismo effettivo di ciascuno di essi, e si stabiliscano i rapporti di tensione o distensione con l'Urss, nonché i piani di difesa dell'Europa, essenzialmente come rapporti e piani elaborati, voluti e garantiti dagli Stati Uniti, considerando le forze europee come semplici forze ausiliarie.

Questo emergere di una politica imperiale (poiché questo è in scienza politica l'esatto suo nome) ha grandi probabilità di successo, se l'Europa non riesce ad unirsi. Ma bisogna scontare anche che essa implica anche un decrescente grado di consenso generale intorno ad esso, sia in Europa che in America, ed una crescente importanza determinante del fattore forza (militare, economica, ecc.), cioè una prospettiva di consunzione progressiva del modo di vivere democratico sia in America che in Europa.

Dall'egemonia alla partnership. È questa la tesi preconizzata dai fautori dell'unità europea, presenti e operanti di qua e di là dell'Oceano. Secondo loro la presente egemonia è ancora transitoriamente accettata perché è condizione per permettere all'Europa di unirsi senza dover assumere subito troppo gravi impegni nella politica mondiale. Man mano però che l'Europa costituisce una unità sovranazionale essa deve e può esigere dagli Stati Uniti la creazione di organismi di condotta degli interessi comuni (militari, politici, economici, nucleari, ecc.) nei quali Europa e Stati Uniti siano effettivamente partners sempre più uguali e non legati da quel che i romani chiamavano foedera iniqua. Una tale prospettiva implica:

a - una crescente presenza dell'Europa unita nella politica mondiale;

b - la possibilità (e l'utilità) di divergenze tra i partners, ma anche la possibilità di obbligare ciascuno dei due partners a tener conto della volontà e delle idee dell'altro;

c - un altro grado di libero consenso nel rapporto fra i due, e perciò una situazione favorevole allo sviluppo e rafforzamento della esperienza democratica, che è in sostanza la ragion d'essere ultima dello speciale rapporto Europa-America.

I partigiani delle restaurazioni nazionaliste nei nostri paesi odiano tanto la prospettiva imperiale quanto quella federale, perché entrambe approdano alla limitazione dei poteri sovrani nazionali. Ma men-

tre verso la prima non possono condurre che un'azione di ritardamento, e in ultima istanza operano a suo favore, essi possono invece riuscire a soffocare le iniziative della seconda ».

Noi stessi abbiamo, in questo studio, constatato il progressivo svuotarsi della formula tradizionale della partnership. Ma la ragione di ciò era soprattutto nel fatto che quella politica, così come era stata concepita da Kennedy e recepita dagli europei, era basata in primo luogo sulla iniziativa americana, e in secondo luogo sulla accettazione europea. Vi era un implicito atteggiamento passivo dell'Europa, che non poteva non comportare la non soluzione dei gravi problemi cui ci si trovava di fronte. Se invece pensiamo alla prospettiva della partnership, come un momento politico di un processo di progressiva autonomia dell'Europa, mutiamo profondamente il quadro politico di riferimento. In questo quadro ad esempio non saranno più possibili iniziative solo formalmente « di partnership » come la forza atomica multilaterale (Mlf). Sarà invece preferibile che gli Usa mantengano il loro monopolio dell'uso strategico dell'arma atomica, e che gli europei mantengano la loro alleanza con gli americani, e nello stesso tempo si lascino aperta l'opzione atomica (magari anche semplicemente in vista di un negoziato mondiale sul disarmo). La crescente presenza dell'Europa unita nella politica internazionale deve essere il segno distintivo di questa nuova partnership, incamminata verso l'autonomia.

Questo discorso ha un suo limite intrinseco nel terzaforzismo. Sembra cioè precludere ad un certo revanscismo europeo, contrapposto agli americani, e ambizioso di nuova potenza. Non è qui inutile ricordare alcune contraddizioni inerenti a una simile posizione. Ci limitiamo a citare « per memoria » quanto abbiamo detto parlando dei rapporti militari (che contengono le prospettive più pericolose e fosche del terzaforzismo): l'instabilità che la realizzazione di simili disegni provocherebbe sarebbe probabilmente sufficiente a farli cadere. Né è certo opportuno parlare di terzaforzismo economico (cioè, ad esempio, di protezionismo o della difesa di aree preferenziali), quando tutto lo sviluppo economico europeo tende invece a premiare la liberalizzazione e l'abolizione delle frontiere, e quando il nostro interesse non solo coincide con la preservazione del sistema economico internazionale, ma anche con la sua sempre crescente interdipendenza. Ma, anche evitando simili rischi, non mancano altre e più sottili tentazioni terzaforziste, che potrebbero avvelenare l'atmosfera internazionale. Esse riguardano i nostri rapporti con l'Europa orientale e l'Urss: l'evolversi in vario modo di questi rapporti può essere uno dei dati chiave dell'atteggiamento europeo occidentale verso l'America.

Parlando tra europei sembra infatti di una evidenza assiomatica l'affermazione che l'Europa orientale è un interesse in primo luogo

europeo. A nostro avviso una simile affermazione è estremamente ambigua, e non priva di rischi. Nel caso della formazione di un nucleo europeo centrale (tedesco), non inserito né nell'uno, né nell'altro blocco, questa affermazione sarebbe semplicemente revanscista. Ma anche in una auspicabile e possibile situazione in cui l'Europa centrale non potesse più esistere, ed avessimo solo una Europa occidentale, comprendente la Rft, che deve determinare la sua politica verso una Europa orientale, comprendente la Rdt, potremmo veder ripetersi un vecchio schema egemonico, oggi ancora più pericoloso di ieri. L'equilibrio interno del blocco orientale in Europa, è complicato dall'evolversi dei revisionismi europei orientali (volta a volta intrisi di nazionalismo, o desiderosi di favorire uno sviluppo democratico dei loro regimi, o anche, più semplicemente, volti a razionalizzare la propria organizzazione economica). Ma è chiaro come l'Europa, se vorrà avere una capacità politica di imporsi come interlocutore all'Urss, dovrà evitare di favorire i processi di disgregazione del blocco orientale, anche se non potrà esimersi da una politica in favore della democratizzazione e dell'evoluzione di quei rapporti. Se così non facesse l'Urss sarebbe sempre più portata a considerare gli Usa come i soli garanti della stabilità del suo sistema. L'Europa pur trovandosi di fronte a molte tentazioni terzaforziste non potrà accettarne nessuna, a rischio di vedersi privata di un suo ruolo distensivo e aperto verso il blocco orientale, e forse della sua stessa sicurezza. Lo stato che ha più interesse per l'Europa orientale è in realtà l'Urss. Questo fatto non può essere disconosciuto dagli occidentali, e deve quindi essere posto alla base di una politica orientale europea. Ciò significa accettare la divisione dell'Europa, anche dopo la modifica dei rapporti interni al blocco occidentale, e non considerare possibili disegni paneuropei.

Anche se l'Europa saprà ritrovare la strada dell'autonomia senza cadere nei vari tipi di terzaforzismo, una partnership quale quella delineata da Spinelli, un misto cioè di confronto e collaborazione, porrà una sfida di enormi dimensioni sia all'Europa che agli Stati Uniti. Organizzare i rapporti tra due Continenti che si influenzano e condizionano a vicenda a tutti i livelli del vivere sociale, e che sono a loro volta inseriti in un contesto internazionale in continua evoluzione, è un compito che richiederà un vero salto qualitativo nell'immaginazione politica dell'occidente.

Direttore responsabile: Altiero Spinelli

Autorizzazione n. 3180 del Tribunale di Bologna in data 24 gennaio 1966

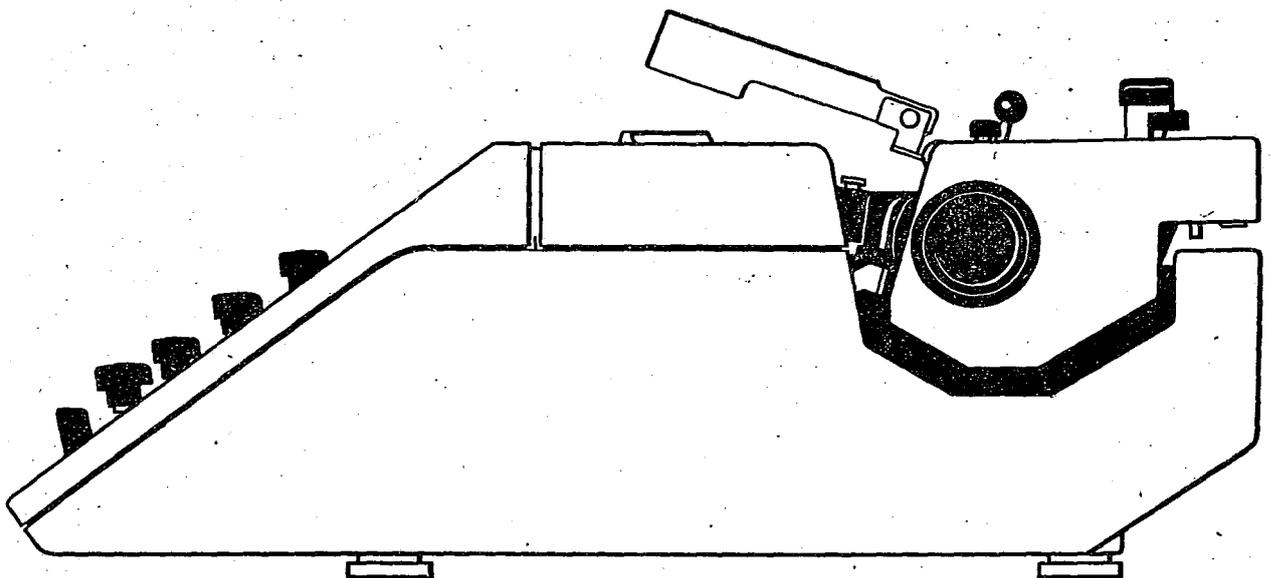
Finito di stampare il 25 settembre 1970

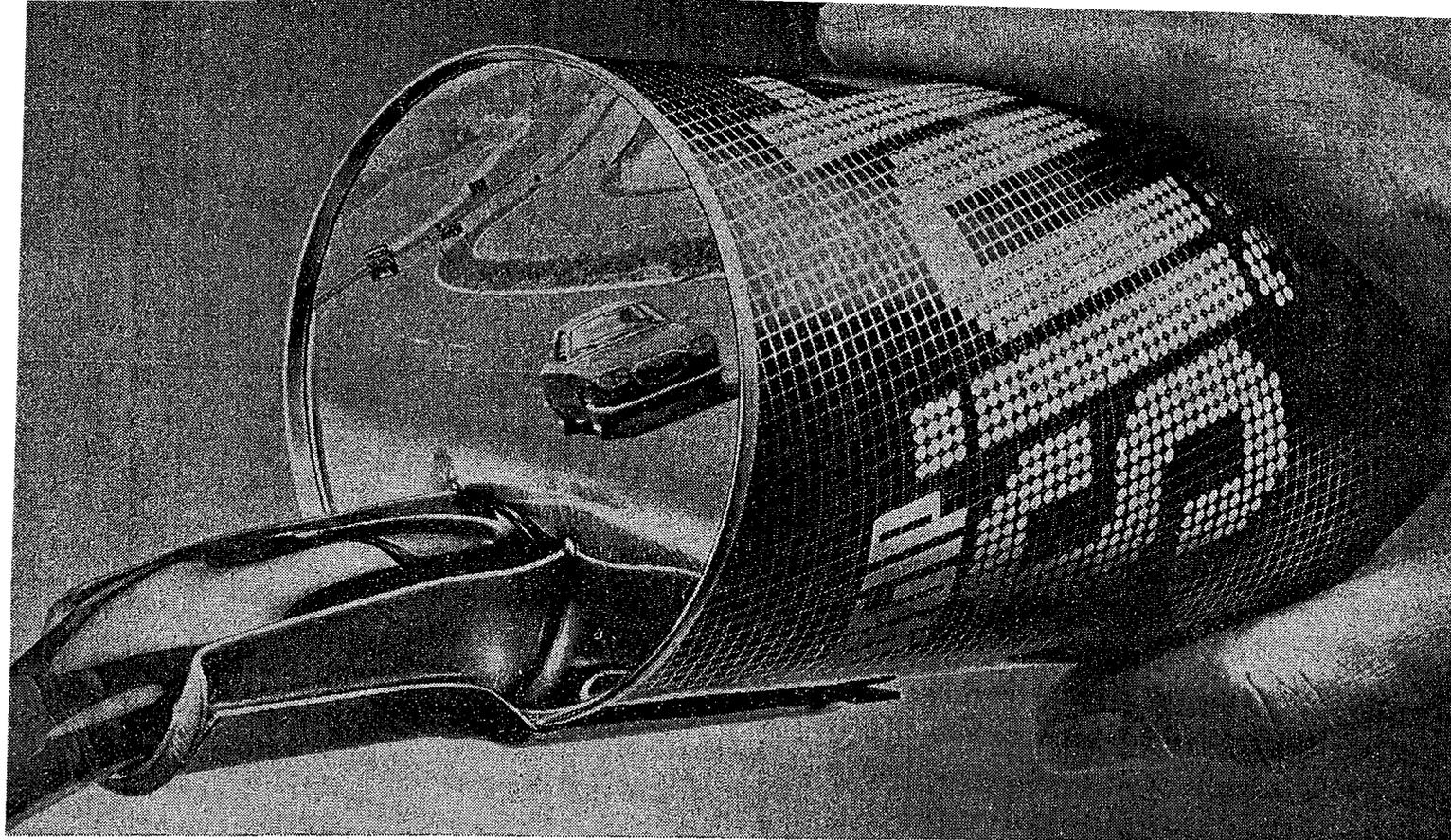
Presso Azzoguidi Società Tipografica Editoriale Via E. Ponente 421 b 40132 Bologna Italy 1970

 **olivetti**

Olivetti Studio 45

la macchina personale per l'uso professionale
la macchina forte per chi ha molto da scrivere
la macchina di nuova linea che dà prestigio
la macchina che si porta dovunque e quando occorre
anche la buona idea per un regalo
un posto di scrittura in una compatta valigia





Agip SINT 2000: uno dei **7000** servizi Agip!

vi piacciono le alte medie costanti? **Noi ci abbiamo pensato**

... e per questo abbiamo inserito in **Agip SINT 2000** un olio di sintesi di altissimo pregio, finora usato soltanto per lubrificare i motori degli aerei a reazione, nei quali è insostituibile perché è l'unico in grado di garantirne l'assoluta sicurezza di funzionamento.

Agip SINT 2000 è rivoluzionario in autostrada, perché la sua viscosità raggiunge i valori più alti previsti per gli oli motore e si mantiene stabile nel tempo.

Il nuovo componente sintetico gli conferisce inoltre una eccezionale resistenza ai carichi elevati.

Da oggi voi potete veramente chiedere al vostro motore le prestazioni più severe,

perché da oggi una forza nuova protegge il vostro motore:

Agip SINT 2000 con olio di sintesi. Provatelo al prossimo cambio d'olio. **7000** volte Agip su tutte le strade d'Italia!

Voi stessi controllerete facilmente questi vantaggi tangibili che **Agip SINT 2000** vi assicura:

minor consumo d'olio
mantenimento della pressione
massimo rendimento del motore
facilità di avviamento
minori spese di manutenzione

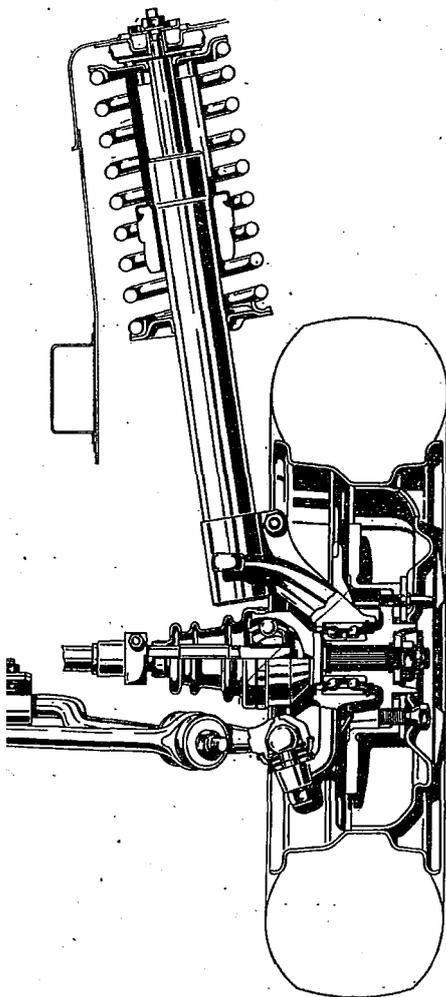
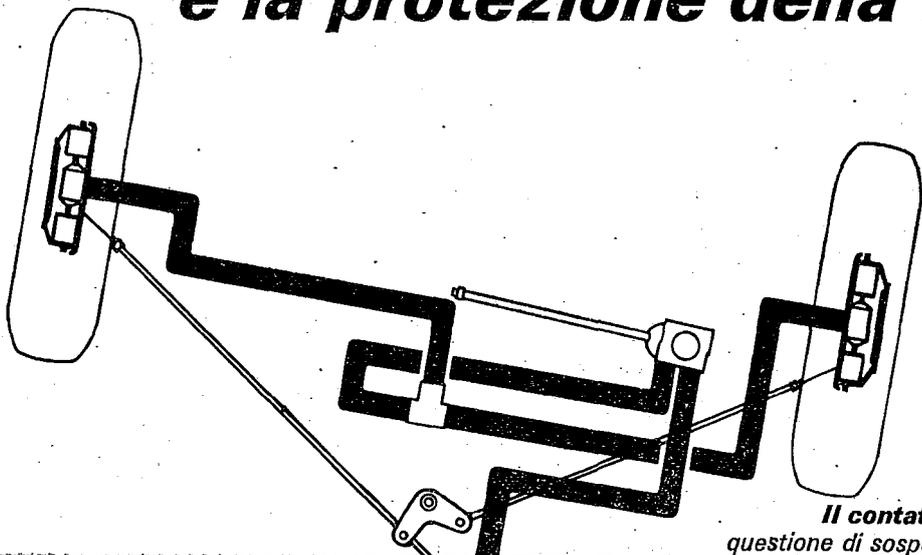


AGIP SINT 2000

combatte per il vostro motore e vince sempre

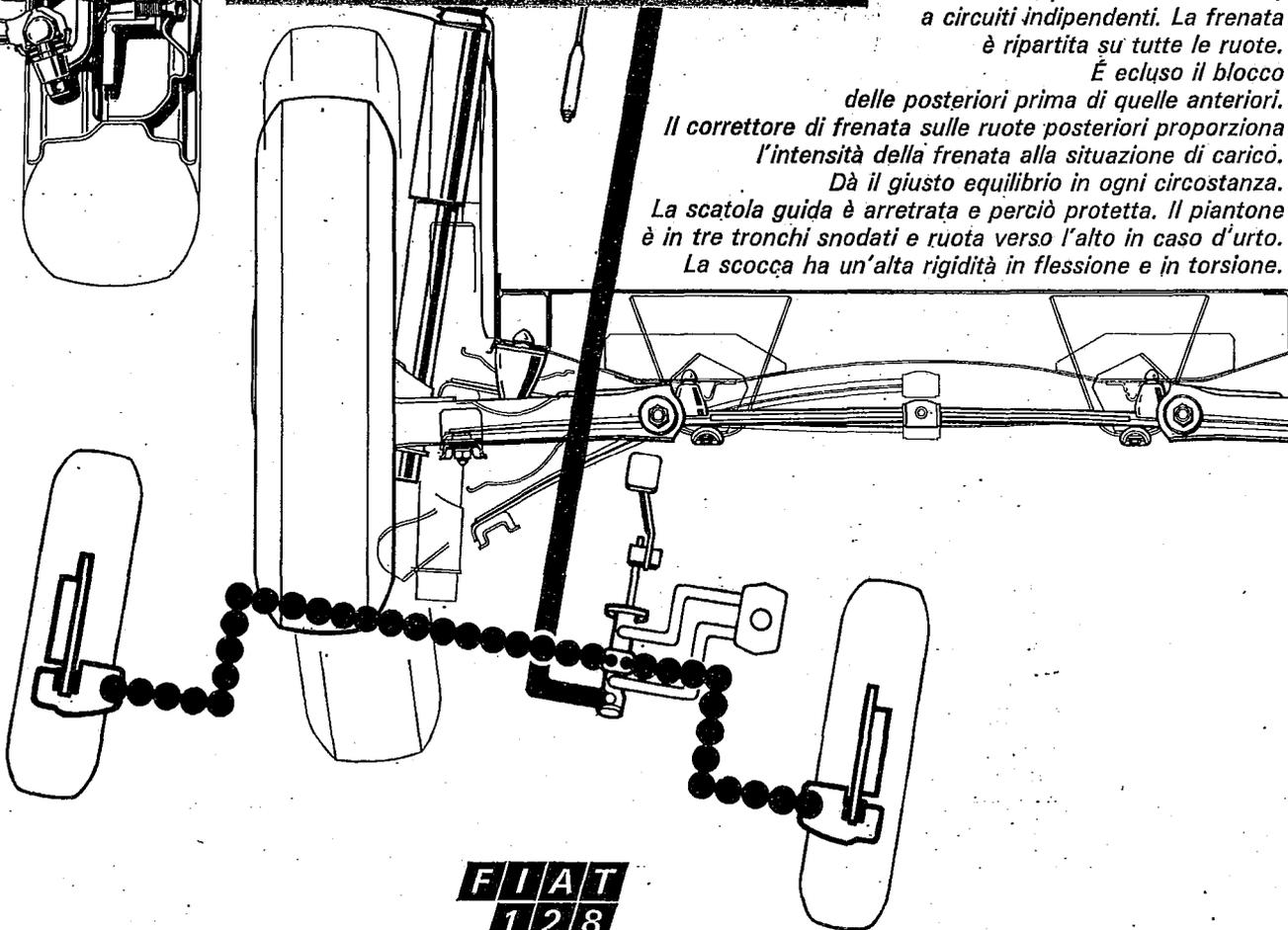


Riguarda: il contatto strada e la protezione della 128



Il contatto strada:
questione di sospensioni e di pneumatici. Sulla 128 le sospensioni sono telescopiche a quattro ruote indipendenti. Si sono distanziati i loro punti di fissaggio e fatti elastici e flessibili i loro collegamenti con la carrozzeria, e assorbono le vibrazioni. Per le ruote anteriori motrici, sterzanti, perciò molto sollecitate, i pneumatici sono radiali. Anche dietro. Durano di più, tengono meglio.

La protezione:
questione di freni, di scatola guida, di scocca. Sulla 128 i freni anteriori sono a disco, posteriori a tamburo, a circuiti indipendenti. La frenata è ripartita su tutte le ruote. È escluso il blocco delle posteriori prima di quelle anteriori. Il correttore di frenata sulle ruote posteriori proporziona l'intensità della frenata alla situazione di carico. Dà il giusto equilibrio in ogni circostanza. La scatola guida è arretrata e perciò protetta. Il piantone è in tre tronchi snodati e ruota verso l'alto in caso d'urto. La scocca ha un'alta rigidità in flessione e in torsione.



Un volto umano per una società nuova

IRENE TAVISS: *La futurologia e il problema dei valori* - NORMAN ALCOCK: *Rapporto tra voti e potere alle Nazioni Unite* - BERNARDO ROSSI-DORIA: *I problemi insoluti dell'urbanistica e le regioni.*

OPINIONI E DIBATTITI

UMBERTO GORI: *Organizzazioni internazionali e sviluppo economico: problemi, tendenze e prospettive* - MARIO G. LOSANO: *Il diritto dello sviluppo* - IVAN ILLICH: *Il rovescio della medaglia* - GIAN PIERO JACOBELLI: *Dialettica e sviluppo* - GIORGIO RAIMONDO CARDONA: *Sviluppo e linguaggio: problemi e prospettive.*

SINTESI E PANORAMI

TULLIO BULGARELLI: *Dall' homo faber all' homo sapiens: la libertà ascendente* - FRANCO CRESPI: *Evoluzione della famiglia ed etica sessuale nella società di domani.*

CONVEGNI, INIZIATIVE SCIENTIFICO-CULTURALI, SCUOLE

I processi di integrazione in America Latina e in Europa; Roma, 9-14 marzo 1970 (Giù Saracino) - *Challenges from the Future*, Convegno Internazionale di Ricerche sul Futuro; Kyoto, 10-16 aprile 1970.

ORIENTAMENTI DELLA SCIENZA E DELLA TECNICA

PAOLO DEGLI ESPINOSA: *Prospettive della propulsione nucleare navale nei prossimi venti anni.*

rivista mensile di esplorazione e studio dei futuri possibili

direttore responsabile: PIETRO FERRARO

redattore capo: ALDO ALBERTI

Direzione, Redazione, Amministrazione presso l'I.R.E.A., Via XX Settembre, 1 - 00187 Roma - Tel. 481759-478625-487553 - Abbonamento: (Italia) L. 8.000 - (Svizzera) L. 9.500 - (Estero) L. 11.000 - Versamenti in c/c postale n. 1/9530 intestato a Editrice Futuribili S.r.l., o con assegno - Aziende tip. Eredi Dr. G. Bardi - Roma.
Prezzo di un fascicolo per l'Italia: L. 1.000 - per l'Estero: L. 1.200 - Un fascicolo arretrato: L. 1.200.

Problemi del Socialismo

Sommario del numero 46-47 nuova serie anno X maggio-agosto 1970

PRESENTAZIONE

ECONOMIA E CLASSI SOCIALI

ARMANDO CORDOVA: *Neoimperialismo e integrazione economica* - ANDRÉ GUNDER FRANK: *Riformismo e sottosviluppo negli anni '60* - DARCY RIBEIRO: *La sfida dei « marginali »* - ELÍAS CONDAL: *I contadini come potenziale rivoluzionario.*

CULTURA E DIPENDENZA STRUTTURALE

ALFREDO CHACÓN: *Università e neocolonialismo* - OSCAR ITZCOVICH: *Scienza tecnologia e sottosviluppo.*

I MILITARI E IL POTERE

HUGO CALELLO: *Il ruolo strutturale dei militari nella società latinoamericana* - RÉGIS DEBRAY: *Note sulla situazione politica in Bolivia.*

LA GUERRIGLIA URBANA

CARLOS NUÑEZ: *Il movimento dei « Tupamaros » in Uruguay.*

IL MITO DEMOCRATICO

RAÚL AMPUERO DIAZ: *Il Cile a una svolta.*

CUBA

JAMES PETRAS: *Bilancio di un decennio rivoluzionario* - MICHELE CANONICA e SANDRA DEL BOCA: *Incentivi morali e sviluppo economico.*

LIBRI RICEVUTI

Redazione e Amministrazione: Via della Dogana Vecchia 5 - 00186 Roma - Tel. 659.953 - 653.529

Versamenti su ccp n. 1/33501, intestato alla rivista, Via della Dogana Vecchia 5, 00186 Roma oppure contro assegno (duecento lire in più di spese).

ECONOMIA E LAVORO

n. 3 maggio-giugno 1970

Sommario

EDITORIALE

Valentino Compagnone: A proposito di un libro bianco.

ARTICOLO

Fabrizio Cicchitto: Il contratto dei tessili.

SAGGIO

Gianfranco Mossetto: Impresa e società: appunti sulla nuova strategia padronale.

NOTE E CRITICHE

Antonio De Angelis: La scelta cinese dell'art. 16.

A. Z.: Governo e Governatore.

E. B.: Situazione produttiva e relazioni industriali.

I LIBRI E LE IDEE

Industrializzazione: passato e futuro di P. M. B.

RECENSIONI E SCHEDE

Le istituzioni sovietiche; Lo sviluppo economico in Italia; Viaggio fra gli economisti.

Reprinted from

Journal of Common Market Studies

Vol. VIII No. 4

June 1970

CONTENTS

Raymond Rifflet

Samuel Brittan

Peter Stephenson

G. Matthew Bonham

Peter Coffey

After the Hague

Some Common Market Heresies

Problems and Political Implications for the United Kingdom of Introducing the EEC Value Added Tax

Participation in Regional Parliamentary Assemblies: Effects on Attitudes of Scandinavian Parliamentarians

A Note on Monetary Co-operation

Register of Current Research into European Integration

Book Reviews

Annual Subscription 50s. net Price 15s. net

Edited by UWE KITZINGER (Nuffield College, Oxford) and
MIGUEL S. WIONCZEK (Centre for Latin-American Monetary Studies, Mexico City)
Assistant Editor: STANLEY HENIG, MP (Lancaster)

Journal of Peace Research

A quarterly of scientific reports in the field of peace research

edited by Johan Galtung

Contents No. 1, 1970

James A. Stegenga: UN Peace Keeping: The Cyprus Venture.

Egil Fossum: Political Development for Change.

Neal A. Cutler: A Source of Foreign Policy Attitudes.

Helge Hveem: « Blame » as International Behavior.

Knud S. Larsen and Gary Schwendiman: Research Communication: Perceived Aggression Training as a Predictor of two Assessments of Authoritarianism.

The first of its kind to be published in Europe, the *Journal of Peace Research* is edited at the International Peace Research Institute, Oslo (P.O.B. 5052, Oslo 3, Norway), and published by Universitetsforlaget.

Subscription price including postage N. kr. 35,— - US \$ 5.75.

Internationale Spectator

A fortnightly, published by the Netherlands Institute of International Affairs in close collaboration with the Royal Belgian Institute of International Relations. Editor in chief: Dr. L.G.M. Jaquet; Editor: Prof. dr. E. Coppieters. Each volume includes special numbers on development aid (4), Eastern Europe (4), Asia and Middle East (3), Africa (2) and Latin America (2). The other numbers (8) of a volume deal with international relations generally, problems of European and Atlantic politics, international economic and social questions, problems of international law etc. The articles are in Dutch, but fairly regularly articles are also published in English, French and German. During the years 1969 and 1970 among others the following articles have been published in the *Internationale Spectator*:

J. Kaufmann, Conference Diplomacy

H. N. Boon, Is there a future for détente?

H. Ray, Communist China's attitude towards the United Nations

R. W. Russell, The Atlantic Alliance in Dutch Foreign Policy

L. G. M. Jaquet, The character of the détente: possibilities and limitations

W. Wagner, Die Aussenpolitik der neuen Regierung in Bonn

N. J. Haagerup, Nordek and Europe

M. Mushkat, Colonial rule and nationalism in Africa

B. B. Hering, Sukarnos' Sturz

A. Eban, Israel's position in the Middle East

About 2000 pages a year. Subscription fee Dfl. 25,— yearly (plus Dfl. 2,50 for postal expenses for subscriptions out of the Benelux).

Istituto affari internazionali

Pubblicazioni

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.
8. **Europa-America: materiali per un dibattito**
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500

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 contemporanea - 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) - Pagine 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.

Les Assemblées Européennes: Supplement

a cura di A. Chiti Batelli - Pagine 68 - L. 1.000.

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

Roberto Aliboni (a cura di)

Integrazione in Africa Orientale

Il processo d'integrazione che con alterne vicende si svolge fra il Kenya, l'Uganda e la Tanzania è poco conosciuto in Italia. Si tratta invece di uno dei tentativi di collaborazione politicamente ed economicamente più interessanti. Politicamente si trova all'incrocio fra l'edificazione nazionale, che i paesi africani sempre più decisamente stanno intraprendendo, e quel panafricanismo che all'inizio degli anni sessanta mirava all'unificazione di tutto il continente africano. Economicamente, in quanto caso d'integrazione fra paesi in via di sviluppo, costituisce allo stesso tempo un test e un modello per il Terzo Mondo. Tutte le difficoltà caratteristiche dell'integrazione fra i paesi meno sviluppati sono state incontrate ed affrontate dai dirigenti di quei tre paesi dell'Africa orientale, in un avvicinarsi di successi ed insuccessi che non possono che farne un caso esemplare. Dal 1963, anno in cui furono a un passo dalla federazione politica, al 1965, momento in cui sembrava che si fosse sull'orlo della disintegrazione, al 1967, quando con molte cautele veniva rimesso in moto il movimento per l'integrazione mediante la firma del trattato per la cooperazione, agli ultimi anni, che vedono l'Eac (East African Community) compiere il suo primo atto di politica estera con l'associazione alla Cee e cogliere i primi successi per legare a sé i propri vicini, l'Africa orientale ha indubbiamente vissuto una straordinaria e importante avventura politica.

In questo volume Luciano Rapisarda ha compiuto un esauriente esame del processo d'integrazione in quella parte d'Africa, partendo dai legami coloniali ed arrivando al recente Trattato per la cooperazione. Giampaolo Calchi Novati ha analizzato il significato di questo processo regionale d'integrazione misurandolo sul vasto dibattito panafricano che parallelamente si è svolto nel continente. Giulio Querini ha preso in considerazione gli aspetti economici dell'integrazione fra la Comunità dell'Africa e lo Zambia — paese che sembra destinato a giungere ad un rapido accordo di adesione alla Comunità — individuandone i problemi e le prospettive. Roberto Aliboni, infine, che il volume ha curato per conto dell'Istituto affari internazionali, ha esaminato i rapporti instaurati tra l'Eac e la Cee, cercando di interpretarne il valore politico.

Indice

- I - La Comunità dell'Africa orientale
- II - L'unità dell'Africa orientale nel dibattito panafricano
- III - La Comunità dell'Africa orientale e l'Europa
- IV - I problemi economici dell'integrazione tra lo Zambia e l'Eac
- V - Appendici: La dichiarazione d'intenti del 1963. Trattato per la cooperazione dell'Africa orientale.

Collana lo spettatore internazionale n. V, pp. 132 - L. 1.000

Institute for Strategic Studies

Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969

La tensione ruscocinese, 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

Autori vari

Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo

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.

Indice

I - LE FORZE MILITARI E I CONFLITTI POLITICI NEL MEDITERRANEO

La presenza degli Stati Uniti. La politica sovietica. Gli stati arabi del bacino orientale. Le forze navali.

II - LO SVILUPPO ECONOMICO

Gli scambi nella regione: problemi e prospettive. La politica commerciale della Cee. Sviluppo agricolo e ricerca economica. Israele e la Comunità. Cooperazione ed integrazione regionale. Potere negoziale e integrazione regionale: il caso Maghreb-Cee. Petrolio e sviluppo economico.

APPENDICE

Collana lo spettatore internazionale n. VII, pp. 212 - L. 2.000

Publicazioni Iai

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. Iai 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 Iai (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 Iai al prezzo ridotto di Lire 10.000.

Il problema chiave della politica internazionale europea è il rapporto con gli Stati Uniti d'America. L'alleato della II guerra mondiale è divenuto il potente e onnipotente protettore. I singoli stati europei hanno assistito quasi immobili, per venticinque anni, al crescere di questa superpotenza, e al suo complesso dialogare con l'intervento sovietico. In questo frattempo l'impero coloniale europeo si è dissolto e quelle che erano le grandi potenze sono divenute delle medie potenze. I nuovi interlocutori asiatici hanno contribuito ad aumentare il senso di provincialismo degli europei: Cina e Giappone sono due realtà almeno altrettanto importanti di Gran Bretagna e Germania.

Gli europei hanno reagito in vario modo: ora rincorrendo vecchi idoli nazionali e sciovinisti, ora mediando tra i grandi interessi in contrasto, ora attaccandosi pervicacemente allo strascico americano. Un processo traballante e faticoso, ma sinora in progresso, di unità europea lascia sperare in qualche prospettiva più aperta verso il futuro. Le forze politiche europee però continuano ad affannarsi attorno all'irrisolto problema di come gestire il proprio rapporto con gli americani: accettazione, ostilità, o riforma? Questo libro ha la sola ambizione di voler contribuire ad arricchire con qualche idea, maturata nel quotidiano studio dei problemi internazionali, questo nuovo grande dibattito.



Società editrice il Mulino
Bologna

Prezzo Lire 500