

Collana dello Spettatore Internazionale

Partners rivali

Il futuro dei rapporti euroamericani

di Karl Kaiser

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

La collana dello Spettatore Internazionale viene pubblicata per conto dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Si compone di almeno sei fascicoli all'anno aventi per tema un problema connesso con la politica internazionale. Ogni fascicolo è il risultato di ricerche promosse dall'Istituto oppure un saggio o un'antologia delle migliori pagine riguardanti l'argomento trattato.

È previsto un abbonamento che dà diritto a ricevere tutti i volumi della collana. Questi vengono inviati anche nel quadro dell'abbonamento a tutte le pubblicazioni Iai.

Dirige la collana Cesare Merlini

Ultimi volumi pubblicati

(in fondo al volume l'elenco completo)

- XIX. **Spagna memorandum**, di Enrique Tierno Galván.
- XX. **La sovranità economica limitata - Programmazione italiana e vincoli comunitari**, di B. Colle e T. Gambini.
- XXI. **Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est**, di A. Levi, W. Brus, J. Bogнар, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi.
- XXII. **L'Europa all'occasione del Vertice**, a cura di G. Bonvicini e C. Merlini.
- XXIII. **Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?**, di Franco Celletti.
- XXIV. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972**, dell'International Institute for Strategic Studies.
- XXV. **La pace fredda. Speranze e realtà della sicurezza europea**, a cura di Vittorio Barbati.
- XXVI. **Partners rivali. Il futuro dei rapporti euroatlantici**, di Karl Kaiser.
- XXVII. **Europa potenza? Alla ricerca di una politica estera per l'Europa**, a cura di M. Kohnstamm e W. Hager.

Copyright © 1973 by the Aspen Institute for Humanistic Studies, New York
and Aspen, and the International Association for Cultural Freedom, Paris.
Copyright © 1973 by Istituto affari internazionali, Roma, per l'edizione italiana -
CL 27-0508-7

Partners rivali

Il futuro dei rapporti euroamericani

di Karl Kaiser

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

Presentazione

Gli Stati uniti e l'Europa hanno un tipo di relazione del tutto particolare. La loro comunità di scopi, la presenza di valori culturali e filosofici simili, è essenziale per la pace mondiale e lo sviluppo.

I rapporti atlantici stimolano la libertà e la diversità di approccio in molte parti del mondo. Essi permettono l'avanzamento della politica di distensione degli Stati uniti e dell'Europa con Mosca e Pechino. La Ostpolitik della Repubblica federale tedesca è strettamente legata alla cooperazione euroamericana.

Nonostante gli imperativi filosofici e politici presenti nelle relazioni atlantiche, nei recenti anni sono sorti problemi tali da peggiorare le prospettive di convivenza tra le due aree. Le questioni monetarie, commerciali e di sicurezza sono causa di divisione e di recente i negoziati fra Stati uniti ed Europa sono stati caratterizzati da toni inusitati ed aspri.

Ciò che si richiede adesso da parte delle « leadership » politiche statunitensi ed europee è la capacità di previsione, il coraggio e la volontà di agire in armonia con le sfide sociali e culturali dei nostri tempi. Una visione strettamente economica e finanziaria degli interessi non deve far sì che le grandi finalità atlantiche ne siano ristrette. Misure rapide e costruttive sono essenziali non solo nell'interesse dell'area atlantica ma anche per la pace del mondo e lo sviluppo delle popolazioni nei paesi meno sviluppati.

Tenendo presenti questi problemi e prospettive ed in vista dei negoziati governativi che sarebbero iniziati nel 1973 un convegno è stato organizzato a Columbia nel Maryland (vicino a Washington, Dc.), tra il 7 e il 10 dicembre 1972. Parlamentari, funzionari governativi, studiosi, specialisti dei mass media, ed esponenti economici europei e statunitensi vi hanno preso parte. La riunione di dicembre è stata

il punto culminante di un processo cominciato alcuni mesi prima in Europa. Con lo scopo di rendere chiari gli obiettivi e le politiche europee nei confronti degli Stati Uniti, quattro gruppi nazionali differenti si erano incontrati tra giugno e luglio 1972 a Bonn, Parigi, Londra e Roma. Nell'ottobre 1972, aveva avuto luogo a Bonn una riunione generale di tutti gli europei.

Le discussioni sono state introdotte da una relazione generale del professor Karl Kaiser dell'Università del Saarland. Nell'estate del 1972 il professor Kaiser aveva trascorso un periodo di studio presso lo Aspen Institute for Humanistic Studies ad Aspen nel Colorado, dove aveva avuto l'opportunità di discutere i punti di vista europei con esponenti del pensiero americani ed europei. Il paper di Kaiser, rivisto dopo il convegno di dicembre così da rifletterne le discussioni, è l'oggetto di questo libro.

L'Aspen Institute e l'International Association for Cultural Freedom di Parigi, sono stati i promotori dell'intero progetto. È nostra speranza che questi convegni divengano parte di un continuo processo educativo che stimoli sia l'azione governativa che il pubblico dibattito.

Il progetto è stato reso possibile dall'appoggio dato dall'Aspen Institute e da una donazione della Fondazione Alfried Krupp von Bohlen und Halbach.

Desideriamo qui esprimere la nostra gratitudine ai donatori e a tutti coloro che hanno partecipato alle discussioni tenutesi in Europa e negli Stati Uniti. Siamo in particolare grati nei confronti di Robert O. Anderson presidente dell'Aspen Institute ed a Alan Bullock presidente dell'International Association for Cultural Freedom, che hanno avuto la funzione di copresidenti durante la conferenza a Columbia.

Infine il nostro profondo apprezzamento va al professor Kaiser per il suo lavoro altamente scientifico ed immaginativo.

Dicembre 1972

SHEPARD STONE

Presidente dell'International
Association for Cultural Freedom

J. E. SLATER

Presidente dell'Aspen
Institute for Humanistic Studies

Indice

pag. 9 Introduzione all'edizione italiana, di Cesare Merlini

17 Prefazione

Parte prima: Il sistema economico internazionale

21 I - Elementi di trasformazione

27 II - La dimensione atlantica della riforma

45 III - Verso un nuovo ordine monetario

57 IV - Il mantenimento e la stabilizzazione del libero scambio

Parte seconda: I problemi della sicurezza

73 I - Strategie del mutamento

81 II - La Csce: problemi e prospettive

97 III - Integrazione eurooccidentale e strutture paneuropee

103 IV - La difesa in Europa occidentale

123 V - Gli elementi di un nuovo approccio

133 VI - Rivalutazione e riaffermazione dei rapporti euro-americi di sicurezza

Parte terza: Stati uniti e Comunità europea

147 I - La difficile via della solidarietà

155 II - Il nord ed il sud del mondo

161 III - Il futuro delle relazioni tra America e Europa

Introduzione all'edizione italiana

di Cesare Merlini

Questa di Karl Kaiser è la più acuta e completa descrizione del contenzioso euroamericano. Di ogni aspetto — e sono molti, dalla difesa all'approvvigionamento in materie prime, dalle questioni monetarie a quelle commerciali — cerca di identificare le ragioni dell'uno e dell'altro ed esamina le possibili soluzioni di compromesso.

I rapporti fra Europa e Usa — dice in sostanza l'autore — hanno subito delle trasformazioni in seguito ai profondi mutamenti della scena internazionale: la distensione da una parte e lo sviluppo di legami economici transnazionali dall'altra sono i fattori più macroscopici, e perciò più evidenti e più influenti, di questo mutamento. In conseguenza di questo, tre vie sono indicate come quelle da percorrere contemporaneamente.

Occorre innanzitutto una ristrutturazione e una ridefinizione degli obiettivi dell'Alleanza atlantica; in particolare una redistribuzione dei compiti fra americani ed europei: questi ultimi dovranno fare di più.

In secondo luogo vi è la necessità di concretare un « management », cioè una qualche forma di orientamento e controllo, dell'economia internazionale che è interdipendente: gli americani dovranno rinunciare ad alcuni privilegi.

Infine, questo complesso di circostanze, che ci spingono l'uno verso l'altro, richiedono: a - contatto e informazione reciproca, a tutti i livelli, per evitare malintesi del tipo di quelli che hanno avvelenato i nostri rapporti nel passato; b - definizione di sedi permanenti per sviluppare questi rapporti, al limite anche istituzioni comuni; c - collegamento al livello decisionale, il che solleva lo scabroso problema dei possibili « vertici » multilaterali.

È un'analisi ottimista; nel senso che parte dal presupposto che permane una sostanziale convergenza fra le due rive dell'Atlantico, la

quale farà sí che le soluzioni, che lo studioso individua come piú logiche, il politico le adotterà.

Ora, perché ciò avvenga, bisogna che da ambo le parti ci sia la *percezione* di questa convergenza, altrimenti, come è già successo, le soluzioni resteranno sulla carta. Esiste però un sensibile sfasamento delle posizioni e degli orientamenti fra europei e americani e questo appare a mio avviso il maggior ostacolo del momento: per cui vorrei soffermarmi col lettore, a introduzione e completamento di quanto scrive Kaiser, per una breve riflessione sulla configurazione presente dei due interlocutori.

Vediamo prima la situazione statunitense. Grazie all'impulso di Kissinger, la politica estera di Washington ha conseguito dei successi notevoli. Il consigliere, avendo avuto dal Presidente un mandato senza precedenti, è diventato un vero e proprio operatore (« la politica estera a Washington è fatta da un uomo e mezzo, mi diceva un osservatore americano, ché Nixon sa solo metà di quello che fa ») e per cambiare ha fatto la prima cosa che, volendo cambiare, doveva fare: innanzitutto ha sceverato quello che contava dall'ordinaria amministrazione e preso sul proprio tavolo solo la prima parte; per la quale ha poi saltato a pie' pari tutta la pesante burocrazia del Dipartimento di Stato, mettendolo regolarmente dinnanzi al fatto compiuto.

Quello che colpisce maggiormente è l'aumentato spazio di manovra della diplomazia americana nel quadro internazionale. La situazione di « commitment » a un fronte difensivo anticomunista, con il rischio che ogni conflitto locale si trasferisse in un confronto diretto con l'altro blocco, è stata sostituita da un complesso di relazioni molto piú flessibili, con la possibilità di negoziare quasi con tutti e quasi su tutto, e quindi di isolare ogni conflitto, o renderne comunque limitate le ripercussioni.

Sono stati allacciati dinamici rapporti con gli exnemici, contenendo la crisi di quelli con gli amici; è stata applicata una notevole disinvoltura nell'assunzione, la gestione e il rispetto degli impegni internazionali; e così via.

Vi è però il rovescio della medaglia e possiamo fin d'ora prevedere un lungo dibattito fra gli analisti, se i pro sovrastano i contro e viceversa.

La politica « nixingeriana », come è stata chiamata per sintesi e malignità, è dominata dal breve termine; l'obbiettivo è il conseguimento del risultato immediato; manca un orientamento, o comunque manca la percezione di un orientamento di fondo. *Dove vanno gli Stati Uniti?* Questo ha determinato una crisi della leadership interna e internazionale.

La crisi interna ha diversi aspetti: il distacco dal Congresso, dal-

l'opinione pubblica e dalla cultura. Il crescente accentramento nelle mani del Presidente e l'esautoramento perfino della burocrazia che dipende dall'esecutivo (che, l'attuale passaggio di Kissinger alla segreteria di stato, ridurrà) ha determinato un'ulteriore ostilità del Congresso; qualsiasi indagine sull'opinione pubblica americana negli ultimi anni rivela una crisi di consenso o almeno una diffusa indifferenza: paradossalmente, mentre la politica estera è diventata il dominio di un professore di Harvard, l'intelligenza americana se ne è allontanata.

C'è, ovviamente, il Vietnam, elemento di maggiore evidenza di questa crisi: ora, proprio il modo in cui il governo americano attuale ha imboccato e cerca di percorrere « the way out » dall'imbroglio del Sudest asiatico non è certo tale da saldare la rottura che si è determinata nell'animo degli americani. Invece di operare un riesame delle cause esterne e delle motivazioni proprie che hanno coinvolto l'esercito Usa in un conflitto senza sbocco e, quel che è peggio, hanno portato Washington a legarsi con una cricca di corrotti e aguzzini, si è agito aggirando la questione, disinnescando alle spalle le connessioni fra essa e il comportamento delle due potenze comuniste. Il che permette di alternare con cinismo accordi negoziali e bombardamenti senza gravi ripercussioni sui rapporti « che contano », e potrà forse risolvere — l'esito è tuttavia ben incerto — il problema locale, ma lascia aperto l'interrogativo a tutti quegli americani che sono stati capaci di por-selo, su come sono potuti passare nel giro di una generazione dal banco dei giudici a quello degli imputati nel tribunale immaginario dei delitti contro l'umanità, di cui i processi di Norimberga e quelli di Russel hanno cercato di dare un'incarnazione.

Crisi di leadership anche esterna, cioè dei rapporti con gli alleati, dei rapporti finora privilegiati. Di nuovo, a breve termine ciò non appare: in fondo, di fronte ad una politica estera di cui la maggiore novità era l'azione improvvisa, brutale e unilaterale, sia europei che giapponesi hanno reagito piuttosto timidamente e, soprattutto, in ordine sparso; le redini del dialogo da blocco a blocco restano nelle mani di Washington, ed è con l'autorizzazione della Casa bianca che è stato portato avanti quel grosso capitolo della politica europea che è la Ostpolitik di Willy Brandt; infine, è al tesoro americano che spetta poi sempre l'ultima parola in merito alla creazione di un nuovo ordine monetario internazionale.

Se, però, si guarda un po' più in là, le preoccupazioni sono molte, anche presso alcuni americani. La fiducia reciproca ha subito un duro colpo: la percezione è stata netta che le priorità della politica estera dell'amministrazione Nixon non stessero più nelle alleanze, che non fossero più ben definite (diceva recentemente un collaboratore assai vicino di Kissinger, Sonnenfeldt: le relazioni euroamericane sono state

messe in ombra da nuovi fattori, primo fra i quali il dinamismo di quelle con l'Urss; d'altra parte l'amb. Schaetzel, fino a poco tempo fa, rappresentante di Washington presso la Comunità a Bruxelles affermava di non aver ricevuto istruzioni di sorta durante gli ultimi due anni del suo mandato).

Sussiste cioè una fondamentale incertezza circa gli obbiettivi statunitensi, accentuata dalle spinte contraddittorie della politica estera di Washington, da un lato verso un ruolo più attivo degli alleati in materia di difesa, soprattutto per quel che concerne i costi (discorsi di multipolarismo, « burden sharing », ecc.) dall'altro verso il rafforzamento della propria egemonia (stretto controllo della distensione scavalcando l'Europa nei rapporti con l'Urss e il Giappone in quelli con la Cina; rigoroso mantenimento dell'esclusiva gestione delle strategie nucleari: tentativo di imporre regolarmente le proprie regole nel negoziato economico).

Anche qui si può fare qualche notazione sulla struttura dell'amministrazione Nixon: l'accentramento nelle mani del Consigliere di Nixon è stato molto più rilevante in materia di strategia di sicurezza che per quanto riguarda le relazioni economiche, campo nel quale si è verificata l'evoluzione più profonda dei rapporti triangolari con Europa e Giappone, ma che non riceve le simpatie di Kissinger. Questo fa sì che, a differenza del dipartimento di stato, tradizionalmente più vicino agli alleati, in particolare europei, il tesoro ha continuato ad avere un'influenza notevole; ora esso dispone di una burocrazia più agile e più efficiente e, quel che più conta, assai « inward looking », cioè attenta agli imperativi interni molto più che alle esigenze della politica estera.

Su tutto questo è sceso il « fall out » della bomba Watergate. La crisi di consenso all'interno e di fiducia all'esterno sono state accentuate e drammatizzate dalle conseguenze e dalle appendici dello scandalo.

Chi tende a minimizzarlo — è cosa ben nota — è proprio l'interlocutore privilegiato, Breznev: il quale tende naturalmente ad ottenere tutti i risultati possibili da questo rapporto privilegiato. D'altra parte è proprio lui che può trarre dall'indebolimento di Nixon in conseguenza del Watergate i maggiori vantaggi, se è vero quel che notava recentemente un osservatore autorevole come Brzezinski, che lo scandalo avrebbe spinto l'amministrazione ad una maggiore flessibilità verso l'Urss, per ottenere dei successi di prestigio, e ad una maggiore durezza verso gli alleati, chiamati a favorire il riequilibrio della bilancia americana dei pagamenti, per riconciliarsi delle simpatie interne.

Al limite, però, l'effetto del Watergate potrebbe risultare benefico, perché ha posto in evidenza quella domanda che facevo più so-

pra: dove vanno gli Stati uniti? perché costringe a guardare più lontano ponendo, con un anticipo che il Presidente non si aspettava e certo non si augurava, il problema del dopo-Nixon: nel popolo americano e negli altri.

Il quadro europeo è molto diverso; in un certo senso, direi, è l'opposto. Il motivo d'incertezza sta nel breve termine, nella situazione attuale. Non ci si chiede dove va l'Europa, ma *dov'è l'Europa*.

Gli Stati uniti vogliono mantenere il ruolo di potenza leader del blocco e vogliono conservare il più possibile una posizione privilegiata per la loro moneta; continuano a volere un sistema economico internazionale il più libero e il più liberistico possibile; vogliono infine che gli europei paghino una parte maggiore dei costi della difesa. L'Europa, cosa vuole? vuole difendersi e fino a che punto? vuole assumere la sua parte nel tanto proclamato nuovo sistema monetario? concorda sull'obbiettivo del liberismo? Non si sa.

Gli Stati uniti non solo dispongono, ora più che mai di strumenti e capacità negoziali senza pari, ma ci propongono delle sedi ben precise: incontri, viaggi del Presidente, le istituzioni atlantiche; glissano, come ha fatto Kissinger, su quella comunitaria, ma accettano poi, bene o male, se c'è una richiesta europea in tal senso. Ma la richiesta europea è stata incerta, confusa, risultato di un bizantino compromesso. Ora nei suoi rapporti, che sono nell'immediato futuro essenzialmente dei rapporti negoziali, l'Europa ha dinanzi a sé la scelta fra due esperienze, due « modelli ». Quello della via che ha seguito durante il Kennedy round, dove un membro della Commissione, forte di una competenza riconosciuta nella materia da trattare e di un mandato abbastanza chiaro da parte dei paesi membri, ha tenuto testa agli interlocutori americano, giapponese e inglese (questo allora fuori dalla Comunità). Oppure quello della Conferenza per la sicurezza europea, dove una posizione comune è pure stata definita, frutto di una laboriosa concertazione fra i nove governi con un parziale contributo della Commissione. Ora non è il risultato dell'una o l'altra formula in sé che va giudicato, ma in relazione al tipo di negoziato a cui si va incontro: sarà un negoziato non prevalentemente diplomatico come la Csce, ma prevalentemente politicoeconomico, come, anzi ancor più del Kennedy round, per le implicazioni riconosciute nel campo monetario e quelle, che pur gli Usa ci ricordano, con gli aspetti difensivi; e sarà anche un negoziato duro.

Ora, dinanzi a un impegno di questo genere, l'Europa deve darsi una capacità negoziale, individuata da un corpo sufficientemente autonomo e responsabile, al limite una persona, da reggere il confronto con l'interlocutore. Oggi questa capacità non ce l'ha e questo è il motivo più

grave e profondo dell'interrogativo nella sua stessa esistenza.

Eppure son pochi gli europei a mettere in dubbio che il destino ultimo del continente è quello di unirsi, di assumere le sue responsabilità sulla scena internazionale, di costituire uno di questi famosi « poli » che assicurano gli equilibri militari ed economici del mondo.

In fondo l'incertezza è minore di quel che si crede, anche in merito alla configurazione di questo « polo ». È abbastanza comunemente accettato che, se anche non si tratterà di una vera e propria struttura federale del tipo di quella americana per la difficoltà di superare tradizioni nazionali ben più radicate delle excolonie nel nuovo continente, ci dovrà pur essere un sufficiente trasferimento di sovranità da poter individuare una forma di governo comune, soggetta a un qualche controllo diretto, cioè non mediato dagli stati membri, e capace di esercitare un ruolo proprio, cioè una propria politica di sicurezza e una propria politica economica. Né appare molto verosimile che questa forma di istituzioni comuni sarà abbastanza forte da sostituire totalmente quelle degli stati membri nella lealtà dei cittadini, al punto da poter aspirare a quel ruolo di superpotenza, da giustapporre agli Usa e all'Urss, di cui, facendo la semplice addizione delle risorse, esisterebbero le premesse. Nel nuovo contesto internazionale, che descrive Kaiser, e tenendo conto dell'esperienza americana, la concentrazione di risorse e la mobilitazione dei consensi sono ancora più difficili. Esiste, dunque, un « modello » d'Europa, come potenza limitata, come comunità statale, come regione sovrana.

La riprova di questa percezione della via da percorrere accompagnata da una profonda incertezza circa il modo di imboccarla, si trova nelle oscillazioni della politica europea dei vari paesi, nella divergenza fra quello che si proclama anche nelle sedi ufficiali (cfr. vertici europei) e quello che realmente si fa, nel definire ogni momento come cruciale mentre la situazione dell'integrazione si trascina quasi immutata da vent'anni.

Questo sfasamento fra le realtà, che stanno quasi tutte da parte degli Stati uniti, e le potenzialità, che stanno perlopiù dalla parte europea, è quel che rende più difficili le convergenze. La concezione della « partnership » aveva avuto il merito di stabilire uno schema di superamento. Non sarà più valido, ma allora bisogna concepirne un altro, altrimenti si procederà alla giornata, con movimenti dettati dal breve termine, dove per quanto detto sopra, la posizione più forte, almeno per un po', è quella americana.

È pur tempo che gli americani si rendano conto della miopia della loro posizione, che facciano una nuova valutazione dei pro e dei contro della « realpolitik ». Ma il compito maggiore e più immediato

resta dalla parte nostra. Vi sono dei sintomi che questa presa di coscienza può aver luogo e, allora, prende valore e attualità tutto il lavoro di analisi e di proposta nel futuro delle relazioni Europa-Usa, a cui questo libro, e quanto l'Iai ha fatto per parteciparvi e curarne l'edizione, vogliono essere un contributo: alla vigilia di un tempo di prova.

Roma, settembre 1973.

Prefazione

Nel 1976, quando il popolo americano, nel celebrare il secondo centenario degli Stati Uniti, contemplerà i frutti delle proprie iniziative passate e guarderà al proprio futuro, la comunità internazionale insieme agli Stati Uniti si troverà nel periodo più cruciale dai primi anni del dopoguerra.

Le strutture fondamentali del sistema internazionale, emerse in conseguenza della seconda guerra mondiale, hanno subito un profondo mutamento. Vecchi rapporti antagonisti vanno acquistando la forma di una collaborazione; antiche amicizie sono messe alla prova da tensioni logoranti. Nuovi centri di potere emergono mentre i vecchi ridimensionano il proprio ruolo. L'economia internazionale versa in una situazione critica al punto tale che le vecchie soluzioni sono divenute inadeguate. Alcuni risultati dell'evoluzione offrono nuovi elementi di cooperazione in certe aree, mentre in altre rendono più difficile il mantenimento della sicurezza. In sostanza, lo scenario si schiude a una fase di importanti decisioni, di incertezze, e di instabilità potenziali.

Con tutta probabilità, le decisioni dei maggiori protagonisti del sistema internazionale nei prossimi anni stabiliranno se gli ultimi decenni di questo secolo saranno caratterizzati da moderazione, assenza di guerre, e mutamenti pacifici, oppure se dovremo entrare in una fase di instabilità economica e politica. È stato giustamente osservato¹ che la costellazione attuale della politica est-ovest, per quel che è possibile immaginare, si presenta nei termini di un equivalente funzionale del trattato di pace seguito alla seconda guerra mondiale.

Le elezioni negli Stati Uniti costituiscono un'occasione opportuna,

¹ François Duchêne, *A New European Defense Community*, in « Foreign Affairs », ottobre 1971, pp. 69-82.

per americani ed europei, in cui meditare assieme sul futuro. È quanto mai probabile che negli anni in cui l'amministrazione americana appena eletta svolgerà il proprio mandato, verrà adottata da Stati Uniti, Europa occidentale e da altri paesi, la maggior parte delle decisioni destinate a segnare il corso della politica per molti anni.

Il 1973 vedrà numerose attività che porranno l'Europa al centro della diplomazia internazionale: la Conferenza europea per la sicurezza e la cooperazione, i negoziati con i paesi socialisti per la riduzione bilanciata degli armamenti, e i negoziati sulla riforma economica internazionale, nei quali la Comunità europea, assieme al Giappone, saranno i partners principali degli Stati Uniti.

Il fine di questo saggio è profilare una posizione europea per un dibattito sui principali problemi che tanto l'Europa quanto l'America si trovano di fronte; esso era stato scritto originariamente per una conferenza euroamericana svoltasi nel dicembre 1972.

Nel formulare opinioni, mi sono sforzato di attenermi il più possibile a posizioni critiche corrispondenti ai punti di vista europei. Ciò sarebbe stato impossibile senza i cinque incontri avuti con eminenti politici, intellettuali e personalità pubbliche di diversi paesi europei, che mi hanno guidato e consigliato, e senza le osservazioni che mi sono state espresse da diversi altri europei.

Sono profondamente grato per la consulenza e la partecipazione attiva di ciascuno di questi europei e degli americani che hanno preso parte alla conferenza del dicembre 1972.

I miei particolari ringraziamenti vanno all'Aspen Institute for Humanistic Studies e all'International Association for Cultural Freedom che hanno organizzato e patrocinato questo tentativo nuovo di dialogo intereuropeo e transatlantico.

Naturalmente, nonostante il mio sforzo per esporre con la massima fedeltà possibile le opinioni europee sui problemi esaminati nelle pagine seguenti, l'impostazione di tali problemi riflette anche il mio punto di vista personale, del quale io solo sono responsabile.

KARL KAISER

Parte prima

Il sistema economico internazionale

I. Elementi di trasformazione

La fine del periodo postbellico è stata proclamata da vari politici e studiosi in diverse occasioni, durante gli ultimi anni. Ciò che in passato era oggetto di divergenze è oggi argomento di consenso, e dal punto di vista dell'evoluzione sembra che la politica postbellica sia arrivata a una svolta, la quale preannuncia la nascita di un nuovo sistema internazionale. Quali fra questi mutamenti sono i più importanti, e quali dilemmi pongono, specie riguardo al futuro delle relazioni euro-americane?

Il primo cambiamento strutturale consiste nel progressivo manifestarsi di politiche multinazionali o di relazioni transnazionali le quali integrano, condizionano e sostanzialmente modificano i tradizionali rapporti fra stati. La politica multinazionale è il risultato dell'interazione fra società differenti, tramite il libero movimento dei beni, degli investimenti, o delle persone. Con la sempre maggiore apertura delle società occidentali a economia liberale, nei confronti del mondo esterno, le relazioni transnazionali sono cresciute spettacolarmente, come dimostra l'aumento degli investimenti internazionali, del commercio, o del movimento delle persone.

Gli stati possono influenzare questi processi, ma non dominarli completamente, dato il loro collocarsi in un quadro transnazionale che in parte elude il controllo di governo. Molti degli sviluppi critici dell'economia attuale sono infatti dovuti alle relazioni transnazionali, come accade in campo monetario e in quello degli investimenti.

Dietro le attuali tensioni e crisi dell'economia internazionale vi è quindi un problema strutturale; fra l'alternativa di un'interruzione dei collegamenti economici transnazionali, sociali o scientifici con il mondo esterno — che sarebbe fallimentare — e l'alternativa di un'azione individuale — che in definitiva risulterebbe vana — vi è una sola altra

scelta possibile, coordinare le politiche in una serie di settori di importanza vitale e crescente per il benessere delle società moderne.

In questa situazione di progressiva interdipendenza transnazionale gli schemi classici del comportamento fra stati divengono insufficienti; come nella gara nucleare, in molti settori della politica economica internazionale, i guadagni di qualcuno non vengono a spesa di qualcun altro, ma guadagni e perdite sono ripartiti fra tutti. Al momento in cui la maggior parte dei governi occidentali « si chiude in casa » per risolvere i problemi interni, le comunità nazionali interferiscono reciprocamente in essi, in misura mai registrata prima.

Si pone così un problema di considerevole importanza: in molti problemi oggi nell'ordine del giorno della riforma economica internazionale un progresso autentico è possibile soltanto se si abbandonano i vecchi criteri della diplomazia economica interstatale e se le relazioni fra governi si collocano su un nuovo livello qualitativo di coordinamento politico. Ovviamente, tale via sarà segnata da notevoli difficoltà, ma senza un nuovo efficiente sistema direttivo internazionale le tensioni attualmente registrabili nei rapporti internazionali sono destinate a peggiorare e a minacciare la prosperità internazionale, oltre che il sistema di cooperazione e di sicurezza occidentale istituito alla fine della seconda guerra mondiale.

Il nuovo profilo dei rapporti est-ovest, che per più di vent'anni sono stati la principale fonte di tensione nella politica mondiale, pone in luce una seconda area di trasformazione strutturale della politica internazionale. Senza dubbio, questi mutamenti non sono venuti all'improvviso, e l'esperienza degli ultimi due o tre anni lascia intendere che vi sono nuove possibilità di sollevare i rapporti est-ovest a un diverso livello qualitativo, grazie al quale la struttura della collaborazione riduca e alla fine forse muti il carattere antagonistico del rapporto.

Gli accordi fra America e Urss, conclusi durante l'ultima visita del presidente Nixon a Mosca, esprimono un comune atteggiamento responsabile nel contenere il conflitto e nel far procedere la collaborazione nel campo dei controlli sugli armamenti e in una serie di altri settori vitali per tutti e due i paesi. In Europa, l'Ostpolitik della Germania federale, che ha riscosso l'appoggio generale degli alleati americani ed europei ed è stata integrata dall'accordo su Berlino fra le quattro potenze, ha dato vita a una sistemazione positiva dei passati problemi europei potenzialmente più esplosivi, attraverso un processo di mutuo riconoscimento dello statu quo, da parte dell'Unione sovietica e della Germania orientale da un lato, della Germania federale dall'altro. I negoziati e gli accordi fra le due Germanie aprono la via alla normalizzazione e alla collaborazione in un'area che per tradizione era il focolaio della guerra fredda. Il processo avviato a livello di superpotenze, e dalla di-

plomazia eurooccidentale e tedesco-federale, entrerà ora in una nuova fase, con i negoziati multilaterali sulla riduzione degli armamenti e con le altre misure di controllo militare e di cooperazione da discutere in una Conferenza europea sulla sicurezza e la collaborazione.

Ma un processo che è diretto a modificare gradualmente una struttura internazionale esistita per oltre vent'anni, la quale ha plasmato le politiche e gli atteggiamenti, solleva nuovi problemi al momento in cui risolve i vecchi. Nell'ambito dell'Alleanza atlantica, sorge il problema di come, per l'America l'inevitabile bilateralismo fra Stati uniti e Unione sovietica in alcune questioni connesse alle loro particolari responsabilità e alla loro forza, possa conciliarsi con le esigenze di multilateralità e di mantenimento di un legame concretamente operante all'interno dell'Alleanza. Nell'est e nell'occidente la diminuita necessità di un'unica base, ideologica e politica, libera forze sociali e politiche le quali facilmente possono oltrepassare i limiti del gradualismo, nella trasformazione dei rapporti est-ovest, e perciò incrinare la stabilità.

Pertanto, la trasformazione in corso dei rapporti est-ovest non soltanto offre nuove opportunità di accrescere le prospettive di una pace stabile, rende anche necessario un assestamento prudente di questo processo da parte di tutti i paesi interessati.

L'attuale revisione della politica estera americana ci pone di fronte al terzo mutamento strutturale della politica internazionale. Dopo trent'anni di esteso e costoso impegno in ogni angolo del globo, gli Stati uniti stanno riesaminando il proprio ruolo mondiale. Anche se la tragica esperienza del Vietnam ha indubbiamente accelerato tale processo, con tutta probabilità il riassetto si sarebbe verificato comunque. L'esperienza costosa dell'impegno, le necessità urgenti di riforme interne e uno stato d'animo generale di rinuncia ai vincoli superflui determinano forti pressioni sull'amministrazione americana, a riesaminare la politica estera.

Agli occhi della maggior parte degli europei, la rielezione del presidente Nixon rispecchia la scelta e il mandato di un elettorato favorevole a un internazionalismo prudente e al gradualismo nella ridefinizione del ruolo internazionale dell'America. Ma vi sono pochi dubbi sul fatto che la ristrutturazione di tale ruolo sia già iniziata durante la prima presidenza Nixon. La dottrina Nixon esprime in termini piuttosto chiari il desiderio americano di incoraggiare una presenza più forte di altri centri di potere e di altri paesi nel mantenimento della sicurezza, in un mondo in cui gli Stati uniti continuano a esercitare responsabilità — sia pure a un livello inferiore — nella conservazione della stabilità e dell'ordine internazionali.

È questo il senso da attribuire alle dichiarazioni dell'amministrazione, circa la necessità di un bilanciamento del potere e di una situazione

mondiale nella quale cinque centri di potere contribuiscano a mantenere la pace; esse non vanno intese come il segno di una riesumazione meccanica di un ordine mondiale facilmente confutabile. Per molti europei, gli sforzi combinati degli Stati Uniti per stabilizzare i rapporti America-Urss e rafforzare le basi di cooperazione fra est e ovest, mantenendo cautamente l'alleanza con l'Europa, hanno costituito e costituiscono l'unico modo sensato di affrontare il futuro.

La mancanza di piani precostituiti americani per la riorganizzazione dei rapporti fra europei e fra americani ed europei, talvolta criticata come l'indice di una propensione all'ambivalenza nella politica americana, ha d'altro canto i suoi lati positivi. Per gli europei, ciò significa la fine di un'era in cui gli Stati Uniti erano gli unici interlocutori con l'est, e il concretarsi di una possibilità di collaborare personalmente a un ordine internazionale stabile, in armonia con le concezioni degli Stati Uniti.

Il modificarsi della scena internazionale e della politica americana implica perciò una serie di importanti obiettivi che Stati Uniti ed Europa debbono perseguire assieme. Prima di tutto, essi si trovano di fronte al problema di riformare il sistema economico internazionale con una azione concorde, al fine di evitare in questo campo le tensioni capaci di riversarsi sui legami riguardanti la loro sicurezza. In secondo luogo, essi dovranno esaminare una massa di problemi connessi al comune desiderio di ricostruire i rapporti internazionali in Europa, al fine di attribuire un ruolo più importante all'Europa orientale e di migliorare le condizioni di pace in quelle zone. Di necessità, tale esame implica un riassetto dei loro mutui rapporti di sicurezza, diretto a una soluzione che contemperi il mantenimento dell'ordine con la trasformazione pacifica in Europa.

L'entrata della Gran Bretagna e di altri paesi nella Comunità europea segna in Europa l'inizio di una nuova fase del processo con cui i paesi dell'occidente europeo si sono risollepati dalle esperienze catastrofiche del nazionalismo, della seconda guerra mondiale e del colonialismo. Sta nascendo un sistema unitario fra i più vasti e fiorenti del mondo. Indubbiamente, esso non è ancora riuscito a superare il primo stadio dell'integrazione economica, ma è anche certo che la sua direzione sia quella dell'unità politica. La necessità di una base nuova per la regolazione delle interdipendenze economiche internazionali spingerà sempre di più la Comunità a definire punti di vista comuni nelle trattative con gli Stati Uniti e il Giappone. Il nuovo ciclo di negoziati sul controllo degli armamenti e sulle misure di cooperazione fra est e ovest forzerà ogni giorno di più i membri della Comunità a coordinare le loro politiche.

L'ascesa della Cina e del Giappone, in fine, dovrebbe essere menzionata come un mutamento importante del quadro politico internazio-

nale. Entrambi svolgeranno un ruolo di crescente e vitale importanza in Asia e nel mondo. Non soltanto il contributo del Giappone alla riforma economica internazionale e la sua cooperazione a fianco della Comunità europea e degli Stati uniti sono necessari in un nuovo sistema direttivo dell'economia internazionale, è anche necessario che l'Europa compia ogni sforzo possibile per ampliare il ruolo del Giappone in un più vasto sistema occidentale di collaborazione.

Dall'altro lato, per ora non si possono accertare facilmente le conseguenze della presenza crescente della Cina sui rapporti America-Europa. Mentre ogni politica europea diretta a usare la Cina in funzione antisovietica appare inadatta a rafforzare la sicurezza dell'Europa, rimane il problema di quali conclusioni pratiche seguano al comune desiderio europeo e cinese di prevenire un condominio delle due superpotenze, e un'egemonia sovietica in particolare.

Per l'Europa e gli Stati uniti, gli impegni a venire non sono facili. Si tratta di contemperare l'obiettivo di un maggiore sviluppo dell'unità e dell'identità europea, e il loro rispettivo contributo a una trasformazione pacifica dei rapporti est-ovest, con la riorganizzazione di un legame effettivamente operante per la sicurezza comune, fra nord America ed Europa occidentale. In campo economico, essi devono coordinare i loro interessi di tipo competitivo e complementare in un nuovo sistema internazionale direttivo, conforme ai fenomeni attuali di interdipendenza, secondo principi diversi dai criteri usurati della diplomazia interstatale. Da tale analisi della politica internazionale di oggi possiamo concludere che i prossimi anni potrebbero essere usati per un'azione costruttiva, adatta a creare le condizioni di base per un sistema internazionale moderato e pacifico negli ultimi decenni di questo secolo, oppure che — in conseguenza di politiche miopi o della semplice inazione — negli stessi anni, il sistema internazionale postbellico, portatore di libertà per molti popoli, di una prosperità senza precedenti (sia pure maldistribuita) e di un meccanismo di prevenzione bellica mondiale (inefficace soltanto in Asia), degenererà in un complesso di rapporti competitivi multilaterali, sbilanciati ed eccessivamente tesi, privo di un meccanismo per regolare i conflitti e ridurre i rischi.

Nella storia moderna, i periodi di potenziale ricostruzione della politica internazionale normalmente si sono manifestati in seguito a guerre o ad altre grandi calamità. Le possibilità attuali non si presentano precedute da tali eventi dolorosi (la guerra del Vietnam in questo senso ha soltanto accelerato un mutamento della politica estera americana, che si sarebbe verificato comunque); di conseguenza, gli attuali incentivi e le necessità di agire sono meno pressanti che in precedenti occasioni, e l'inquietudine del cambiamento si presenta meno tumultuosa e incontrollabile.

Mentre tale situazione offre spunti per un moderato ottimismo circa il futuro, gli uomini politici occidentali si trovano di fronte un compito piú difficile di quello fronteggiato dai loro predecessori nel periodo della ricostruzione fra il 1945 e il 1950. In primo luogo, a differenza di coloro che erano « presenti alla creazione », gli uomini chiamati oggi a decidere non hanno uno stimolo a fare fronte comune, quale la possibilità di una guerra globale con l'Unione sovietica. Il mondo di oggi ha un maggior numero di interlocutori con cui trattare nei complessi rapporti che coinvolgono la competizione e la collaborazione. In secondo luogo, le decisioni su una serie di importanti problemi non possono piú essere prese dai soli Stati uniti, ma è essenziale la partecipazione di diversi altri partners nell'adottare le decisioni: la persuasione è un presupposto essenziale del successo.

Infine, date le caratteristiche di base dell'attuale politica multinazionale di interdipendenza, i vari settori della sicurezza, della diplomazia, dei problemi finanziari, ecc., interagiscono a un livello tale che i paesi sono forzati a trovare soluzioni adeguate a tali rapporti di interdipendenza. Di conseguenza, nelle pagine seguenti diversi nuclei problematici vengono suddivisi analiticamente ed esaminati secondo un ordine consequenziale, ma nel presupposto che la politica debba avere in realtà, nei loro riguardi, un approccio globale.

II. La dimensione atlantica della riforma

Le alternative

È ritenuto ovvio che nulla causi altrettante tensioni negli attuali rapporti fra America ed Europa, quanto i problemi economici. Meno ovvio è tuttavia il fatto che il sistema economico internazionale, quale si è sviluppato a partire dalla seconda guerra mondiale, è un gioco, e che potrebbe molto facilmente essere ridotto in pezzi, con identiche conseguenze per la prosperità, la stabilità e la cooperazione politica sviluppatesi con esso.

Confrontarsi con le cause economiche dell'attrito presente nelle relazioni America-Europa è il primo compito della scienza politica attuale, ma qualsiasi azione risulterebbe alla fine inutile, se non fosse intrapresa nella consapevolezza dei problemi fondamentali dell'economia internazionale al giorno d'oggi, sui quali incide in misura decisiva il comportamento americano, europeo e giapponese.

L'economia globale può essere messa in crisi dai suoi stessi successi. Il tentativo postbellico di ricomporre l'economia internazionale attraverso la ricostruzione, la liberalizzazione del commercio, e un efficace sistema monetario, ha prodotto risultati straordinari. Le esportazioni mondiali sono salite da 60 miliardi di dollari nel 1950 a 310 miliardi nel 1970; il prodotto nazionale lordo nei paesi dell'Oece è aumentato da 836 miliardi di dollari nel 1950 a 2.012 miliardi nel 1970. Il mondo può beneficiare di una larghezza e di una libertà eccezionali nel trasferimento dei beni e delle persone, nello sfruttamento comune delle tecnologie e delle idee, e nella mutua assistenza.

Il risultato è stato un'economia internazionale interdipendente e integrata, nata non accidentalmente, ma come obiettivo cosciente degli uomini di governo che hanno pianificato e gettato le basi della rico-

struzione economica internazionale postbellica. Ma il prezzo di questa interdipendenza è una costante interferenza reciproca negli affari interni. Una decisione del presidente degli Stati Uniti può minacciare l'occupazione in un altro continente; un'azione adottata dalle banche centrali europee può provocare reazioni ostili nella politica economica degli Stati Uniti; gli investimenti decisi da gruppi privati o i movimenti speculativi di denaro promossi da banche private possono neutralizzare la politica di diversi governi contemporaneamente.

Gli stati nazionali rimangono i centri di decisione finali, ma non sono più in grado di dominare completamente queste forze transnazionali. Pertanto, poiché questi paesi ricchi non possono più restare indifferenti di fronte alle oscillazioni dei processi economici e, in quanto paesi democratici, sono sensibili alle richieste e alle reazioni popolari, ovviamente insorgono fenomeni di tensione fra la nuova realtà transnazionale e l'incapacità nazionale a tenerla sotto controllo.

Due conclusioni opposte possono essere (e sono) tratte dalla nascita di un'economia multinazionale di interdipendenza. In primo luogo, gli stati possono invertire la tendenza in corso, e proteggersi dagli effetti sgraditi della libertà di movimento transnazionale, arroccandosi, erigendo barriere, imponendo restrizioni al movimento dei beni, delle persone, degli investimenti, ecc. In America, in Europa occidentale e in Giappone, sono registrabili propensioni ad agire in questo senso, nonostante la serie di reazioni contrarie che si scatenerebbero da parte degli altri paesi che partecipano a questo sistema interdipendente. E qui si trova il vero pericolo delle reazioni a doppio taglio contro l'interdipendenza, come si è visto in occasione di alcune misure di politica estera americana, dell'agosto 1971, o delle misure protezionistiche comunitarie e giapponesi; tali iniziative potrebbero facilmente avviare all'improvviso un processo regressivo affine alle politiche « rubamazzo » degli anni venti e trenta, del tutto idoneo a far naufragare i risultati dell'economia internazionale ricostruita dopo la guerra.

La seconda conclusione formulabile in rapporto alla nascita di una economia multinazionale di interdipendenza porta al coordinamento e all'integrazione. Se le comunità che partecipano a questo sistema vogliono conservare la libertà di movimento dei beni, delle persone e dei capitali, e la libertà di scelta (con gli effetti impliciti di rinnovamento e prosperità), e allo stesso tempo prevenire i perturbamenti dovuti ai fenomeni di interferenza e di disturbo reciproco delle politiche, esse non hanno che una scelta: controllare le proprie azioni politiche e sviluppare strumenti di controllo atti a garantire allo stesso tempo i vantaggi di un'economia interdipendente e di una politica realmente incisiva, non neutralizzata costantemente da forze esterne. Dato l'attuale grado di interdipendenza, molto superiore a quello degli anni

venti e trenta, un coordinamento politico carente potrebbe avere conseguenze disastrose. Una recessione profonda e permanente, dovuta al crollo dell'attuale sistema economico internazionale può mettere in pericolo la democrazia in diversi paesi. Pertanto, un simile fenomeno, che con il crollo della collaborazione economica porterebbe alla nascita di rappresaglie, guerre commerciali e rivalità di blocco, finirebbero per erodere velocemente le basi della sicurezza comune, minacciando quindi la stabilità internazionale.

In sostanza, le attuali tensioni economiche fra Nordamerica, Europa e Giappone non provengono da mosse calcolate o da azioni politiche americane o europee, ma sono al fondo la conseguenza naturale della nascita di un'economia internazionale altamente interdipendente, nei riguardi della quale manchiamo di strumenti direttivi adeguati. Tali tensioni sono quanto mai preoccupanti, in quanto si verificano in un momento in cui la trasformazione dei rapporti di sicurezza nel nostro emisfero richiede uno sforzo particolare per tenere in vita le basi di collaborazione nella sicurezza fra Nordamerica ed Europa.

L'illusione isolazionistica dell'America

America, Europa e Giappone hanno un interesse notevole per una riforma radicale del sistema economico internazionale, capace di assicurare una conduzione più efficace delle interdipendenze economiche. Tale necessità è pienamente e ragionevolmente riconosciuta in Europa e in Giappone, a causa della particolare importanza che per ambedue i paesi riveste il commercio estero. Ma le pratiche protezionistiche e un desiderio di autonomia nazionale, profondamente radicato, ancora costituiscono un forte ostacolo al compimento dei passi coraggiosi, necessari a superare la distanza fra l'ammissione della necessità di una riforma, e le misure di fatto adottate in questi paesi.

Peggiora è la situazione negli Stati Uniti. Benché non manchino forze capaci di vedere la necessità di una riforma e di un contributo americano al mantenimento di un sistema liberale di interdipendenza, guadagnano visibilmente terreno coloro che chiedono in primo luogo il ritiro americano dal sistema economico di interdipendenza. A prescindere dal fatto che nell'agosto 1971, in alcune misure esterne, l'esecutivo per la prima volta ha abbandonato il suo ruolo tradizionale di difensore della libertà commerciale, contro le pressioni protezionistiche del Congresso, si può notare come sentimenti protezionistici vadano diffondendosi in gruppi economici organizzati e nel Congresso, come risposta, in qualche misura, a quelle che (a torto o a ragione) sono ritenute misure protezionistiche europee e giapponesi. Viene così a costituirsi un circolo

vizioso, che continua ad aggravarsi automaticamente. I sindacati hanno preso posizione accanto a queste forze, muovendo dal concetto che le esportazioni di capitale da parte di società multinazionali danneggiano le possibilità di lavoro interne, e che le iniziative del commercio libero minacciano l'occupazione¹. In realtà, come spiegheremo in seguito, la obiezione dell'occupazione è in parte scorretta, ed è falso che il protezionismo possa mantenere alte le possibilità di lavoro.

Le forze protezionistiche nel Congresso degli Stati uniti e in ampi settori dell'opinione pubblica postulano che l'America, a causa della propria limitata dipendenza dal commercio estero, possa permettersi una parziale riduzione della propria passata partecipazione al commercio liberalizzato, e lasciare che la riorganizzazione del sistema economico internazionale sia attuata dagli altri paesi, evidentemente più interessati ad esso, degli Stati uniti.

Un confronto internazionale dell'importanza relativa del commercio estero — soltanto il 4% del prodotto nazionale lordo degli Stati uniti, contro l'8% della Comunità europea (allargata) e il 16% del Giappone — a prima vista fa pensare che gli Stati uniti potrebbero permettersi una politica protezionistica e lasciare agli altri il compito di riformare il commercio internazionale.

Tuttavia, uno sguardo al futuro mostra che l'incidenza del commercio estero sull'economia degli Stati uniti è destinata a mutare in maniera piuttosto rilevante. Attualmente, gli Stati uniti dipendono in misura soltanto marginale dalle importazioni di petrolio, ma dati il decremento della produzione interna e l'espansione costante del consumo di energia, attorno al 1985 (tenuto conto della produzione su larga scala in Alaska) le richieste di petrolio dovranno essere soddisfatte da importazioni, per quote fra il 50 e il 60%. Ciò significa che nel 1985 gli Stati uniti importeranno approssimativamente petrolio per 32 miliardi di dollari, e per 36 miliardi attorno al 1990².

Quanto ai prodotti minerali di diverso tipo, la situazione è analoga. Nel 1970, per sei dei tredici prodotti estrattivi più importanti, il fabbisogno americano era coperto per oltre la metà da importazioni. Nel 1985, lo stesso fenomeno riguarderà nove prodotti, e nell'anno 2000, dodici prodotti³.

¹ Su tale questione vedi C. Freed Bersten, *Crisis in Us Trade Policy*, « Foreign Affairs », luglio 1971, pp. 619-635.

² Stima della Mitre Corporation, basata su *The Us Energy Outlook*, rapporto del National Petroleum Council, vol. 1, luglio 1971, p. 27. Il prezzo, valutato a sei dollari per bidone, costituisce una stima relativamente bassa, e con tutta probabilità esso toccherà livelli superiori.

³ Lester Brown, *Re-thinking the Us Relationship with the Rest of the World*, saggio redatto per l'Aspen Institute for Humanistic Studies, Institute for National Alternatives Workshop, agosto 1972. Per stime dettagliate vedi Nazli Choucri e

In termini finanziari, ciò significa che nel 1985, anziché spendere approssimativamente, come nel 1970, 8 miliardi di dollari per importare prodotti energetici e minerali, su una cifra globale di importazioni per 40 miliardi, gli Stati Uniti sono destinati a spendere 38 miliardi.

Questa forte crescita della dipendenza americana dalle importazioni (la quale, tenendo conto dell'importanza dei prodotti menzionati è maggiore di quel che risulta dalle cifre), conduce a due conclusioni: in primo luogo, gli Stati Uniti avranno bisogno di risorse, accessibili soltanto tramite un efficiente sistema di scambio internazionale e di cooperazione; in secondo luogo, dovendo essere in grado di finanziare le importazioni in conformità alle necessità future, gli Stati Uniti hanno un interesse prioritario per un sistema mondiale di libertà di commercio, adatto a fornire mercati alle esportazioni americane (in futuro molto superiori ai livelli attuali, per poter controbilanciare le importazioni).

Date tali prospettive, qualsiasi teoria o azione politica fondata sul concetto che gli Stati Uniti possano concedersi un sistema protezionistico e ignorare l'urgente riforma del sistema economico internazionale, risulterebbe tanto miope e fallimentare per gli interessi americani, quanto disastrosa per la Comunità europea e il Giappone. Ogni politica di « benevolo disinteresse » porta a una politica di dannosa trascuratezza.

Motivi di tensione con la Comunità europea

Con l'allargamento della Comunità europea è nato un raggruppamento fornito di notevole ricchezza e potere economico. La Comunità dei nove ha una popolazione di 253 milioni di abitanti e nel 1970 ha raggiunto un prodotto nazionale lordo di 624 miliardi di dollari, vale a dire 2/3 di quello degli Stati Uniti, e un volume molto superiore al pnl sovietico. Nel 1970, la quota comunitaria nel commercio mondiale (escludendo gli scambi intracomunitari) era pari al 25,5%, contro il 18,3% degli Stati Uniti e l'8,4% del Giappone⁴.

Tale risultato rappresenta un successo straordinario del buon senso e del faticoso lavoro compiuto dai leaders politici europei, i quali, in una difficile evoluzione durata diversi anni, sono riusciti a superare le vecchie divisioni nazionali europee e a dar vita, per mezzo dell'integra-

James P. Bennet, *Population, Resources and Technology: Political Implications of the Environmental Crisis*, in *International Institutions and the Environmental Crisis*, a cura di David A. Kay ed Eugene B. Skolnikoff, numero speciale, « International Organization », vol. 26, n. 2, primavera 1972.

⁴ *The European Community and the United States: 1972*, studio preparato dal gruppo del portavoce della Commissione delle Comunità europee (Bruxelles, P-27, giugno 1972). Salvo indicazione contraria, le tabelle seguenti provengono da tale documento. Le percentuali citate ancora considerano la Norvegia come membro.

zione, a una prosperità senza precedenti in Europa. Ma questo nuovo e potente agglomerato costituisce anche un successo notevole della politica americana, poiché molto difficilmente, senza il piano Marshall, con i suoi incentivi all'unificazione europea, e senza il costante appoggio americano, il raggruppamento europeo sarebbe potuto nascere.

Ma l'atteggiamento americano verso la Comunità europea va cambiando. Molti leaders americani che appoggiavano efficacemente la costruzione della Comunità non sono più al potere. Nell'élite americana, il numero dei sostenitori attivi dell'unità europea è calato sensibilmente. Una certa delusione per la lentezza del processo unificatorio, e la crescente sensazione che l'Europa sia una rivale pericolosa, e non una semplice concorrente, spiegano questo mutamento di opinione. Un numero crescente di americani è convinto fermamente che l'Europa occidentale, il Giappone e altri paesi compiano discriminazioni scorrette ai danni degli Stati Uniti, e che gli attuali problemi monetari e commerciali esterni siano dovuti a esse. Benché tali giudizi siano in larga misura infondati essi sono pur sempre una realtà politica, la quale introduce nei rapporti europeo-americani un elemento di irrazionalità, acuito dal risentimento americano di sentirsi trattare con tanta ingratitudine, in risposta alla grande generosità degli anni passati. Molti americani hanno cessato di approvare l'appoggio all'unità europea da parte degli Stati Uniti, un tempo giustamente considerato obiettivo di una politica saggia e lungimirante, anche in rapporto agli interessi americani; alcuni giungono ormai a ritenere vero il contrario.

Ovviamente, la politica ufficiale non ha smesso di appoggiare l'unificazione europea. Appellandosi a « un terreno comune nel consenso di politiche indipendenti », il presidente Nixon ha dichiarato nel suo discorso sullo stato del mondo, del febbraio 1972, che « questa essenziale armonia dei nostri obiettivi costituisce un collegamento permanente fra un'Europa in via di unificazione e gli Stati Uniti. Questa è la ragione per cui abbiamo sempre favorito l'unità europea e accogliamo con favore la sua crescita, non soltanto in senso geografico, ma anche verso nuove sfere della politica ». Ma i punti indicati nello stesso messaggio come nuovi sviluppi e particolari problemi, in alcuni settori del Congresso e dell'opinione pubblica sono visti in termini più negativi, e cioè come motivo di irritazione, come mancanza di riguardo per gli interessi americani, egoismo e aperta sfida agli Stati Uniti e all'ordine internazionale esistente. Una breve analisi dei maggiori problemi nei rapporti fra America ed Europa ci permetterà di mettere a fuoco alcuni aspetti interni della questione, riguardanti tanto le cause delle maggiori frizioni nei rapporti transatlantici, quanto i problemi più gravi nei rapporti euroamericani con il Giappone, e quelli connessi in generale alla riforma dell'economia internazionale.

LA DISCRIMINAZIONE. In passato gli Stati uniti accettavano senza discutere la discriminazione nei riguardi dei loro prodotti, dovuta alla creazione di un'unione doganale fra i paesi della Comunità economica europea. Ciò aveva soprattutto due motivi: prima di tutto, si sperava e desiderava che l'unione doganale fosse il primo passo verso un'unione economica, sfociante alla fine in un'unione politica, come del resto era previsto nelle dichiarazioni dei paesi europei; in secondo luogo, l'appoggio alla Comunità avveniva in un periodo in cui il rafforzamento europeo tramite l'unificazione appariva particolarmente auspicabile nell'eventualità di un conflitto est-ovest in Europa.

Ma oggi i rischi di un conflitto est-ovest appaiono meno pressanti; le speranze di un'unione economica in Europa, con la rinuncia all'unione politica, appaiono vaghe, e con l'apertura della Comunità all'Inghilterra e ad altri due paesi europei, senza una prospettiva di unione politica, nell'opinione pubblica americana sono maturati dubbi circa l'auspicabilità del processo in corso. In mancanza di un'unione politica, questo nuovo agglomerato appare a molti americani un gigantesco accordo doganale, associato a una politica agricola anacronistica, fonte di discriminazione per i prodotti americani offerti sul mercato europeo. A tale opinione si unisce il sospetto che la Comunità sia un blocco economico rivale, all'interno del quale, dimentichi di quanto l'America ha fatto per loro, gli europei trespiano contro gli interessi degli Stati uniti.

Di fronte alle crescenti reazioni emotive ostili alla Comunità europea, è quanto mai pressante una verifica serena della situazione obiettiva. Se guardiamo alle cifre medie delle tariffe sui prodotti industriali, quali sono valutate nel « Williams Report »⁵ e in uno studio della Comunità Europea⁶, i valori della Comunità costituiscono un buon termine di paragone (vedi la tabella seguente).

Tariffe medie sui prodotti industriali (percentuali).

	<u>Williams Report</u>	<u>Studio della Cee</u>
Cee (Sei)	4,0	6,0
Usa	6,1	7,1
Giappone	5,7	9,7
Regno unito	6,3	7,6

(Le differenze dipendono da differenti metodi di valutazione).

⁵ *United States International Economic Policy in an Interdependent World*, rapporto al Presidente sottoposto dalla Commission on International Trade and Investment Policy (« Williams Report »), Washington, Gpo, 1971.

⁶ *The European Community and the United States: 1972*, op. cit.

Benché l'allargamento della Comunità offra ai Sei un accesso libero a nuovi mercati, le sue ripercussioni all'esterno dovrebbero essere positive nella misura in cui esso non si risolva in un nuovo livello medio della tariffa esterna, ma si attui con il mantenimento della tariffa originaria. Ciò significa che la tariffa britannica deve allinearsi al livello della Comunità.

In termini di percentuali medie, le tariffe della Comunità sono inferiori a quelle degli Stati Uniti. Il loro carattere protettivo è anzi inferiore a quello che risulta dalla tabella, a causa del processo di livellamento che ha funzionato al momento della formazione della tariffa esterna. Più precisamente, in seguito al Kennedy Round, soltanto il 13,1% delle tariffe Cee sui beni industriali va oltre il 10%, solo il 2,4% oltre il 15%, contro il 38,3% delle tariffe americane, superiori al 10% e il 20,3% superiori al 15%.

Tenendo conto delle restrizioni quantitative, la situazione appare in qualche modo più bilanciata. Negli Stati Uniti, le categorie di prodotti di provenienza Oece, soggetti a restrizioni quantitative, sono salite da 7 nel 1963 al 67 nel 1970 (senza includere alcune restrizioni alle esportazioni giapponesi), mentre nella Comunità esse sono calate nello stesso periodo da 76 a 65.

A complicare tuttavia il giudizio sugli effetti discriminatori delle Comunità europee, è il loro attuale impatto sulle esportazioni americane. Da questo punto di vista, la formazione delle Comunità europee ha stimolato le esportazioni americane. Nel 1958, gli Stati Uniti esportavano 2,8 miliardi di prodotti nella Comunità e importavano per 1,7 miliardi. Nel 1971, le esportazioni americane sono salite a 9,0 miliardi, e le importazioni a 7,7.

In sostanza, la Comunità europea ha avuto con gli Stati Uniti un deficit commerciale costante e crescente, sulla media di 1,7 miliardi annui. Nel 1971, la Comunità costituiva l'unica area industrializzata con la quale gli Stati Uniti registrarono un avanzo commerciale di 1,3 miliardi di dollari, mentre il loro commercio con il resto del mondo segnava un disavanzo superiore ai 2 miliardi. Se il passato può insegnare qualcosa al futuro, l'allargamento della Comunità dovrebbe avere un effetto positivo sulle esportazioni americane verso la Cee.

Per quanto esistano indubbiamente problemi nei rapporti Usa-Comunità, quali l'agricoltura e gli ostacoli non tariffari (di cui parleremo), la Cee, ben lungi dal danneggiare gli Stati Uniti, costituisce un crescente vantaggio per gli interessi americani. Riconoscere ciò nelle discussioni future aiuterebbe notevolmente la definizione di un approccio più razionale.

GLI ACCORDI PREFERENZIALI. Al di là dell'agricoltura, ciò che maggiormente attrae l'attenzione dei portavoce ufficiali americani e dell'opinione pubblica cosciente, sono gli accordi preferenziali tramite i quali la Comunità europea ha associato a un mercato comune numerosi paesi europei, mediterranei e africani. Tali accordi hanno singolarmente finalità e ripercussioni molto diverse sull'economia americana.

L'Efta. Per diverse ragioni, non tutti i membri originari della Zona europea di libero scambio (Efta) erano in grado di seguire la Gran Bretagna, la Danimarca e l'Irlanda nella Comunità europea, per cui un'area di libero scambio, conforme alle regole del Gatt è stata negoziata fra la Comunità ampliata e l'Austria, la Finlandia, la Svezia, la Svizzera, l'Islanda e il Portogallo. La Norvegia, dopo aver rifiutato in un plebiscito l'adesione alla Comunità, molto probabilmente ripresenterà la propria candidatura. L'area di libero scambio entrerà in funzione nel gennaio 1973, e porterà a una riduzione tariffaria fino al 1977 su tutti i prodotti industriali (escluse 13 voci), fra quindici paesi, con 296 milioni di abitanti (senza contare la Norvegia).

È naturale che la rimozione delle barriere interne in questa parte del mondo esterno agli Stati Uniti, fornita di una notevole prosperità economica, porti gli americani a chiedersi se le proprie esportazioni verso l'Europa non ne risultino danneggiate. Peraltro, i paesi europei che, soprattutto per motivi di neutralità, non potevano entrare nella Comunità europea, non avevano altre soluzioni; in conseguenza di una lunga storia di interazioni economiche, essi si trovavano a dipendere totalmente dall'accesso a questo mercato. L'ammontare del loro commercio con la Comunità allargata (includendo la Norvegia, che allora si riteneva sul punto di entrare) sarebbe stato allora valutabile alle cifre seguenti: Svezia, 60%; Austria, 50%; Finlandia, 50%; Svizzera, 50%; Portogallo, 45%; Islanda, 40%. Nel 1970, il 55% del commercio estero della Norvegia si è svolto con i nove paesi della Comunità allargata, per cui essa non ha altra scelta che quella di provare ad aderire all'area di libero scambio. La Comunità europea non avrebbe potuto accollarsi tranquillamente la responsabilità politica di far crollare il commercio estero e l'economia interna di tali paesi, così profondamente legati al commercio con essa.

Nel 1970, gli Stati Uniti hanno esportato prodotti industriali per 1,3 miliardi di dollari verso questi sei paesi, cioè il 3,5 delle loro esportazioni totali. È da sperare che gli effetti commerciali del nuovo raggruppamento incrementino in futuro le esportazioni americane, come è accaduto nel caso della Cee. Nondimeno, come si spiegherà in seguito, la vera soluzione sta nell'attuare gli effetti di differenziazione dell'area di libero scambio, riducendo le tariffe.

Gli accordi preferenziali con l'Africa. Sin dall'inizio, la Comunità ha concluso accordi di associazione con diciassette paesi africani e con la Repubblica malgascia. L'associazione era stata concepita nella forma dell'area di libero scambio; il fine era quello di accollare alla Comunità alcune responsabilità, connesse al passato dominio coloniale su tali paesi, e di aiutare il loro sviluppo attraverso il commercio e gli aiuti all'industrializzazione. Dal 1958, sono stati concessi loro 2,2 miliardi di dollari. Più recentemente, il Kenia, l'Uganda e la Tanzania hanno concluso accordi di associazione o legami analoghi, nella prospettiva di un'adesione britannica alla Comunità europea. È intenzione della Comunità concludere altri accordi, nello spirito di equità, con altri paesi in via di sviluppo, in conformità a situazioni oggettive analoghe, e alla volontà dell'altra parte.

Finora questi accordi non hanno avuto effetti negativi per il commercio americano. Fra il 1958 e il 1971, le esportazioni americane verso i diciotto paesi africani sono salite del 158%, e quelle della Comunità del 97% (per motivi d'indole storica, la quota comunitaria è sensibilmente più importante).

Gli accordi mediterranei. La Comunità ha allacciato numerosi accordi di associazione con la Grecia, la Turchia, il Marocco, la Spagna, Israele e Malta, notevolmente diversi fra loro e rispetto agli accordi africani.

Nel caso di due paesi europei, Grecia e Turchia, gli accordi tendono ad assistere il loro sviluppo nella prospettiva di una loro piena adesione alla Comunità e all'unione doganale comunitaria. Per questa ragione ambedue i paesi sono aiutati dalla Comunità e partecipano alla riduzione tariffaria.

Finora l'accordo non ha prodotto effetti discriminatori; le esportazioni americane hanno continuato a crescere. Dietro questi accordi vi sono, naturalmente, importanti motivi economici. La Comunità condivide l'opinione che questi due paesi europei debbano essere assistiti dai paesi più ricchi dello stesso continente; nel loro sviluppo, e che gradualmente debbano essere portati a un'associazione più stretta con il sistema integrativo delle democrazie europee. Tutti e due i paesi rivestono un'importanza strategica per l'Europa occidentale come per la Nato, sufficiente a giustificare uno sforzo speciale verso l'associazione e l'integrazione. Tali motivi sono riconosciuti validi dagli Stati Uniti da un punto di vista politicostrategico, come mostrano gli aiuti per la sicurezza bilaterale, erogati dall'America ai due paesi.

Infine, la Comunità ha concluso accordi bilaterali con il Marocco, la Spagna, Israele e Malta. Mentre gli accordi con il Marocco e Malta pongono in essere aree di libero scambio e di conseguenza ottemperano alle regole del Gatt, quelli con la Spagna e Israele (secondo alcuni)

finiscono per violarle. Di nuovo, per esprimere un giudizio, occorre tener conto di motivi di politica strategica. La Comunità è interessata a un graduale reinserimento della Spagna nel sistema di paesi democratici esistente a nord dei suoi confini. A tale scopo, la Comunità deve incoraggiare il commercio internazionale e rafforzare i collegamenti della Spagna con l'area cui essa appartiene naturalmente.

Il caso di Israele è in qualche misura diverso. La Comunità europea non può restare indifferente di fronte al destino di Israele all'interno di un ambiente ostile e desidera la sua sopravvivenza attraverso una pace equa nel Medio oriente. In ragione di questo obiettivo la Comunità ha stretto un trattato commerciale con Israele, paese in larga parte dipendente dal commercio estero.

Nel caso della Spagna come in quello di Israele, gli obiettivi politici e strategici americani ed europei sono essenzialmente simili. Le facilitazioni europee, garantite a tali paesi attraverso gli accordi, non toccano il livello (anche se, nel caso di Israele, si tratta di una piccola differenza) dell'assistenza speciale da parte degli Stati Uniti.

Concludendo, dobbiamo dire che l'intera area mediterranea, escludendo l'Italia e la Francia, assorbe solo il 6% delle esportazioni americane e il 3% delle importazioni. Fino ad ora, gli accordi comunitari non hanno avuto ripercussioni negative sulle esportazioni americane. Peraltro, per venire incontro agli interessi americani, la Comunità ha ridotto (prima unilateralmente, poi attraverso negoziati bilaterali con gli Usa) la propria tariffa sugli agrumi di provenienza americana, del 30-60%, allo scopo di attenuare il trattamento preferenziale riservato ai paesi mediterranei.

Tuttavia, gli accordi con i paesi mediterranei e africani sollevano un problema di fondamentale importanza, che la Comunità e i paesi associati debbono fronteggiare nel prossimo futuro. È veramente auspicabile che un gruppo di paesi in via di sviluppo benefici di un accesso preferenziale a un'area altamente industrializzata, in nome di alcune motivazioni di tipo storico, quando altri paesi sottosviluppati vengono trattati in maniera meno favorevole? Il trattamento disuguale dei paesi in via di sviluppo potrebbe con facilità favorire l'apertura di accessi privilegiati in altri mercati (per esempio, nel mercato americano, a favore dei paesi del sudamerica). Lo stabilirsi di accordi preferenziali nei rapporti nord-sud, su base regionale, non appare una soluzione desiderabile.

L'AGRICOLTURA. La questione agricola, di tutti i problemi che toccano i rapporti fra America ed Europa, è quello che suscita il maggior interesse negli Stati Uniti. La politica agricola comune (Pac) è vista come un meccanismo altamente protezionistico, che danneggia grave-

mente le prospettive americane di esportazione nella Comunità. Secondo il « Williams Report », « l'attuazione della politica agricola comune da parte della Comunità europea è stata durante il decennio (gli anni sessanta) l'ostacolo principale a una riduzione delle tariffe commerciali agricole, anche se non l'unico »⁷.

Su tutti e due i lati dell'Atlantico, l'agricoltura rappresenta un settore in cui il livello di vita e di modernizzazione hanno raggiunto un progresso inferiore a quello registrato altrove. In America come in Europa, alla pressione politica degli interessi agricoli fa riscontro una occupazione eccedentaria, specie in Europa, dove il 13% della popolazione attiva è costituita da agricoltori, contro una quota del 4,5% negli Stati Uniti. Pertanto, al fine di migliorare i redditi agricoli, i governi hanno posto in essere un complesso sistema di sostegni, sussidi e protezioni.

La Comunità assicura un reddito all'agricoltura tramite un sistema di prezzi garantiti e di tassazione variabile su una serie di beni importati dall'esterno. Tale sistema assicura la protezione completa ad alcune voci, quali il grano o il latte con i suoi derivati. Alcuni prodotti come la soia di provenienza americana (valutata a circa 800 milioni di dollari nel 1971) entrano in piena franchigia nella Comunità. In conseguenza della Pac, i consumatori europei pagano prezzi molto superiori al prezzo mondiale.

Una conseguenza della politica agricola comune, particolarmente contestata dagli Stati Uniti e da altri esportatori agricoli, sta nel fatto che la sovrapproduzione risultante dagli alti prezzi è poi venduta sul mercato mondiale con alti sussidi — saliti a 1 miliardo di dollari nel 1968-69 — in concorrenza con i prodotti di altri paesi. Gli Stati Uniti sostengono anch'essi l'esportazione agricola (come nelle vendite di grano all'Urss nel 1972), ma l'ammontare totale dei sussidi è molto inferiore a quello della Comunità europea.

Il governo americano, dall'altro lato, usa un sistema diverso nel sostenere l'agricoltura, associando il sostegno diretto dei redditi delle aziende agricole con restrizioni quantitative all'importazione di molti prodotti agricoli, e con sussidi per tenere bassa la produzione e promuovere l'esportazione delle eccedenze. In conseguenza a una deroga del 1955 alle regole del Gatt, bruscamente metà della produzione agricola americana si è trovata protetta da restrizioni quantitative. Il meccanismo delle rispettive protezioni si è visto funzionare nel caso del burro. Nel 1969, il prelievo variabile comunitario sul burro era superiore al 300%, contro una tariffa americana del 10-15%, ma il contingente all'importazione americano è così esiguo da impedire in pratica ogni importazione.

⁷ « Williams Report », *op. cit.*, p. 143.

Per il consumatore europeo i costi di questo sistema sono enormi. Secondo stime, il costo totale della politica agricola comune si aggira fra gli 11 e i 13 miliardi di dollari all'anno⁸. Ma il costo dei sussidi ai lavoratori agricoli in America non è inferiore. Secondo uno studio indipendente, la Comunità europea sussidia ogni lavoratore agricolo per 860 dollari annui, mentre gli Stati uniti spendono 1320 dollari⁹.

In conseguenza della Pac, le esportazioni americane di prodotti sottoposti al sistema dei prelievi sono calate di circa la metà, con una diminuzione di 0,4 miliardi di dollari nel 1970. Nondimeno, le esportazioni agricole americane complessive si sono dilatate, tenendo conto dell'eccezionale aumento delle vendite di determinati prodotti. Dal 1964, l'ultimo anno antecedente all'inizio della Pac, le esportazioni agricole americane nella Comunità sono salite da 1,2 miliardi a 1,7 miliardi nel 1971 — contro esportazioni agricole comunitarie verso gli Stati uniti per 423 milioni — con un avanzo commerciale agricolo di 1,3 miliardi di dollari in favore degli Stati uniti.

Anche se a ragione europei e americani possono criticarsi reciprocamente per il carattere protezionistico delle rispettive pratiche di sostegno all'agricoltura, il fatto che le esportazioni agricole americane verso la Comunità siano salite negli ultimi sette anni del 42% (con un incremento solo del 26% verso il resto del mondo), mostra che l'agricoltura degli Stati uniti non è stata poi tanto maltrattata dall'Europa, quanto è stato asserito talvolta in dichiarazioni ufficiali.

Ma è necessario dire che il problema non si risolve così. L'avanzo commerciale americano è ottenuto soprattutto grazie a pochi prodotti. Ciò che preoccupa gli americani è la resistenza europea a un aumento *potenziale* delle esportazioni agricole americane verso la Comunità. L'attuale politica agricola comunitaria ha soltanto rimpiazzato i vari sistemi nazionali equivalenti di protezione agricola con un sistema collettivo. Dietro l'ostilità americana verso la Pac vi è il disappunto per l'opposizione comunitaria a un'apertura del mercato agricolo verso l'esterno. Se vi fosse un vero mercato aperto dei prodotti agricoli, gli Stati uniti, grazie alla loro maggiore efficienza produttiva, al clima e alla fertilità della terra potrebbero avere la meglio sui produttori europei, in gran parte delle produzioni agricole.

In teoria, una concentrazione produttiva nelle zone favorite da costi più bassi porterebbe a un considerevole decremento dei prezzi degli alimentari per i consumatori europei, e quindi a uno sviluppo

⁸ *A Future for European Agriculture*, «The Atlantic Papers», N. 4 (Parigi, The Atlantic Institute, 1970), p. 9.

⁹ *Comparaison entre le soutien accordé à l'agriculture aux Etats-Unis et dans la Communauté*, di G. Vandewalle e W. Meusen, 1971, citato in *The European Community and the United States: 1972*, op. cit., p. 3.

auspicabile; ma naturalmente, come gli stessi americani ben sanno, il problema politico e sociale di aiutare la popolazione agricola (la quale in alcune regioni europee — specie nel meridione italiano — si aggira sul 50%) al riadattamento verso la modernizzazione, non può essere sottovalutato. Come vedremo, ogni tentativo futuro inteso a ridurre la protezione all'agricoltura deve tener conto di questo particolare problema.

LE DISTORSIONI DELLA CONCORRENZA INTERNAZIONALE. Gli Stati uniti, l'Europa e il Giappone possiedono una lunga e varia tradizione di pratiche implicanti distorsioni della concorrenza internazionale. Le differenze possono riguardare l'ingegnosità, il settore, il tipo, l'incidenza delle singole misure, ma nessuno dei tre paesi può accusare gli altri di aver posto in essere distorsioni concorrenziali, senza accusare anche se stesso.

Parleremo qui delle distorsioni alla concorrenza internazionale soltanto di passaggio, e torneremo sulla questione nell'analizzare le soluzioni future ipotizzabili. Tali pratiche includono una serie di ostacoli non tariffari, e in particolare: le restrizioni « volontarie » per scoraggiare le importazioni; alcuni sistemi pratici di computo, quali l'American selling price; tipi di imposizione aventi possibili effetti di distorsione sul commercio estero; gli ostacoli amministrativi sotto forma di norme sanitarie, di regolamenti sull'inquinamento, sull'igiene, ecc.; iniziative di governo per la raccolta di viveri, quali il Buy American Act del 1933, o la discrezionalità amministrativa dei poteri pubblici in Europa; le misure antidumping; i sussidi all'esportazione.

Gli investimenti americani in Europa e le società multinazionali

Gli investimenti americani in Europa possiedono un'importanza crescente nei rapporti economici attraverso l'Atlantico, ma i problemi che da essi sorgono trascendono di molto il quadro delle relazioni euroamericane.

Nel 1970 il valore contabile degli investimenti diretti americani nella Comunità era di 11,7 miliardi di dollari, contro 1,9 miliardi nel 1958 (senza includere gli investimenti di compagnie americane all'esterno degli Stati uniti, per esempio in Svizzera o nelle Bahamas); vale a dire, il 15% degli investimenti americani totali all'estero. Data la particolare importanza della Gran Bretagna come sede di investimenti americani, le cifre quasi si raddoppiano con l'allargamento della Comunità, toccando un valore di 20,5 miliardi.

Due dati dimostrano quanto questi investimenti siano divenuti

importanti per l'Europa e per le relazioni economiche euroamericane. Nel 1968, le filiali di industrie manifatturiere americane installate nella Comunità hanno venduto beni per 14 miliardi di dollari (4,8 miliardi nel 1961), e nel 1971 hanno ritrasferito in patria, sotto forma di profitti conseguiti nell'Europa comunitaria, 1,2 miliardi, reinvestendo il rimanente ricavato nella Comunità.

All'opposto, gli investimenti diretti dei Sei negli Stati Uniti sono stati notevolmente inferiori. Nel 1970 il loro valore contabile era di 3,5 miliardi di dollari, in rapporto a un ammontare globale di investimenti diretti di origine europea di circa 9 miliardi¹⁰.

Le società americane hanno approfittato in misura eccezionale delle possibilità offerte dal gigantesco mercato della Comunità europea. Dall'inizio i loro investimenti e piani di produzione e di ricerca hanno usato il vasto mercato europeo come zona operativa, esempio che le società europee sono state riluttanti a seguire, proponendo in generale per i loro tradizionali mercati nazionali, o per accordi con altre compagnie nazionali in altre regioni della Comunità. Giustamente Servan-Schreiber notava che le uniche aziende veramente europee sono americane.

All'inverso, l'assenza di investimenti diretti europei in America può essere in parte spiegata attraverso il clima sfavorevole ai finanziamenti stranieri: questi sono del tutto esclusi per una serie di industrie (ad esempio, l'aviazione, le assicurazioni, alcuni tipi di bevande), e la legislazione americana antitrust costituisce un ostacolo per le filiali americane di industrie straniere; quest'ultima, inoltre, è vincolante anche per le operazioni all'estero delle compagnie nazionali (sistema non ripreso dalla Comunità, la quale applica la legge antitrust soltanto nei confronti delle operazioni svolte sul suo territorio). Operare un investimento acquistando un'industria esistente — prassi spesso seguita dagli americani — è un'iniziativa che in molti casi incontra resistenze da parte dell'amministrazione americana.

A parte le difformità nelle prospettive di investimento, un secondo problema, connesso al capitale americano in Europa, provoca divergenze di opinioni, fra americani ed europei, su una questione importante. Gli americani, di fronte al deficit della loro bilancia dei pagamenti durante il 1971, hanno in genere appuntato le loro critiche su due punti: il basso livello delle esportazioni dovuto in parte al protezionismo straniero e i costi militari all'estero; pertanto, essi chiedono ai loro partners un migliore accesso per i propri prodotti e un contributo

¹⁰ Jack N. Behrman, *New Orientation in International Trade and Investment, in Trade and Investment Policies for the Seventies. New Challenges for the Atlantic Area and Japan*, a cura di Pierre Uri, New York, Praeger Publishers, 1971, p. 13.

piú generoso alle loro spese militari.

Gli europei interpretano il problema in maniera piuttosto diversa. Essi sottolineano che il deficit commerciale di 2 miliardi di dollari nel 1971 è soltanto una piccola quota del deficit nelle transazioni ufficiali delle riserve, ammontante a 29,8 miliardi nello stesso anno. Nondimeno, la Comunità è stata l'unica area in cui gli Stati Uniti hanno registrato un avanzo commerciale, e i costi militari, gravanti sulla bilancia dei pagamenti per 1,2 miliardi annui, non appaiono agli europei come un fattore di sensibile aggravamento; a loro parere, ciò che ha provocato l'ampio deficit sono stati i massicci movimenti di capitali (4,5 miliardi di dollari nel 1971, per i soli investimenti).

Nonostante i vantaggi tecnologici ed economici, molti europei sono propensi ad attribuire alla crescita degli investimenti americani — in contropartita di oro improduttivo o di cospicue riserve di dollari — per lo meno la stessa importanza (dal punto di vista del deficit a lungo termine fra Europa e America) di quella riconosciuta alla situazione commerciale, nel cui ambito gli operatori europei ritengono di non trattare gli americani peggio di quanto questi trattino loro.

Ma il problema degli investimenti solleva problemi fondamentali per tutti i paesi industrializzati, come per quelli in via di sviluppo. La nascita della cooperazione multinazionale e della « produzione internazionale », a opera di imprese possedute, finanziate o controllate da compagnie residenti in altri paesi, è capace di cambiare in maniera quanto mai decisa i rapporti economici internazionali e i metodi impiegati dai governi per farli funzionare.

Secondo una stima, le vendite globali di tutte le società multinazionali del mondo ammontava nel 1970 a 450 miliardi di dollari, contro un valore complessivo delle esportazioni mondiali, pari a 300 miliardi¹¹. Le società dominate da americani hanno avuto una produzione internazionale di 219 miliardi di dollari, contro 40 miliardi in merci esportate dagli Stati Uniti nello stesso anno.

Se si traccia la curva degli investimenti e della produzione internazionale di oggi, accanto a quella della produzione nazionale, emerge un profondo mutamento nell'economia internazionale. Poiché la produzione internazionale è aumentata costantemente di circa un 10% all'anno, mentre il prodotto nazionale lordo dell'intera area non comunista è cresciuto annualmente del 4% circa, è probabile che la quota della produzione internazionale, nell'ambito della produzione totale della stessa area, salga dall'attuale 22% al 35% nel 1980 e al 50% nel 1990.

¹¹ Jack N. Behrman, *New Orientation in International Trade and Investment*, *op. cit.*

In un mondo in cui una porzione sostanziale della produzione verrà pianificata e diretta da società internazionali, i nostri attuali concetti di vantaggio bilaterale e di protezione del libero scambio divengono insufficienti, se non antiquati. Le decisioni di investimento verranno basate ogni giorno di più su fattori extracommerciali (quali le condizioni ambientali complessive dell'economia, o le decisioni politiche prese dai governi locali), che sulla ripartizione dei vantaggi.

Dal momento che già oggi il 30% del commercio estero totale americano si svolge fra i centri di produzione (per esempio, fra le filiali nazionali della stessa società madre), è inevitabile giungere a una conclusione preoccupante: il futuro del commercio internazionale dipenderà in misura crescente dal modo in cui le grandi società imposteranno i loro affari internazionali (e con quali influenze governative), e non dagli strumenti classici della liberalizzazione commerciale. Tale situazione rende necessari un nuovo approccio e un nuovo sistema di regole, tanto più se si tiene anche conto dei problemi che le società multinazionali — acquistando un'influenza politica giudicata eccessiva, o contrastando le politiche nazionali con la manovra degli investimenti e la distribuzione dei profitti, talvolta sfocianti in evasioni fiscali — creano alle società del paese ospitante.

Nel 1971 i sindacati, specie quelli americani, hanno espresso una crescente ostilità verso le società multinazionali; le loro critiche si appuntavano soprattutto contro l'esportazione dei capitali, giudicata controproducente rispetto alle possibilità di lavoro in patria. L'importazione economicopolitica delle organizzazioni sindacali in Europa e in America rende particolarmente necessario un dialogo razionale con le loro rappresentanze.

Pur non essendo possibile valutare l'esatta incidenza degli investimenti internazionali sul commercio e sull'occupazione, la critica al sistema degli investimenti internazionali — in quanto ritenuto causa di un incremento della domanda estera di lavoro, ma non di quella nazionale — presta il fianco a diverse obiezioni. Innanzi tutto, è da dire che l'investimento internazionale non è una strada a senso unico; gli investimenti stranieri creano infatti nuovi posti di lavoro negli Stati uniti: nel 1970, se la produzione internazionale sotto controllo americano ammontava a 219 miliardi di dollari, la produzione negli Stati uniti controllata da investitori stranieri e diretti toccava il livello non trascurabile di 100 miliardi¹².

Inoltre, gran parte degli investimenti americani all'estero non possono incidere negativamente sull'aumento dei posti di lavoro, in quanto — come nel caso del petrolio o di prodotti greggi — la produzione

¹² Behrman, *op. cit.*, p. 13.

finanziata non potrebbe essere svolta negli Stati uniti. Infine, vi sono altre ragioni che stimolano gli investimenti all'estero, oltre al minor costo della manodopera: per esempio, il risparmio degli alti costi del trasporto, i vantaggi di trovarsi al di là delle barriere doganali o vicino ai consumatori, ecc. Se queste produzioni sono in perdita nella loro sede naturale, lo sarebbero state ovunque, presto o tardi. Spesso si osserva che le industrie all'estero sostengono l'occupazione in patria, attraverso acquisti dalle loro società madri.

Le crescenti pressioni sindacali sugli investimenti internazionali, unite alle spinte protezionistiche in aumento, determinano la nascita di un importante problema negli Stati uniti. In tutti i nostri paesi, vi è un'opinione sempre più diffusa, che la giustizia sociale debba proteggere gli individui da complicazioni quali la perdita dell'impiego o l'aumento delle imposte dipendenti dalla congiuntura economica. Nella misura in cui aumenta l'interdipendenza economica, i conflitti fra la giustizia sociale e la logica della concorrenza riguardano sempre meno il quadro nazionale (all'interno del quale possono essere risolti con interventi dell'autorità politica), e sempre più il contesto internazionale, al cui vertice non si trova alcuna autorità capace di risolvere le tensioni fra interessi nazionali e multinazionali. Si applica pertanto molto bene a questo settore la nostra conclusione già formulata, che il sistema multinazionale di interdipendenza economica, nascente oggi, richieda nuovi strumenti di coordinamento delle politiche nazionali.

Naturalmente, le società multinazionali e la produzione internazionale presentano numerosi vantaggi e svantaggi. Esse costituiscono un elemento di sempre maggiore importanza nell'economia multinazionale di interdipendenza che si sta consolidando; il problema non è eliminarle, ma controllarle in maniera tale che la loro presenza possa risolversi in un contributo positivo agli interessi generali.

III. Verso un nuovo ordine monetario

I difetti del sistema attuale

La crisi del sistema monetario mondiale rappresenta senza dubbio l'aspetto piú grave e potenzialmente esplosivo dell'attuale critica fase dell'economia internazionale. Il sistema monetario nato a Bretton Woods durante la Seconda guerra mondiale ha cessato di vivere con le turbolente crisi e avvenimenti del 1973, anche se l'istituzione creata in quel quadro, il Fondo monetario internazionale (Fmi), continua ad esistere. Qualora non si riesca entro pochi anni a riformarlo e renderlo funzionante di nuovo, poiché esso agisce anche da centro nevralgico dell'economia mondiale, risulterà con grande probabilità inutile prendere una serie di altre misure per la riforma dell'economia, sia a livello del commercio che a quello degli investimenti internazionali o del coordinamento delle politiche economiche. La riforma del sistema monetario è dunque uno dei principali problemi politici mondiali da cui dipende la possibilità di sopravvivenza dell'ordine economico e della cooperazione politica occidentale.

Quantunque il sistema di Bretton Woods si trovi oggi in gravi difficoltà esso ha ottenuto lodevolmente i propri fini per quasi un quarto di secolo. Nonostante i suoi difetti ha potuto porre le basi monetarie per uno sviluppo del commercio e della produzione mondiali che non ha precedenti storici. Tale ordinamento ha potuto inoltre assorbire senza disturbi alcuni importanti mutamenti di carattere essenzialmente economico: l'affermarsi della Germania occidentale e del Giappone — che al momento della conferenza di Bretton Woods militavano nel campo nemico — tra le prime potenze economiche mondiali, nonché l'entrata nel sistema di numerosi nuovi paesi indipendenti e l'avvio di un esteso programma di aiuto allo sviluppo. Tenendo presenti questi fatti

appare notevole che tale ordine monetario abbia potuto funzionare efficacemente per così lungo tempo.

Diversi avvenimenti hanno mostrato durante il dopoguerra quali fossero i punti deboli connaturati a quel tipo di ordine monetario, ma si è arrivati alla fine degli anni '60 prima che divenisse evidente l'impossibilità di continuare con esso. Le misure americane dell'agosto 1971, l'Accordo smithsoniano del dicembre 1971 e gli accordi raggiunti dopo i turbamenti monetari del marzo 1973 hanno divelto alcuni dei pilastri fondamentali dell'ordinamento deciso a Bretton Woods; in particolare, la convertibilità del dollaro in oro ed il sistema dei cambi fissi. L'urgenza di una profonda riforma viene posta drammaticamente in risalto dalle attuali difficoltà dei governi e delle banche centrali quando tentano di mantenere sotto controllo gli sviluppi monetari e la spinta inflazionistica mondiale, spinta che nel 1973 si sta mostrando sempre più forte.

L'ordine monetario di Bretton Woods è divenuto intenibile e contemporaneamente né i suoi meccanismi di adattamento, né il sistema di creazione della liquidità e delle riserve monetarie risultano adeguate alle necessità dell'economia mondiale. Durante le discussioni tenutesi a Bretton Woods a proposito dei meccanismi di adattamento, i piani di Keynes e White prevedevano un'autorità sovranazionale che potesse influenzare i mutamenti di parità di una valuta, qualora un paese non fosse più nelle condizioni di pareggiare i propri conti con l'estero¹. Allora venne discusso anche un metodo in base al quale venivano imposte delle tasse sui crediti dei paesi eccedentari.

Tuttavia a Bretton Woods non venne accettata alcuna autorità sovranazionale né regole imperative per il mutamento delle parità. La decisione finale rimase nella sfera delle autorità nazionali. In seguito a ciò è nato uno dei principali problemi del sistema monetario mondiale. I paesi deficitari, per ragioni interne, politiche ed economiche, rimandano ogni variazione della parità quanto più possibile, fino a quando la situazione non diventa altamente critica. Al contrario i paesi eccedentari non hanno alcuno stimolo a raddrizzare le proprie parità e quindi rimandano la nuova valutazione così a lungo che quando, sotto la spinta della speculazione internazionale, decidono di agire è troppo tardi per applicare solo misure moderate a causa della situazione critica creatasi.

L'ordine monetario internazionale necessita quindi un meccanismo di adattamento che raggiunga contemporaneamente due scopi. Da una

¹ La discussione avvenuta in quegli anni è ancora altamente rilevante. Una analisi notevole ed aggiornata è quella di Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospect of Our International Economic Order*, ed. riveduta e ampliata, McGraw-Hill Book Co., New York, 1969.

parte, non deve essere eccessivamente flessibile, così da dare agli operatori economici mondiali sicurezza e possibilità di fare dei programmi. Dall'altra, tuttavia questo meccanismo deve essere tanto flessibile da permettere di non rimandare le variazioni della parità fino al momento in cui i cambiamenti sono possibili solo nella forma che causa scosse così profonde come quelle che hanno caratterizzato gli ultimi anni e che ogni volta hanno sottoposto a considerevoli tensioni la cooperazione economica e politica occidentale.

Il secondo difetto dell'attuale ordine monetario è riscontrabile nel modo con cui si procede alla creazione delle riserve e della liquidità. Trenta anni fa Keynes propose un Centro di compensazione (Clearing Union) con una unità di riserva artificiale e con illimitate possibilità di credito. Tale piano venne rigettato essenzialmente per l'opposizione americana. Gli Stati Uniti ritenevano allora che sarebbero rimasti un paese eccedentario e avanzarono l'obiezione che un tale sistema sarebbe stato troppo favorevole agli altri paesi, creando contemporaneamente un peso permanente per loro.

La soluzione che infine fu raggiunta seguì in sostanza la concezione americana. Venne stabilito un fondo centrale di riserva rifornito con il dollaro e vennero considerevolmente limitate le possibilità di concedere crediti (ciò del resto ebbe risultato che gli Stati Uniti non poterono usare il sistema come essi stessi ritenevano necessario). L'oro divenne il mezzo per pareggiare i pagamenti internazionali.

La produzione mondiale di oro, tuttavia, non poté adeguarsi all'eccezionale aumento del commercio mondiale. Inoltre il Fondo monetario internazionale, a causa della sua limitata riserva e delle limitazioni poste alla concessione di crediti, non fu in grado di fornire sufficienti mezzi di finanziamento alla rapida ascesa del commercio. A tal fine venne usato sempre con maggior frequenza il dollaro. Da ciò è derivato che poco a poco il mondo si è trovato ad avere uno standard basato sul dollaro. L'urgente liquidità monetaria richiesta dal commercio internazionale fu così creata tramite un deficit della bilancia dei pagamenti americana e il mondo raggiunse un sistema per cui al fine di pareggiare il deficit americano veniva accettato l'oro della riserva americana oppure i dollari della sua zecca.

Questa situazione divenne sempre più insostenibile, con la diminuzione delle riserve auree americane e la crescita nelle banche estere del debito in dollari ad un livello senza precedenti di 51 miliardi di dollari. Quando nel 1971 il presidente Nixon annullò la convertibilità dell'oro in dollari due cose erano divenute chiare: primo, che nonostante l'enorme potere degli Stati Uniti il dollaro non poteva più svolgere da solo il ruolo di riserva principale del sistema monetario internazionale; secondo, che non era più sostenibile la posizione privilegiata

e l'indipendenza degli Stati uniti fondate su questo ruolo del dollaro. Poiché il deficit della bilancia dei pagamenti dipende in gran parte dall'uscita dagli Stati uniti di grandi quantità di capitali a breve e lungo termine, alla ricerca di redditizi investimenti all'estero, agli altri stati non rimane altro da fare che accettare una situazione per cui essi accettano dollari improduttivi pur avendone già in quantità considerevoli. Con ciò il processo inflattivo dei singoli paesi diviene sempre più accentuato. Anche se vi è un paese come la Francia che si fa pagare le proprie eccedenze con gli Stati uniti soprattutto in oro, tuttavia in generale gli altri paesi, collegati per la politica di sicurezza agli Stati uniti, si trattengono dal seguire tale esempio ed accettano dollari. Se anche essi agissero come la Francia il sistema sarebbe saltato già da tempo, a causa della mancanza di riserve d'oro per i pagamenti dei debiti esteri americani.

Già alla fine degli anni '60 vi erano non solo voci francesi che affermavano che il dollaro era sopravvalutato, facilitando con ciò l'acquisto delle industrie europee, e che tale acquisto di fatto era sorretto mediante l'assunzione da parte dei governi europei di forti quantità di dollari. In realtà non era solo il flusso verso l'estero di capitali a medio e lungo termine che generava un deficit cronico della bilancia dei pagamenti americana, ma anche il crescente deficit commerciale, che nel 1972 aveva raggiunto una punta massima di 6,4 miliardi di dollari, dopo essere ammontato a 2,1 miliardi nell'anno precedente. Infine vi è da accennare anche al flusso di spese militari, al quale ancora una volta bisogna arrivare come ultima connessione.

Sino ad ora, con gli sviluppi del 1971 che hanno portato alla svalutazione del dollaro ed alla rivalutazione delle altre monete, questo sistema ha avuto come risultato di imporre il peso dell'adattamento alle altre monete. Compito, in ultima analisi, non troppo difficile poiché la modifica della valutazione del dollaro automaticamente muta il rapporto con le altre monete.

Dopo questa analisi dei vari aspetti economici delle relazioni tra America ed Europa si pone la questione di quali suggerimenti per la loro riforma siano da avanzare e quali passi concreti siano pensabili nel prossimo futuro.

In tutti i paesi occidentali si è convinti dell'urgente necessità di una profonda revisione del sistema economico mondiale. Tuttavia i governi si trovano ancora nello stadio iniziale dello studio delle riforme possibili. In realtà vi sono alcune dichiarazioni di governi sulla riforma dell'ordine monetario, ad esempio le proposte americane del 26 settembre 1972 e le prese di posizione della Conferenza al vertice della Comunità europea dell'ottobre 1972. Alcuni elementi con implicazioni a lungo termine sono contenuti anche nelle già menzionate decisioni

monetarie del marzo 1973. Le discussioni tra gli esperti di questi problemi si intensificano e mostrano un notevole consenso su di una serie di principi generali. Oltre ad un numero crescente di contributi personali a questa discussione vi sono alcune ricerche di gruppo che trattano complessivamente tutti i problemi connessi. Ricordiamo la citata allocuzione del presidente della Commissione per la politica internazionale del commercio e degli investimenti (Commission on International Trade and Investment Policy) nel 1971, il rapporto di un gruppo di studiosi americani, europei e giapponesi di economia ed il rapporto del Comitato monetario del consiglio atlantico degli Stati Uniti².

Nel fissare le loro future politiche i governi devono pensare che come nel caso della politica di sicurezza in un mondo nucleare, anche nella sfera economica l'interdipendenza internazionale ha reso obsoleta la concezione classica dei rapporti statali. Non vi è piú né una completa autonomia nazionale né vere vittorie nazionali a spese degli altri: nella maggior parte dei problemi vi è una comunità di vincitori o di sconfitti.

I problemi in discussione

Il 15 agosto 1971 il governo americano prese unilateralmente una serie di misure per fermare l'inflazione interna, il deficit cronico della bilancia dei pagamenti e la diminuzione, allora in atto, delle riserve auree. Tra esse, oltre ad un certo numero di provvedimenti diretti al mercato interno, tra cui il congelamento dei prezzi e dei salari, vi fu la sospensione temporanea della convertibilità del dollaro in oro o in altri mezzi di riserva e l'imposizione di una tassa del 10% su tutte le importazioni.

Le misure, prese senza alcun avvertimento o consultazione con gli alleati e con i partners economici, produssero un profondo shock e mostrarono negli americani un modo di intendere la difesa degli interessi nazionali che confrontato con gli sviluppi postbellici appariva assolutamente nuovo. Inoltre agli occhi di tutti, e principalmente dei governi europei, esso veniva ritenuto contrario alla sempre piú forte realtà di una mutua interdipendenza. Se da una parte quelle misure, prese sotto il forte influsso dell'allora ministro delle finanze Connally, diedero il via a una serie di dissonanze nelle relazioni tra americani ed europei (come anche tra americani e giapponesi), dall'altra misero in movimento la situazione, indirizzandola verso una necessaria, e da tempo dovuta, revisione del sistema monetario.

² *Dreiparteinbericht über eine Neugestaltung der internationalen Währungsordnung*, « Europa Dokumente » n. 658-659, « Europa », Agenzia internazionale d'informazione per la stampa, 7-1-1972.

Le decisioni monetarie prese a Washington nel dicembre 1971 (Accordo smithsoniano) furono una prima conseguenza della situazione originata dai provvedimenti del governo americano. La svalutazione del dollaro rispetto l'oro, la rivalutazione delle monete piú importanti rispetto al dollaro, l'ampliamento della fascia di fluttuazione dei corsi valutari al 4,5% nel complesso ed infine l'abolizione della tassa del 10% sulle importazioni se risolsero i problemi di politica monetaria in quel momento piú urgenti non poterono però fermare il ricorrere delle crisi monetarie. Sei mesi piú tardi il governo britannico non vedeva alcuna altra via per uscire dalle proprie difficoltà monetarie che la fluttuazione della sterlina. Nel febbraio 1973 un'ondata speculativa sul dollaro portava ad una sua nuova svalutazione del 10% ed alla fluttuazione delle valute italiana e giapponese. Solo poche settimane dopo si mise in moto una nuova crisi che, dopo lunghe trattative condusse ad una rivalutazione preliminare del 3% del marco tedesco, sei paesi della Comunità europea (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi bassi) a formare un blocco monetario oscillante congiuntamente. I restanti membri della Cee (Gran Bretagna, Irlanda ed Italia) nonché la Svizzera decisero di fluttuare autonomamente, mentre al gruppo Cee si affiancarono Austria, Norvegia e Svezia.

Gli accordi del marzo 1973 contenevano però anche alcuni elementi che possono ritenersi come primi passi in direzione di una iniziativa nei confronti dei problemi strutturali globali della riforma monetaria internazionale. Quattro sono i punti importanti: l'accordo, con il pieno consenso statunitense, per seguire una politica comune di sostegno dei corsi valutari; la disposizione degli Stati uniti a mantenere una politica di controllo sull'esportazione dei capitali; la comune disposizione ad « asciugare » il mercato degli eurodollari; il piano per ravvicinare le politiche dei tassi di sconto degli Stati uniti e della Comunità europea. Su di essi sarà necessario tornare di nuovo nell'ambito di un'analisi sulle possibili soluzioni che si prospettano a lungo termine per le questioni di politica monetaria.

L'ADATTAMENTO DEI TASSI DI CAMBI VALUTARI. Quando si considerano le soluzioni a lungo termine per il problema delle modifiche dei tassi di cambio si vede che la scelta è tra due principali possibilità. Prima, l'instaurazione di una politica che renda non necessarie o molto rare tali modifiche. Questa potrebbe rappresentare la migliore delle soluzioni. Tuttavia fintantoché esistono economie nazionali autonome con diverse priorità di politica economica e con differenti punti di partenza economici, rimane la probabilità che i rapporti tra di loro giungano ad una situazione di squilibrio. Ma una politica che tragga le dovute conseguenze dall'attuale interdipendenza potrebbe preoccuparsi,

se non di impedire la formazione degli squilibri, almeno di diminuirli e controllarli.

Sarebbero di grande significato in questo contesto, degli sforzi concertati per ridurre i movimenti internazionali dei capitoli speculativi a breve termine, proprio perché questi hanno dato origine, in passato, a numerose crisi (tuttavia è da tener presente che essi rispecchiano preesistenti squilibri strutturali e li approfondiscono nelle situazioni di crisi). Il ravvicinamento internazionale dei tassi di sconto, le disposizioni condizionanti o tasse sui capitali a breve termine potrebbero avere in questo caso un considerevole impatto.

Naturalmente un coordinamento che tende alla prevenzione delle differenziazioni tra i vari paesi potrebbe andare anche più avanti e praticamente ampliarsi a tutta la sfera della politica economica. I primi modesti passi in questo senso sono perlomeno divenuti visibili come obiettivo degli accordi del marzo 1973. In tale occasione il Gruppo dei dieci del Fondo monetario internazionale, si è accordato per un ravvicinamento della politica dei tassi di sconto degli Stati Uniti e della Comunità economica europea e per sforzarsi di frenare gli effetti degli eurodollari, il cui ammontare si stima in 90 miliardi. In passato sono stati proprio i capitali del mercato degli eurodollari, con la loro relativamente facile mobilità, la difficoltà di controllo e la parziale disponibilità alle redditizie azioni speculative, a dare origine o ad aggravare le varie crisi monetarie.

Nelle prossime discussioni sulle riforme gli stati interessati a questo argomento si trovano di fronte ad una scelta già discussa a Bretton Woods ed in occasione della preparazione della Carta per la (fallita) Organizzazione internazionale del commercio. O gli stati stabiliscono regole comuni di condotta economica nonché per il coordinamento delle loro politiche e accettano i suggerimenti, se non le decisioni, delle organizzazioni internazionali, oppure devono continuare a vivere con la continua necessità di modifica dei cambi — con tutte le connesse difficoltà economiche — a causa della gran massa di interazioni fra le varie economie, interazioni che tendono ad accrescere gli squilibri.

La seconda possibilità per risolvere il problema degli adattamenti dei cambi monetari si trova nell'istituzione di migliori meccanismi che prevedono tutti i casi in cui diviene necessario attuare misure di adattamento. Come abbiamo in precedenza detto, i punti deboli del presente sistema si fondano sulla connessione tra il potere decisivo nazionale per quel che riguarda i mutamenti della parità da una parte e i cambi fissi dall'altra. Cambi fissi che possono venire modificati solo in situazioni di crisi, spesso con distruttivi effetti.

Nel dibattito internazionale emerge un notevole consenso sui se-

guenti elementi di una riforma³.

Variazioni accentuate della parità non sono raccomandabili in quanto gli operatori economici ed i governi si trovano di fronte ad una forte dose di insicurezza e hanno difficoltà nel programmare. È quindi necessario un meccanismo che permetta cambiamenti poco importanti e frequenti delle parità in base a regole comuni e che richieda tali misure di adattamento sia ai paesi eccedentari che deficitari.

Per le monete degli stati membri della Comunità europea, i quali hanno mosso i primi passi per la costituzione di una unione monetaria europea, valgono altre regole. Già nell'aprile 1972 gli stati della Comunità avevano deciso a Washington di ridurre la fascia combinata di oscillazione dal 4,5% al 2,25% per le transazioni tra le loro monete. Dopodiché, nel marzo 1973, venne decisa la fluttuazione comune in presenza della stessa fascia ridotta di oscillazione, pur senza la Gran Bretagna, l'Irlanda e l'Italia.

Naturalmente le condizioni e le regole destinate a permettere i cambiamenti delle parità sono in questo contesto il punto critico. Con esse non solo si deve prevedere che le organizzazioni internazionali giochino un importante ruolo nella loro attuazione ma devono anche essere abbastanza automatiche — senza divenire completamente meccaniche — da poter esercitare pressioni sia sui paesi in deficit che su quelli eccedentari in caso di uno squilibrio strutturale. Perciò è necessario definire scrupolosamente le condizioni e gli indicatori dello squilibrio così da essere sicuri che i mutamenti della parità non divengano dei surrogati di una politica per l'occupazione.

Le organizzazioni internazionali — pensiamo qui in primo luogo ad un Fondo monetario internazionale rafforzato — dovrebbero avere la possibilità di fare in modo che i paesi deficitari ed eccedentari procedano ad un accomodamento della loro parità o modifichino la loro politica economica interna e con l'estero. Nel caso di una mancata osservanza di tali consigli e di serie ripercussioni sull'economia mondiale dovrebbe essere possibile decretare delle sanzioni. Questo nella forma di tasse generalizzate o dazi particolari sulle esportazioni per i paesi eccedentari o attraverso la non concessione di facilitazioni creditizie per i paesi in deficit.

Come ulteriore contributo alla soluzione del problema degli aggiustamenti monetari si può pensare ad una combinazione di diverse

³ *To Modernize the International Monetary System*, rapporto intermedio del Comitato monetario del Consiglio atlantico degli Stati Uniti, 18-9-1972, ciclostilato. Vedi anche Richard N. Gardner, *Toward a New Bretton Woods. The Politics of International Monetary Reform*, «The Banker», settembre 1972, pp. 1136-1138 ed in particolare Robert Triffin, *Basic Considerations on International Monetary Reform*, ciclostilato, novembre 1972.

regole cui attenersi durante il periodo transitorio. Infatti sicuramente saranno necessari piú anni prima che una riforma dell'ordine monetario internazionale sia portata a termine e messa in opera. I già citati accordi del marzo 1973 contengono alcuni elementi che si muovono in questa direzione. E cioè la fluttuazione appare come un chiaro distacco da una desiderabile soluzione a lungo termine, anche se non sarà evitabile durante il periodo transitorio. Tuttavia l'accettazione che è apparsa su ambedue le sponde dell'Atlantico a perseguire una piú accentuata politica di sostegno dei corsi rappresenta un piccolo avanzamento verso la percezione di una responsabilità e di una conduzione comune nei confronti del sistema monetario. Nel passato gli Stati Uniti — con l'eccezione di un breve intervento nel giugno 1972 — avevano rifiutato di partecipare al sostegno del dollaro lasciandolo agli altri paesi. Le decisioni di Parigi hanno attualmente portato al coinvolgimento degli Stati Uniti in una politica di sostegno comune, mentre gli europei contribuiscono mediante la concessione di crediti scambio (Swap-credits).

LA CREAZIONE DI UNA RISERVA INTERNAZIONALE. L'elemento temporalmente piú importante di una riforma dell'ordine monetario risiede nella costituzione di un nuovo sistema di liquidità e di riserve. In campo internazionale vi è un crescente consenso sui seguenti elementi di un nuovo sistema.

Al centro dell'ordine monetario invece del dollaro deve trovarsi un mezzo di riserva del Fondo monetario internazionale simile a quello usato nel passato nella forma di Diritti speciali di prelievo (Sdr). I diritti di prelievo dovrebbero divenire da speciali normali ed avere una quantità molto maggiore che in precedenza, così da adattarsi alle necessità del nuovo sistema. Il mezzo di riserva verrebbe amministrato dall'Fmi e tutti i paesi che si adattano alle modalità di conduzione predisposte dovrebbero avere la sicurezza che i paesi in deficit si sottometteranno alle decisioni comuni. Un passo di valore essenzialmente simbolico in direzione di un sistema basato su di una nuova valuta di riserva è stata la decisione del governo tedesco, nel marzo 1973, di porre ufficialmente la nuova parità del marco non piú in relazione al dollaro, come nel passato, ma in relazione ai Diritti speciali di prelievo dell'Fmi.

L'ampliamento annuale delle riserve internazionali nel nuovo sistema verrebbe stabilito non dai paesi con una moneta guida o attraverso la produzione dell'oro (proveniente essenzialmente dal Sudafrica), ma attraverso un processo di decisione all'interno dell'Fmi che faccia dipendere l'ammontare delle riserve a disposizione dalla situazione economica mondiale, dalle necessità del commercio mondiale e dai bisogni

dei paesi in via di sviluppo e che usi nelle sue decisioni le conoscenze piú avanzate degli esperti.

Un nuovo ordine monetario dovrebbe assicurare il ritorno alla convertibilità del dollaro. Ciò potrebbe essere raggiungibile in quanto verrebbero consolidate le forti richieste rispetto alle monete piú importanti, inclusa la sterlina britannica. I crediti delle banche centrali in tali valute potrebbero venire depositati presso l'Fmi e scambiati con diritti speciali di prelievo. L'Fmi potrebbe trasformare queste somme in dollari in obbligazioni statunitensi a lungo termine (con un saggio d'interesse piú alto di quello delle quote versate); obbligazioni che gli americani ripagheranno gradualmente. Rimane il dubbio sulla possibilità pratica ed economica di una completa eliminazione, senza grandi turbamenti politici, dell'oro da questo sistema. In realtà pur eliminando il collegamento tra diritti speciali di prelievo ed oro, questo non perderebbe completamente il suo ruolo come mezzo di pagamento internazionale, ma attraverso un processo quale quello suggerito, ad esempio, da Robert Triffin esso sarebbe sempre piú distaccato dal sistema in atto ⁴.

L'efficacia di un nuovo sistema di riserva dipende fortemente dalla fiducia nella sua capacità di funzionare. Una valuta di riserva non viene creata o abolita attraverso una dichiarazione unilaterale del paese che la possiede, ma attraverso il ruolo che tale moneta realmente attua e attraverso la fiducia che ottiene dagli altri paesi e operatori economici. Quindi è probabile che, nonostante un nuovo sistema basato sui diritti speciali di prelievo, il dollaro, a causa della posizione economica degli Stati Uniti continui ad essere una moneta di riserva, insieme con altre importanti valute quali la sterlina, il marco e lo yen o una moneta comune europea. Del resto già ora il marco e lo yen vengono usati sempre di piú come monete di riserva.

Questi elementi di un nuovo ordine monetario non ostacoleranno l'istituzione di una moneta comune europea. Riguardo a ciò bisogna partire dal principio — riconfermato anche alla Conferenza al vertice della Comunità europea nell'ottobre 1972 — che la creazione di una unione economica e monetaria deve procedere di pari passo e che non è possibile avere una reale unione monetaria senza un'ampia armonizzazione della politica economica. Al fine di stabilire i presupposti di politica monetaria ed istituzionale destinati a sviluppare gradualmente una unione monetaria, la Conferenza al vertice ha deciso la creazione di un « Fondo europeo per la cooperazione monetaria » entrato in vita nell'aprile del 1973. I suoi compiti sono di coordinare in particolare la politica di intervento delle banche centrali, la multilateralizzazione del conguaglio dei pagamenti all'interno della Comunità, l'organizzazio-

⁴ Robert Triffin, *Prospects for International Monetary Reform*, op. cit.

ne dell'assistenza monetaria reciproca, lo stabilimento di legami tra le varie monete, e l'istituzione graduale dei presupposti per una comunitarizzazione a tappe delle riserve e per la costituzione di una unità monetaria comune⁵.

Se si vuole arrivare con successo ad una riforma dell'ordine monetario internazionale nel senso prima indicato, è inevitabile rafforzare il Fondo monetario internazionale nelle sue prerogative formali e nel suo atteggiamento politico di fatto. Se si vuole sostituire all'attuale sistema di autonomie nazionali un sistema multilaterale di conduzione internazionale degli affari monetari, l'Fmi necessita in futuro di piú ampi poteri; per essere in condizione di consigliare ed influire sugli stati membri e, in casi estremi, perfino di applicare delle sanzioni. Perciò è importante affidare all'Fmi la nuova funzione di foro per il coordinamento della politica monetaria e delle sue componenti determinanti. Diviene allora urgente stabilire dei meccanismi durevoli di consultazione, avere una rappresentanza degli stati membri ad un alto livello decisionale e politico — quale può essere ottenuta, ad esempio, attraverso i presidenti delle banche di emissione o i ministri delle finanze — e tenere frequenti incontri.

Nell'elaborazione delle soluzioni per la riforma dell'ordine monetario internazionale i governi interessati non devono dimenticare una semplice ma importante lezione che emerge dall'esperienza di Bretton Woods: allora vi erano alcuni paesi, Stati uniti in testa, i quali partivano dal principio che si sarebbero trovati sempre in una situazione economica simile a quella di quel momento. In seguito ciò si è dimostrato errato. I paesi eccedentari possono divenire in breve tempo deficitari, e viceversa; solo una soluzione che consideri il sistema monetario nel suo insieme, sarà di utilità a tutti i paesi colpiti dalla necessità, soluzione perciò non legata all'attuale situazione monetaria dei singoli paesi in quanto essa potrà domani mutare.

Oltre ad un rafforzamento del Fmi è auspicabile una appropriata rappresentanza in esso dei paesi in via di sviluppo per meglio accostare la politica monetaria internazionale alla politica di sviluppo. Si deve tendere ad una appropriata partecipazione di questi paesi al processo decisionale e ad un impiego limitato dei Diritti speciali di prelievo per scopi di sviluppo, anche se bisogna aspettarsi che a questo rispetto si porranno alcuni difficili problemi.

Una partecipazione prematura degli stati socialisti — salvo che sia limitata ad uno o due piccoli stati — alle discussioni sulla riforma o alle prime misure di un sistema monetario in mutamento pone dei

⁵ Per questo problema confronta Robert Triffin, *Report on the First Phases of an European Monetary Cooperation Fund*, ciclostilato, novembre 1972.

problemi molto complessi. Le questioni da risolvere sono già abbastanza complicate e ancor piú lo sarebbero se bisognasse tener conto di paesi con sistemi economici basilamente differenti. Senza dubbio sarà necessario giungere a nuovi accordi monetari con i paesi socialisti, a causa della crescente interazione economica. Tuttavia sembra ragionevole rimandare le trattative con loro fino a che i paesi ad economia di mercato non abbiano raggiunto almeno un accordo di massima e condurre fino a tal momento solo dei contatti paralleli con i paesi socialisti.

IV. Il mantenimento e la stabilizzazione del libero scambio

Gli ostacoli al commercio internazionale

In tutti questi settori, la chiave dell'atteggiamento americano, e del mantenimento delle prospettive di collaborazione, si trova in Europa. Benché la Comunità europea abbia ottenuto notevoli successi nel gettare le basi di un mercato comune interno, rimane incerto il futuro di una vera unione economica, di una politica comune nelle relazioni estere e nella difesa, e di un sistema fondato su basi direttamente democratiche. Il nazionalismo, nasca esso da una spinta mistica o da pura ristrettezza mentale, continua a sbarrare la strada dell'unità politica, pur essendo questa l'obiettivo dichiarato dei leaders politici europei e americani. Come ha detto un ex rappresentante degli Stati Uniti presso la Comunità europea, « nel momento della crisi, l'assenza di un consenso europeo provoca inevitabilmente negli Stati Uniti una sensazione di malessere e di confusione »¹.

Fino a quando l'unificazione politica dell'Europa occidentale (da realizzare attraverso uno stadio intermedio di politiche economiche comuni) sembrava avere ragionevoli prospettive di successo, vi era negli Stati Uniti un consenso generale ad accettare misure economiche quali la formazione di un mercato comune o la costituzione di accordi preferenziali, in considerazione del fatto che esse erano le premesse necessarie di un'unificazione politica; ma dal momento che la Comunità europea sembra essersi fermata al livello di un'unione doganale, con una protezione all'agricoltura e un sistema di accordi preferenziali con altri paesi, senza intenzioni di spingersi oltre, gli americani guardano sempre più

¹ J. Robert Schaezel, *Die neuen Dimensionen der Beziehungen zwischen einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten*, « Europa-Archiv » (1971, n. 24), pp. 860-861.

ad essa come a un blocco dannoso agli interessi economici degli Stati uniti. È pertanto comprensibile che l'atteggiamento americano verso la Comunità non sia contrassegnato dall'appoggio entusiastico del primo dopoguerra, e che sia divenuto invece sempre più freddo.

Pertanto, la Comunità europea deve assolutamente definire un'identità europea, istituzioni comuni, e politiche comuni in tutti i settori delle proprie attività, dalle questioni monetarie al commercio, se si vuole conservare un'atmosfera di cooperazione fra America ed Europa e se il sistema economico internazionale deve essere riformato in una maniera vantaggiosa per ambedue le parti; è doveroso essere d'accordo con l'osservatore americano il quale sottolinea « le difficoltà che i leaders europei si creano da soli, e quelle legate al tipo di comprensione di cui abbisognano all'estero sono il frutto della loro attuale confusione (o timore, oppure le due cose assieme) su quanto debbono fare per costruire l'Europa. Una buona, forte dose di vecchio entusiasmo europeista servirebbe molto a chiarire le idee »².

LA RIFORMA MONETARIA E IL LIBERO SCAMBIO. La sostituzione dei tassi di cambio falsati con tassi più obiettivi e l'introduzione di meccanismi di regolarizzazione più efficaci hanno buone probabilità di ripercuotersi sensibilmente sul commercio internazionale e di offrire nuove basi per una ripartizione degli oneri³. La riforma monetaria richiederà mutamenti della produzione interna, basata oggi su cambi distorti del passato. I paesi eccedentari, soprattutto, inclusi il Giappone e in misura minore la Germania occidentale, saranno spinti a incrementare la domanda interna.

Allo stesso tempo, eliminando la sopravvalutazione del dollaro, causa della debolezza delle esportazioni americane, e, possibilmente, invertendo la crescente tendenza americana al protezionismo, si dovrebbero ugualmente migliorare le condizioni necessarie alla libertà di movimento nel commercio mondiale.

Attualmente, in America, Giappone ed Europa occidentale molti ostacoli ed elementi di distorsione ostruiscono i canali del libero scambio. Tali barriere in molti casi debbono la loro esistenza alle difficoltà monetarie. Con l'entrata in funzione di tassi di cambio più realistici e di meccanismi di regolarizzazione più adeguati, che offrano migliori possibilità di equilibrare le bilance nazionali dei pagamenti, si dovrebbero avere migliori opportunità di rimuovere gli ostacoli al commercio.

² Miriam Camps, *Sources of Strain in the Trans-Atlantic Relationship: Strains Arising Primarily from American Politics and Attitudes*, documento di base per una conferenza euroamericana a Royaumont, maggio 4-7, 1972, ciclostilato, p. 17.

³ In questo paragrafo seguiamo le conclusioni di *Dreiparteienbericht über eine Neugestaltung der internationalen Währungsordnung*, op. cit., p. 7.

LA RIMOZIONE DELLE RESTRIZIONI TARIFFARIE E QUANTITATIVE. In conseguenza dei negoziati del Kennedy Round, la media delle tariffe sui prodotti industriali è scesa nei paesi industriali a un livello fra il 5 e l'11%. Il che non significa che le tariffe doganali siano divenute trascurabili, dal momento che la struttura del sistema tariffario continua a essere selettiva e protezionistica: su molti beni le tariffe sono ancora al di sopra del 15%, con alcune punte al di sopra del 50%.

È tempo di rinnovare gli sforzi per la liberalizzazione del commercio. Durante il Kennedy Round, l'ultima sessione di negoziati, svoltasi in un nuovo stile di negoziazione, ha molto facilitato la liberalizzazione; ma per il nuovo Gatt Round, in programma per il 1973, dovrebbero adottarsi procedure di trattativa ancora più flessibili, e un obiettivo più ambizioso: l'accordo sulla completa rimozione di tutte le rimanenti tariffe entro dieci anni.

Le eccezioni a favore di industrie che necessitino di una protezione transitoria prolungata non dovrebbero essere garantite da un mantenimento delle tariffe, ma tramite accordi internazionali sulle procedure interne di sostegno. Oggi, l'eliminazione di tutte le tariffe potrebbe perdere ogni senso pratico, in quanto i governi hanno a disposizione una ampia gamma di diversi strumenti protettivi, inclusi i sussidi e altri mezzi di sostegno; per cui l'accettazione del principio dell'eliminazione di tutte le barriere commerciali, e la definizione delle eccezioni attraverso negoziati internazionali, costituirebbero un netto progresso, in quanto tali eccezioni alle regole del libero scambio resterebbero soggette a norme e a controlli comunemente accettati.

Una completa riduzione di tutte le tariffe sui prodotti industriali eliminerebbe le preferenze che la Comunità europea accorda oggi ai paesi europei dell'Efta e ai paesi europei e africani legati ad essa da accordi di associazione; inoltre, dato che i problemi di valutazione tariffaria scomparirebbero con la fine delle tariffe, alcuni problemi spinosi delle relazioni commerciali euroamericane — quali il sistema dell'American Selling Price e altre discutibili prassi di valutazione tariffaria — cesserebbero di esistere.

Le restrizioni quantitative — tranne che in Giappone — sono state eliminate in genere dalla fine del 1960, come risultato di molti anni di duro lavoro; ma in un passato più recente esse sono tornate a esistere sotto forma di restrizioni « volontarie » negoziate fra singole industrie (in genere come conseguenza di minacce non appariscenti ma sostanziali di interventi legislativi di governo, qualora esse non fossero state poste in essere).

Le restrizioni « volontarie » sono intimamente inconciliabili con un sistema di libero scambio; quantunque i loro sostenitori asseriscano che si tratti di uno strumento per controllare il commercio internazionale

molto piú flessibile e facilmente abolibile di restrizioni quantitative sulle tariffe (le quali richiedono un'azione legislativa), esse costituiscono di fatto un meccanismo di blocco commerciale che distorce la concorrenza.

Queste restrizioni « volontarie » mostrano di avere un'importanza crescente, per cui è tempo che i paesi industrializzati decidano se vogliono o meno tenere in vita o eventualmente rinforzare uno strumento protezionistico non sottoposto a procedure chiaramente definite di diritto internazionale, e che riflette non regole comunemente accettate, ma il rapporto di potere fra i contraenti.

Le restrizioni « volontarie » sollevano un problema fondamentale già menzionato in altre sedi: è necessario che esista un qualche meccanismo per facilitare l'ammodernamento o la chiusura di industrie antiquate o stagnanti. Viste le esigenze della giustizia sociale, tale assistenza dovrebbe essere offerta, ma sulla base di principi accettati da tutti, se si vuole porre in essere un sistema equo di commercio mondiale.

GLI ACCORDI PREFERENZIALI. Come abbiamo già spiegato, i vari accordi preferenziali con cui la Comunità ha associato a sé diversi paesi europei e africani, toccano interessi non soltanto americani. La dimensione globale dell'area creata da tali accordi preferenziali mina inevitabilmente la validità del trattamento della nazione piú favorita, una delle chiavi di volta di un sistema mondiale di vero libero scambio. Le eccezioni del Gatt alla clausola della nazione piú favorita sono state previste in rapporto a casi speciali, e non per una vasta area mondiale.

Se i paesi industrializzati potessero negoziare una riduzione mondiale delle tariffe su tutti i beni industriali, verrebbe in ampia misura eliminato il problema del trattamento preferenziale; ma una volta scelto tale obiettivo, sarebbero pur sempre necessari alcuni accordi circa la produzione agricola e il periodo transitorio, antecedente alla piena rimozione delle tariffe.

Come primo passo, la Comunità europea dovrebbe aprire negoziati sulle contropartite da offrire ai paesi eventualmente danneggiabili da diversioni della concorrenza, create dagli accordi preferenziali esistenti (in base ai principi del Gatt, i paesi terzi hanno diritto a tali compensazioni, ma la Comunità finora ha rifiutato di negoziare, nonostante che non vi sia motivo di timore, dato che la ripercussione negativa degli accordi preferenziali sul commercio con il terzo mondo appare trascurabile).

In secondo luogo, Comunità europea, Stati uniti e Giappone dovrebbero prendere in esame gli accordi preferenziali comunitari oggi esistenti, per valutare la loro funzionalità politica e le loro ripercussioni su una strategia globale di aiuto allo sviluppo. Gli stessi tre paesi potrebbero inoltre considerare quali prodotti industriali giustificano pre-

ferenze ridotte fino alla completa eliminazione delle tariffe, e quali accordi siano auspicabili per il settore agricolo.

L'AGRICOLTURA. Di tutte le risorse mondiali, quelle agricole sono, da un punto di vista economico, le risorse sfruttate razionalmente. Gli alti costi della produzione agricola, in Europa occidentale ad esempio, sono mantenuti a un livello di molti miliardi l'anno, mentre paesi con costi di produzione inferiori, come gli Stati Uniti e la Nuova Zelanda, sono obbligati a ridurre la loro produzione; come si è già detto, motivi politici e sociali piuttosto che ragioni economiche prevalgono in quasi tutti i paesi, specialmente in Europa occidentale e in Giappone, dove una quota significativa della popolazione occupata è tuttora impegnata nell'agricoltura.

Le complicazioni economiche connesse a una piena liberalizzazione del commercio agricolo rendono poco realistica l'attesa di un secco mutamento di rotta nella politica ufficiale della Comunità e del Giappone, durante i prossimi anni; nondimeno, alcune forze di trasformazione economica stanno già operando, e miglioreranno le possibilità di una liberalizzazione.

In Giappone come nella Comunità europea, la percentuale degli occupati nell'agricoltura, rispetto alla popolazione attiva totale, è in costante diminuzione: in Giappone essa è scesa dal 40% nel 1955 al 17% nel 1970; nella Comunità europea, dal 21% nel 1955 al 13% nel 1970, con un ulteriore decremento fino al 6% messo in programma per il 1980. Nella Comunità, il piano Mansholt prevede incentivi per la riduzione della popolazione agricola e per l'adattamento competitivo delle aziende, concepiti nella forma di misura d'incoraggiamento alla formazione di vaste aziende agricole, e di sussidi ai lavoratori agricoli desiderosi di lasciare il loro lavoro.

Questi obiettivi migliorano le prospettive di attuabilità di trasformazione importanti e necessarie nel sistema di sostegno all'agricoltura e nel commercio internazionale. Nella Comunità, il sistema attuale non rispecchia alcun particolare grado di giustizia sociale: il sostegno dei prezzi va a vantaggio delle aziende più ampie ed efficienti, che abbisognano di aiuti molto meno delle aziende più piccole; per cui, come si è detto, il costo gravante sul consumatore è enorme, in questo sistema, dato che esso comprende, oltre a prezzi ampiamente al di sopra di quelli del mercato mondiale, alti costi di amministrazione, magazzino e sovvenzione alle eccedenze.

Una volta che la popolazione agricola comunitaria si sia ulteriormente ridotta, un sistema di sostegno diretto agli agricoltori sarebbe infinitamente più razionale e meno costoso del sostegno alla produzione.

Il sostegno diretto dei redditi sarebbe socialmente più giusto (esso

aiuterebbe coloro che realmente ne hanno bisogno), e permetterebbe inoltre al meccanismo del mercato internazionale di operare di nuovo nel settore agricolo. La Comunità europea, gli Stati uniti, il Giappone, e produttori agricoli come la Nuova Zelanda e l'Australia, dovrebbero mettersi d'accordo sulle condizioni e sulle quote delle misure di sostegno agricolo; potrebbe così abolirsi il complicato sistema attuale di protezioni, implicante livelli variabili, tariffe o contingenti.

Nondimeno, sono necessarie misure di tipo intermedio, in funzione della liberalizzazione del commercio agricolo. La Comunità europea e il Giappone, ma anche gli Stati uniti, indulgono in diverse forme di protezione agricola. Questi paesi dovrebbero tentare, nell'interesse dei consumatori interni, di ampliare le importazioni di prodotti agricoli da paesi che li producono ai costi piú bassi, e, parallelamente, di accordarsi sulla limitazione dei sussidi all'esportazione, tema sul quale alcuni fra i problemi piú complessi del settore, e divergenze profonde tendono ad addensarsi.

Soltanto alla fine degli anni settanta possiamo ragionevolmente attenderci discussioni fruttuose fra Stati uniti, Europa, Giappone, e altri paesi, su una revisione strutturale della produzione agricola, o su accordi circa i principi comuni del sostegno agricolo; ma se tali passi verranno compiuti, essi alla fine getteranno le basi di un'estensione all'agricoltura del sistema del libero scambio, nel decennio successivo.

LA RIMOZIONE DEGLI OSTACOLI NON TARIFFARI. Se diminuisce l'importanza delle tariffe doganali, cresce quella di altri ostacoli alla concorrenza internazionale. Un numero molto alto di fattori diversi può distorcere il libero scambio di beni e servizi: il Gatt ha elencato 800 ostacoli non tariffari.

Come si è detto, non esiste paese che non abbia posto in essere un numero considerevole di barriere non tariffarie, le quali, ovviamente, differiscono a seconda dei paesi. Accanto alla questione dei contingenti, già menzionata, gli ostacoli tariffari qui descritti meritano uno studio da ambedue le parti, che conduca ad accordi il piú presto possibile.

C'è bisogno di un'analisi generale dei numerosi ostacoli alla concorrenza internazionale, consapevoli o inconsapevoli, derivanti dall'azione dei governi dei paesi ricchi, nell'ambito delle rispettive, complesse situazioni interne; ostacoli le cui cause possono andare dalle disposizioni locali, alle regole di igiene. L'azione internazionale non dovrebbe soltanto tendere ad armonizzare queste distorsioni, essa dovrebbe anche dare vita a un meccanismo di consultazioni adatto a prevenire decisioni unilaterali, capaci di ripercuotersi negativamente sul commercio internazionale; per cui, è necessaria una consultazione internazionale preventiva, prima che si ricorra ai diversi strumenti politici normalmente usati

dai governi moderni.

L'incidenza della *fiscalità* sul commercio estero è stata studiata per molti anni, ma non è chiaro se al riguardo siano sufficienti gli attuali accordi Gatt. Non abbiamo dati sufficienti sulle reali ripercussioni di molte imposte. Gli Stati Uniti, l'Europa occidentale e il Giappone dovrebbero ascrivere un maggior interesse a studi da iniziare in questo settore, nell'ambito del Gatt.

Le *pratiche di valutazione dei prezzi* sono state fra i problemi più spinosi emersi nei rapporti commerciali mondiali. Come si è detto, tale problema sparirebbe se venisse negoziata una riduzione universale delle tariffe; ma anche se si raggiunge un accordo su tale punto, resta da regolamentare un periodo transitorio di dieci anni, cioè sufficientemente lungo da rendere necessarie misure intermedie dirette a ridurre gli effetti negativi di alcune pratiche di valutazione. Una delle richieste europee più urgenti in questo campo è una rapida ratifica da parte del Congresso dell'accordo raggiunto nel Kennedy Round, circa l'eliminazione dell'American Selling Price.

I sistemi di *acquisto pubblico* sono uno dei principali fattori di distorsione della concorrenza internazionale. Negli Stati Uniti, il Buy-American Act in genere fa dipendere l'acquisto della produzione nazionale dalla presenza di una produzione estera il cui costo sia inferiore di una quota tra il 6 e il 12%; nel settore della difesa, la produzione straniera deve essere offerta a un prezzo inferiore del 50% ai prezzi interni; in altri casi, la produzione straniera non può essere acquistata, a prescindere dal suo prezzo. Mentre il sistema americano è relativamente aperto, gli europei ugualmente applicano discriminazioni sui prodotti stranieri, servendosi — come avviene negli Stati Uniti a livello federale e locale — della discrezionalità amministrativa. L'intera questione dovrebbe essere analizzata come parte di un negoziato più vasto fra America, Europa e Giappone, in maniera che pratiche comuni possano essere concordate.

Diverse disposizioni internazionali riguardano le *tariffe antidumping* e le *tariffe di contropartita* (countervailing); poiché esse non riguardano esclusivamente gli Stati Uniti, un esame comune dovrebbe essere operato dall'Europa, il Giappone e gli Stati Uniti, al fine di assicurare la loro applicazione universale.

Il settore delle *norme di igiene, sicurezza e protezione dell'ambiente* è uno degli ostacoli alla concorrenza internazionale più complicati e incisivi sulla pratica; gli interventi governativi in questo campo sono in continuo crescita, ed esso appare sempre più come un ginepraio impenetrabile, con effetti crescenti sul commercio internazionale. Tali norme (assieme alle disposizioni tecniche e ad altri ostacoli amministrativi) meritano di essere studiate nel quadro dei negoziati Gatt per il 1973, in

maniera che si possano identificare gli ostacoli attuali, ed eliminare i loro effetti di distorsione sul commercio, tramite una normativa comune.

I *sussidi all'esportazione* sono un'altra fonte di distorsione della concorrenza internazionale; essi possono prendere la forma di imposizioni fiscali, come ad esempio nel Disc, nelle normative discriminatorie, o in varie misure economiche. Alcuni casi sono piuttosto ovvi e potrebbero costituire l'oggetto di un negoziato, ma la maggior parte dei casi renderà necessario un esame approfondito comune, prima che possa raggiungersi l'accordo.

Un buon approccio a questi problemi sarebbe quello di esaminare la *protezione di fatto* risultante dai vari meccanismi, inclusi gli ostacoli non tariffari, le tariffe e le restrizioni quantitative per singoli prodotti, al fine di determinare priorità nella negoziazione e possibili misure provvisorie da prendere prima dell'eliminazione delle tariffe.

VERSO UN SISTEMA MONDIALE DI SALVAGUARDIA. L'eliminazione delle restrizioni « volontarie » e degli ostacoli non tariffari impone una nuova impostazione dei sistemi di salvaguardia commerciale. Il dilemma che si pone in questo ambito non è nuovo, ma la nascita del protezionismo, in congiunzione con il processo di trasformazione e di interazione economica, rende più urgente una scelta: da un lato, sarebbe un atto di miopia economica mantenere in vita industrie stagnanti o in declino e distorcere la concorrenza con misure protettive; dall'altro lato, principi sempre più diffusi di giustizia sociale richiedono che le industrie e i lavoratori colpiti dai mutamenti dovuti alla concorrenza, siano protetti.

Tradizionalmente, le tariffe sono state lo strumento principale con cui assistere i settori critici dell'economia, ma la loro importanza sta rapidamente declinando e il loro posto viene occupato da ostacoli non tariffari, restrizioni « volontarie » e varie misure di governo (alcune delle quali sono appena visibili). Se i paesi occidentali accettano il concetto fondamentale che la concorrenza accresce il benessere internazionale, è tempo che essi prestino attenzione ai numerosi impedimenti alla concorrenza, sorti accanto alle tariffe.

Gli stati dovrebbero accettare i seguenti principi fondamentali: a - ogni deroga alla concorrenza dovrebbe essere posta sotto un controllo internazionale costante; b - ogni deroga dovrebbe essere sottoposta a regole internazionali che circoscrivano il suo ambito e la sua durata; c - le deroghe dovrebbero essere seguite da programmi di aiuto alle industrie e ai lavoratori danneggiati dalla concorrenza, definiti a livello internazionale, in maniera di eliminare i motivi delle distorsioni.

Un sistema istituzionale internazionale

In precedenza, siamo giunti alla conclusione che la crescita spettacolare delle società multinazionali e della produzione internazionale è causa di una trasformazione strutturale del sistema economico: il 22% della produzione totale del mondo non comunista è oggi pianificata e diretta da società internazionali, percentuale che ci si aspetta salirà al 35% nel 1980 e al 50% nel 1990. Ci sfuggirebbe un aspetto essenziale del sistema economico internazionale se ci limitassimo a mettere a fuoco i problemi commerciali e monetari, o gli sforzi per risolverli.

Certamente, una riforma monetaria può ridurre alcune difficoltà connesse ai movimenti di capitali. Le esportazioni di capitali americani per investimenti, una delle cause principali del deficit della bilancia dei pagamenti americana, tendono a rallentarsi in seguito a nuovo allineamento delle monete, che rende più costoso l'acquisto di società e di beni stranieri. Analogamente, il deflusso di capitali a breve termine — in tempi recenti, la causa più importante del deficit nella bilancia dei pagamenti — tende a essere rallentato da un meccanismo più flessibile di tassi di cambio.

Data l'importanza crescente della produzione internazionale, una quota sempre maggiore del commercio internazionale riguarderà gli scambi fra società (i quali coprono attualmente il 30% del commercio estero americano). Nella misura in cui le decisioni di investire all'estero dipendono da una massa di fattori — molti dei quali, come il clima politico, gli aiuti governativi, la crescita potenziale del mercato, ecc., non possono essere riportati nello schema tradizionale dei costi comparativi — e gli investimenti stranieri promuovono e modificano il commercio internazionale, l'interazione economica internazionale viene sempre più svincolata dai fattori che un tempo determinavano il suo andamento, incluse le attività di libero scambio. I fattori operativi sono oggi le decisioni interne delle società multinazionali e le speciali condizioni in cui esse operano.

Se riteniamo che le società multinazionali e la produzione internazionale costituiscano un fatto positivo, in quanto contribuiscono al benessere economico, il numero crescente di tali aziende e il significato delle loro operazioni impongono alla comunità internazionale di far propri due compiti.

In primo luogo vi è urgente bisogno di un accordo internazionale sulle condizioni che determinano le decisioni di investimenti internazionali, problema che presenta un doppio profilo: da un lato, sono necessarie norme che limitino l'ostruzionismo governativo e i controlli sulle società internazionali (il Giappone e, a un livello inferiore, la Francia e alcuni paesi sottosviluppati hanno proibito gli investimenti

specifici o hanno posto controlli paralizzanti); dall'altro lato, poiché gli investimenti internazionali stanno divenendo una fonte principale di impiego, prosperità ed esportazione, è doveroso che si trovi un accordo sui limiti entro cui i governi possono attrarre o facilitare tali investimenti (il che significherebbe impegnarsi a passare in rassegna vari strumenti usati dai governi per sostenere tali investimenti, ad esempio le politiche industriali e regionali).

Vi è un secondo obiettivo, non meno difficile o importante. Per quanto si discuta se alcuni timori, riguardanti gli effetti economici degli investimenti, non siano in parte esagerati⁴, la potenza e la flessibilità delle società multinazionali solleva nondimeno molti problemi per i paesi ospitanti e per l'interazione internazionale. Le compagnie multinazionali possono trasferire capitali d'investimento, determinare importazioni ed esportazioni, collocare fondi di ricerca, talvolta trasferire profitti e imposte, e influenzare l'occupazione a un punto tale che esse non soltanto rischiano di neutralizzare le politiche dei governi ospitanti, possono anche creare squilibri certamente non desiderabili.

I governi eletti democraticamente e le organizzazioni internazionali hanno sempre meno il controllo degli sviluppi economici interni e internazionali. Se si vuole modificare tale tendenza, occorre che la comunità internazionale si accordi sui modi e i mezzi per regolare le società multinazionali, introducendo alcune misure di controllo, ma senza soffocare questo nuovo fenomeno sostanzialmente positivo.

Molte parole devono essere spese in favore di una « proposta per la creazione, attraverso un trattato multilaterale, di un'autorità sovranazionale la quale presieda all'applicazione di una serie di regole per la condotta delle società multinazionali nei paesi ospiti, e che allo stesso tempo stabilisca i limiti in cui i governi dei paesi ospitanti possono interferire nelle attività di tali società »⁵.

LA NECESSITÀ DI UN COORDINAMENTO POLITICO. Le conclusioni messe qui in risalto portano tutte verso la stessa direzione: o poniamo in essere strumenti effettivi di direzione e di coordinamento politico, per guidare il sistema emergente di interdipendenza economica, che ci ha portato una prosperità senza precedenti e libertà di movimento per le persone, i servizi e le idee, oppure esso sarà sconvolto

⁴ Vedi Raymond Vernon, *The Economic Consequences of Us Foreign Direct Investment*, e *Problems and Policies Regarding Multinational Enterprises*, in « United States International Economic Policy in an Interdependent World », documenti sottoposti alla Commissione sul commercio internazionale e la politica degli investimenti, e pubblicati assieme al rapporto della Commissione al Presidente, Washington, D.C., Gpo, luglio 1971, vol. 1, pp. 929-952 e 983-1006.

⁵ George W. Ball, *Introduction to Richard Eells, « Global Corporation »*, New York, Interbook, 1972, p. 6.

da tensioni e alla fine crollerà.

La posta in gioco è molto superiore a una semplice rimozione delle barriere convenzionali alle iniziative economiche, quantunque tale liberalizzazione resti importante. È necessaria un'azione positiva, nella forma di un intervento concordato a livello internazionale. Dobbiamo, pertanto, andare al di là dell'attuale diplomazia multilaterale e delle tradizionali relazioni fra stati, in diversi settori; porre in essere nuovi sistemi di contatto diretto e di cooperazione fra le burocrazie nazionali; concedere alle organizzazioni internazionali un ruolo essenziale nella gestione; giungere a un minimo di pianificazione politica comune, che coinvolga i paesi importanti dell'economia occidentale.

Tale cambiamento implica l'abbandono dell'approccio settoriale per mezzo del quale particolari organizzazioni o uffici internazionali si confrontano separatamente con problemi che in realtà sono legati assieme. Ci si augura che le analisi precedenti abbiano reso chiaro come un sistema per guidare oggi l'economia internazionale in maniera efficace, richieda una reintegrazione dei settori della politica monetaria, della politica commerciale, e della regolamentazione della produzione internazionale.

Una verifica della nostra cornice istituzionale è fra i passi da compiere; vi dovrebbero essere contatti regolari fra le autorità competenti di governo, in specie fra la Comunità europea, il Giappone e gli Stati uniti, sia in forma diretta che attraverso le organizzazioni internazionali.

L'Oece dovrebbe essere rinforzata, fino a farne il centro del coordinamento politicoeconomico; i suoi membri, in ogni modo, dovrebbero essere collegati da un sistema decisionale per la politica economica, che abbia la Comunità europea, il Giappone e gli Stati uniti come suoi centri.

Il Fmi, per poter operare le riforme necessarie, dovrebbe essere riorganizzato in maniera sostanziale; il Gatt, al contrario, richiede modifiche di minore entità, per poter essere messo in grado di assolvere con la necessaria flessibilità i nuovi compiti sopra menzionati.

Ad ogni modo, il Gatt, il Fmi e l'Oece debbono essere posti in un rapporto di stretta collaborazione, perché possa aversi l'approccio integrato ai problemi, necessario oggi. Gli sforzi riformatori dovrebbero prendere in considerazione i tre organismi, alla luce dei bisogni attuali e futuri; dovrebbero decidere sui mutamenti da operare, sui sistemi di cooperazione fra le tre istituzioni internazionali e sui nuovi uffici da creare (e sulla loro collocazione) in questo sistema triangolare.

INIZIARE LE RIFORME. Siamo ormai alle scadenze ultime per fronteggiare la maggior parte dei problemi critici che caratterizzano il sistema economico internazionale. Le discussioni sulla riforma sono ini-

ziate in rapporto ad alcune questioni, in via informale o ufficiale (come nel caso dei problemi monetari nel quadro Fmi); il prossimo round di negoziati Gatt solleverà nel 1973 diversi problemi di riforma, specie nel campo degli ostacoli non tariffari.

Stati uniti, Comunità europea e Giappone dovranno considerare due ordini di misure.

In primo luogo, essi dovrebbero creare una commissione di esperti qualificati europei, giapponesi e americani, il cui compito consisterebbe nel passare in rassegna i maggiori problemi del sistema economico internazionale, nelle loro interdipendenze reciproche, e nel raccomandare iniziative e soluzioni. Il rapporto della commissione potrebbe guidare l'opinione pubblica e mobilitarla, incrementando il dialogo internazionale, e fornendo una base operativa alle autorità legislative e di governo. Nei limiti del possibile, la commissione dovrebbe essere identica nel funzionamento interno alla commissione euroamericana (di cui si parlerà in seguito) per i rapporti di sicurezza atlantica e lo studio dei problemi politici a venire.

I governi coinvolti dovrebbero fornire alla commissione tutta la consulenza necessaria, facilitazioni per la ricerca, e sistemi di consultazione dei gruppi economici e politici, che nei paesi più importanti e nelle organizzazioni internazionali si interessino a questioni connesse agli interessi della commissione stessa. Dal momento che la formulazione di pareri da parte della commissione richiederebbe un certo lasso di tempo, si dovrebbero stabilire collegamenti fra le sue deliberazioni e le discussioni di riforma contemporaneamente svolte nell'ambito di diverse organizzazioni internazionali, all'interno degli stati e fra i governi. Ciò assicurerebbe vantaggi a tutte le parti in causa.

In secondo luogo, gli Stati uniti, il Canada, la Comunità europea e il Giappone dovrebbero preparare con estrema cura un vertice di capi di stato per definire, al più alto livello politico possibile, i principi di base che in futuro dovrebbero governare il sistema economico internazionale e la sua gestione; una simile riunione fornirebbe l'energia e la chiarezza politica necessarie.

Ovviamente, l'ampiezza e la complessità del problema, la natura delle soluzioni necessarie, e la molteplicità degli stati cointeressati renderanno molto ardui i progressi nella riforma del sistema economico internazionale: molti anni di lavoro sono necessari, e i danni molto gravi che seguirebbero a un fallimento non bastano a garantire il compimento di tutti gli sforzi necessari al successo. Oltre alla preveggenza e alla pazienza, la dote più richiesta sarà il coraggio politico, dato che molte soluzioni implicano che si infrangano tradizioni consolidate e schemi mentali. Come nel campo della sicurezza, c'è bisogno di un vasto dibattito pubblico, condotto da leaders politici coraggiosi. Su ambe-

due i lati dell'Atlantico, le premesse critiche interne, riguardo alle soluzioni da adottare, sono quanto mai sfavorevoli; ma se il dibattito sulla riforma resterà all'interno di un piccolo gruppo di esperti, l'opinione pubblica sarà dominata dai portavoce degli interessi piú unilaterali e meno ponderati. La situazione richiede che le alternative e le ragioni della riforma vengano espresse in maniera razionale e persuasiva, in maniera che esse convincano i legislatori e l'opinione pubblica della necessità delle nuove misure.

Parte seconda

I problemi della sicurezza

I. Strategie del mutamento

Mentre le relazioni fra gli alleati del dopoguerra soffrono di precarietà e tensioni a causa dello stadio critico raggiunto dall'economia internazionale, migliorano sempre più i rapporti fra gli antagonisti tradizionali. Non solo la probabilità di un conflitto militare è più ridotta di quanto non sia mai stata dopo la seconda guerra mondiale, ma anzi all'est e all'ovest cresce anche la convinzione che oggi si sia raggiunto uno stadio in cui le relazioni fra le due parti potrebbero spostarsi su un livello qualitativamente nuovo, in cui gli ambiti di cooperazione potrebbero essere ampliati e il circolo vizioso della corsa agli armamenti potrebbe forse essere spezzato.

Specialmente nel caso dell'Europa, punto focale dell'antagonismo fra est e ovest, un riconoscimento reciproco degli interessi essenziali crea una base di partenza per l'attenuazione dei conflitti di interessi e di obiettivi che tuttora perdurano fra le due parti. Certamente, con ciò si liberano anche presso di esse dei mutamenti e una dinamica che pongono nuovi e difficili problemi, sui quali ritorneremo ripetutamente; ma resta sempre vero che oggi, a differenza che nella prima fase della guerra fredda, la realtà e la possibilità di un mutamento pacifico nelle relazioni fra est e ovest, pur non eliminando assolutamente la struttura del confronto, le subentra però al fianco e a lunga scadenza può modificare il carattere del confronto stesso.

I rapporti est-ovest in Europa

Il riconoscimento reciproco degli interessi fondamentali fra est e ovest non si è verificato tutto in una volta per mezzo di un atto unico, ma attraverso un lungo e difficile processo iniziato sotto il presi-

dente Kennedy con un'inversione di rotta della politica americana. Sotto l'influenza della realtà atomica la politica americana ha cominciato a concettualizzare quello che già prima era stato messo in pratica. Invece di continuare a minacciare vitali interessi sovietici per mezzo di un confronto militante, si sono ricercate zone di interessi comuni, che avrebbero procurato ad entrambi la possibilità di legami di cooperazione, nella speranza che a lunga scadenza tali legami avrebbero avuto un effetto moderatore sui conflitti di interesse esistenti fra le due superpotenze¹. Questo processo di mutamento d'indirizzo della politica americana, che si andava a poco a poco rispecchiando in un mutamento analogo della politica sovietica, non solo ha cambiato le relazioni fra le superpotenze, ma ha modificato in modo fundamentalissimo la struttura del conflitto in Europa.

In Europa i mutamenti si sono ripercossi in modo particolarmente radicale sulle due Germanie, i cui problemi celavano potenzialmente i pericoli maggiori. Qui infatti la dinamica dell'irrisolto problema nazionale tedesco si combinava con l'antagonismo fra est e ovest, che sul suolo tedesco si fronteggiavano con una elevatissima concentrazione di potenza militare; questa situazione era inasprita dalla vulnerabilità di Berlino ovest.

Il mutamento nel rapporto centrale fra le superpotenze non si è manifestato soltanto nel completo riserbo americano in occasione della seria crisi interna del 1968 in campo socialista — riserbo che costituiva una ripetizione della politica americana in occasione della rivolta ungherese del 1956 —, ma in numerosi accordi, iniziati col trattato sulla limitazione degli esperimenti atomici e con gli accordi Salt per arrivare ad altri accordi stipulati con l'Unione sovietica nel 1972, in occasione della visita a Mosca del presidente Nixon.

Il risultato dei mutamenti nel panorama politico internazionale e nell'opinione pubblica tedesca fu che cominciò a muoversi, anche se con un certo ritardo, la politica occidentale e della Repubblica federale riguardo al problema tedesco. Qualsiasi politica occidentale che postulasse la cessazione delle minacce a posizioni vitali dell'avversario, cercando invece settori di interesse comune, doveva necessariamente porre in questione la politica finora seguita nei confronti del problema tedesco, che era fondata sui tre seguenti obiettivi centrali: in primo luogo la riunificazione del paese doveva avvenire attraverso un mutamento radicale — da realizzarsi con un attivo appoggio dell'occidente

¹ Le prime e più chiare formulazioni di tali concezioni da parte tedesca si trovano nella conferenza tenuta alla Harvard University nel 1962 da Willy Brandt, *The Ordeal of Coexistence*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1963, e nel discorso pronunciato a Tutzing da Egon Bahr il 15 luglio 1963, riassunto in Heinrich von Sieglar, *Wiedervereinigung und Sicherheit Deutschlands*, Sieglar, Bonn, 5^a ed., pp. 311 ss.

nella direzione della democrazia della parte occidentale — del carattere comunista del regime in quella orientale della Germania, di modo che con ciò si rendesse possibile un'annessione o un'unione con la Repubblica federale; in secondo luogo gli attuali confini con la Polonia e la Germania orientale non dovevano essere riconosciuti prima della conclusione di un trattato di pace; e in terzo luogo la soluzione del problema tedesco doveva costituire la premessa di qualsiasi processo di distensione in Europa. La soluzione di quello che era, allora come oggi, il più difficile problema europeo doveva dunque essere punto di partenza e premessa per il mutamento delle relazioni fra est e ovest.

Di fronte al problema tedesco la politica occidentale si risolveva in fondo in una messa in questione dello status quo, e con ciò anche di interessi essenziali di parte sovietica; questa messa in questione tuttavia non rimase l'unica del suo genere, poiché fu accompagnata dall'infruttuoso tentativo del presidente de Gaulle di spingere gli stati europei tanto dell'est quanto dell'ovest verso l'autonomia nazionale e il distacco dalle superpotenze. Fronteggiava questa politica la non meno provocatoria messa in questione dello status quo operata dall'Unione sovietica, che, pur astenendosi dopo la crisi di Cuba da ulteriori misure militari, coi suoi ripetuti tentativi di minare lo status occidentale di Berlino ovest e di rivendicare un diritto di intervento nella politica interna della Repubblica federale si inserì nel punto centrale e più sensibile delle relazioni fra est e ovest².

Gli accordi stipulati dal 1970 tra la Repubblica federale tedesca, l'Unione sovietica e la Polonia, l'accordo delle quattro potenze per Berlino e il trattato fondamentale ratificato nel 1973 tra la Repubblica federale e la Rdt segnalano una svolta radicale della politica nei confronti di quel problema centrale per l'Europa che è il problema tedesco: la Repubblica federale ha accettato non solo lo status quo territoriale, ma anche l'esistenza di due stati tedeschi politicamente distinti. Si tratta di una politica che deve essere consolidata attraverso numerosi accordi fra le due Germanie allo scopo di normalizzare le relazioni. Sicuramente un miglioramento dei rapporti al di sopra della linea di demarcazione rappresenta un obiettivo centrale della politica tedesca; ma esso viene concepito non come condizione preliminare, bensì come parte di un processo di distensione in Europa³.

² Questo processo di mutamento della politica dell'ovest e della Germania occidentale è stato trattato più diffusamente nel mio libro *La Germania fra Est e Ovest*, Bologna, Il Mulino, 1969.

³ Cfr. anche la solida analisi di Wilhelm Kewenig, *Die Bedeutung des Grund-*

Da parte sua l'Unione sovietica riduceva le sue minacce allo status quo anzitutto rinunciando alla sua pretesa di un diritto di intervento negli affari della Germania occidentale previsto dalla cosiddetta « clausola dello stato nemico » contenuta nella Carta dell'Onu: una rinuncia che acquista particolare importanza sullo sfondo dei timori dell'Europa occidentale che i pericoli futuri per la sicurezza consistano non in un aperto attacco militare, ma in pressioni politiche e interventi da parte dell'Unione sovietica. In secondo luogo, nell'accordo delle quattro potenze per Berlino l'Unione sovietica, insieme ad una recalcitrante Rdt, ha rinunciato alla sua politica offensiva mirante a separare Berlino ovest dalla Repubblica federale tedesca, riconoscendo esplicitamente i legami che esistono fra quest'ultima e Berlino ovest e dando il suo consenso ad un ragionevole regolamento procedurale per le comunicazioni e il libero accesso da e a Berlino ovest.

Va da sé che l'accordo per Berlino né ha eliminato la capacità materiale dell'Unione sovietica di minacciare i legami di Berlino ovest con la Repubblica federale, né dà una certezza assoluta che l'Unione sovietica si asterrà da qualsiasi tentativo di ingerenza nella politica della Repubblica federale o dell'Europa occidentale. Proprio i ripetuti tentativi, effettuati su diverse questioni dall'Unione sovietica anche dopo l'accordo per Berlino, di tornare a contrabbandare indirettamente la sua vecchia politica di trattare Berlino ovest come unità politica separata, mostrano che nella sua politica per Berlino l'Unione sovietica non pratica ancora quella reciprocità della politica dello status quo che è necessaria per il progresso della distensione in Europa.

Sebbene questo problema resti aperto, si può però affermare che l'accordo per Berlino, i trattati con l'Unione sovietica e la Polonia e il trattato fondamentale tra le due Germanie hanno considerevolmente ridotto da entrambe le parti le minacce a interessi fondamentali, e che quindi questi trattati hanno disinnescato alcuni dei problemi più esplosivi che rappresentarono in passato una minaccia costante alla stabilità europea. Nel valutare l'accordo per Berlino non si deve nemmeno dimenticare che la firma sovietica esprime tanto una corresponsabilità dell'Unione sovietica nella salvaguardia della pace in uno dei punti più sensibili delle relazioni fra est e ovest, quanto l'ammissione di un ruolo essenziale degli Usa in questa politica.

Il mutamento pacifico

Nella politica di distensione perseguita dall'occidente in direzione di un mutamento pacifico delle relazioni fra est e ovest in Europa si intreccia una quantità di motivi. Anche se non è qui possibile esporli in dettaglio, è però utile abbozzare i modelli fondamentali che vi si possono riscontrare, prima di occuparci di quei contesti diplomatici e politici in cui essi hanno una parte, vale a dire, della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea.

Punto di partenza degli obiettivi sviluppatasi in occidente e della politica di distensione concretamente perseguita è il mutamento dell'immagine che si ha della minaccia rappresentata dall'avversario, immagine del resto condivisa dall'est e dall'ovest. L'eventualità di una aperta aggressione da parte dell'avversario e la probabilità di una grande guerra vengono considerate molto ridotte. Gli accordi stipulati negli ultimi anni fra est e ovest in Europa e le convenzioni raggiunte fra gli Stati uniti e l'Unione sovietica non solo esprimono questo mutamento di percezione, ma riducono attivamente le attuali idee circa una possibile minaccia, rafforzando così le possibilità e gli stimoli per la cooperazione e la riduzione della tensione. Riguardo alle motivazioni e agli obiettivi della politica occidentale del mutamento pacifico si possono riconoscere all'incirca quattro modelli fondamentali, che, pur toccandosi e sovrapponendosi sotto parecchi profili, hanno però dei baricentri diversi.

Come meta principale di una politica di mutamento pacifico un primo gruppo di argomentazioni si concentra soprattutto sulla riduzione del rischio che il conflitto sia deciso con la forza. Qui dunque la politica di distensione viene intesa soprattutto come un metodo che impedisca lo scoppio di guerre e raggiunga una condizione « stabile », in cui la forza sia posta sotto controllo mediante un comune controllo sugli armamenti e una procedura di reciproco management delle crisi e di controllo dei conflitti passando per lo smantellamento delle raffigurazioni irrazionali del nemico e per la cooperazione. In questo contesto la cooperazione è vista soprattutto dal punto di vista della creazione di dipendenze reciproche che elevino e rendano più inaccettabili i costi di un conflitto militare. Per contribuire al controllo della forza, la cooperazione deve essere « paritetica », cioè i vantaggi devono essere ripartiti uniformemente e le nuove interdipendenze non devono trasformarsi in una dipendenza⁴.

⁴ Cfr. per esempio il lavoro di Wolf Graf von Baudissin, da cui derivano anche i concetti di « stabilità » e di « parità », *Die Bundesrepublik Deutschland und die KSZE*, Information für die Truppe.

Una seconda catena di argomentazioni, che prende in considerazione gli elevati costi sociali del conflitto tra est e ovest, vede in una politica di distensione soprattutto le possibilità di ridurre gli elevati costi del confronto, ad esempio riducendo le spese militari e ottimizzando il proprio vantaggio attraverso la cooperazione economica e lo scambio scientifico e tecnico. Appunto l'elevato bisogno di recupero che est e ovest accusano in fatto di costose riforme sociali e il ritardo tecnologico di alcuni settori in campo socialista producono la necessità e la possibilità di abbassare i costi del confronto. Un tale sviluppo è senz'altro compatibile con una sopravvivenza, soprattutto sul piano ideologico, del conflitto tra est e ovest, in parte addirittura inasprito da una più elevata interazione e dalla necessità di prendere reciprocamente le distanze⁵.

Come terzo tipo di argomentazione, che si insinua almeno tacitamente, se pure non espressamente, attraverso quasi tutte le dichiarazioni sulle strategie del mutamento politico in Europa, sarebbe da ricordare l'obiettivo di creare un'integrazione che superi i sistemi attraverso una collaborazione funzionale su un numero il più elevato possibile di settori singoli. Si tratta qui di un'applicazione alle relazioni fra est e ovest della teoria del funzionalismo, sviluppata originariamente in un altro contesto, teoria che — espressa in forma semplificata — parte dalla tesi che attraverso una cooperazione sovranazionale in determinati settori tecnici ed economici sia possibile una distribuzione più razionale delle risorse esistenti, che i legami e le aspettative si spostino gradualmente dal piano nazionale e statale a un superiore piano comunitario e che con un processo graduale si costituisca un ordinamento sovranazionale in cui alla fine i conflitti siano risolti senza ricorrere alla forza. È questa la base teorica di tutte quelle proposte che partono dal presupposto che a lunga scadenza una cooperazione economica o una collaborazione scientifica e tecnica fra l'Europa orientale ed occidentale avranno un effetto positivo nel senso della costruzione di una superiore comunità di interessi. In questo settore sono stati presentati importanti lavori scientifici su premesse, metodi e possibilità di una cooperazione funzionale tra l'Europa dell'est e dell'ovest⁶.

⁵ Cfr. per esempio Wilfried von Bredow, *Vom Antagonismus zur Konvergenz?*, Frankfurt, 1972.

⁶ Cfr. Johan Galtung, editore, *Co-operation in Europe*, Oslo, 1970; *idem*, *Europa-bipolar, bizen-trisch oder kooperativ?*, «Aus Politik und Zeitgeschichte», supplemento al settimanale «Das Parlament», N. 41, 7 ottobre 1972; soprattutto Gerda Zellentin, *Intersystemare Beziehungen in Europa. Bedingungen der Friedenssicherung*, Sijthoff, Leiden, 1970, e della stessa (con la collaborazione di Beate Kohler), *Europa 1985. Gesellschaftliche und politische Entwicklungen in Gesamt-europa*, Europa Union Verlag, Bonn, 1972.

Come quarto e ultimo gruppo si dovrebbero ricordare quelle concezioni che nella politica di distensione intravedono contemporaneamente il tentativo di modificare in modo sostanziale il valore del sistema avversario in rapporto al proprio: una minaccia proveniente dall'altro sistema deve trasformarsi in una sfida che mobiliti nel proprio le risorse migliori; un conflitto mortale deve diventare un conflitto di cooperazione, in cui i due sistemi si facciano l'un l'altro una concorrenza costruttiva soprattutto con riforme sociali e profittino l'uno dell'altro⁷.

Che sia ancora molto lunga la via fino a che simili concezioni possano essere attuate nella difficile realtà della politica europea, è naturale. Altrettanto ovvio è che nel corso dei tentativi di convertire in realtà simili strategie venga a galla una molteplicità di problemi e di pericoli di cui torneremo ad occuparci in seguito. Ammonimenti ispirati dalle migliori intenzioni, che si fissino esclusivamente su problemi senz'altro reali e presuppongono solo le peggiori conseguenze possibili di una politica distensiva del mutamento⁸, corrispondono alle possibilità ed esigenze della situazione europea altrettanto poco quanto quell'ottimismo euforico che ritiene un compito rapidamente realizzabile la creazione della nuova Europa.

Là dove i governi perseguono un'attiva politica di distensione, le concezioni qui descritte cominciano, a ragione solo con molta prudenza, a influenzare la politica concreta. Come questo avvenga nei dettagli e quali problemi sollevi è quello che dovremo considerare ora, occupandoci della Conferenza per la sicurezza e cooperazione europea, in cui sono pendenti problemi fondamentali del mutamento pacifico in Europa, per rivolgere poi la nostra attenzione a quel secondo grande complesso di possibili mutamenti in Europa che sono le trattative per una riduzione reciproca e bilanciata delle forze armate (Mbfr).

⁷ Come esempio tipico cfr. Walter Möller e Fritz Vilmar, *Sozialistische Friedenspolitik für Europa. Kein Frieden ohne Gesellschaftsreform in West und Ost*, Rowohlt, Reinbeck bei Hamburg, 1972, pp. 113 ss.

⁸ Cfr. per esempio Hans-Peter Schwarz, *Sicherheitskonferenz und westliche Sicherheitsgemeinschaft*, « Europa Archiv », a. 27, 1972, fasc. 24, pp. 823-834.

II. La Csce: problemi e prospettive

La proposta di una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea (Csce) è stata spesso ricordata nei rapporti orientali e occidentali dalla metà degli anni sessanta. Ma oggetto di intense discussioni in occidente e fra est e ovest il progetto è diventato soltanto dalla conferenza della Nato a Reykjavik del 1968, in cui gli alleati occidentali avanzarono la proposta di una riduzione reciproca e bilanciata delle forze armate, e dalla dichiarazione di Budapest del marzo 1969, quando il Patto di Varsavia propose una conferenza per la sicurezza europea.

Nonostante il sempre più vivo interesse sovietico ad una convocazione della conferenza al più presto possibile, i colloqui preliminari per la sua preparazione hanno avuto inizio solo nel novembre 1972. Alla base di ciò stavano soprattutto tre motivi, che non sono irrilevanti ai fini di una valutazione complessiva di questo progetto.

Da un lato, l'atteggiamento di riserbo degli Stati Uniti era un motivo essenziale per una reazione di cautela alla fretta sovietica di convocare la conferenza. Tale atteggiamento non si modificò nemmeno in seguito, quando i paesi socialisti ebbero chiarito che a tale conferenza Stati Uniti e Canada dovevano prender parte con pieni diritti. Dietro questo atteggiamento, che dai differenti membri della Nato fu condiviso in misura diversa, stava un certo scetticismo non solo riguardo ai motivi che animavano l'Unione sovietica, ma anche all'utilità e alle ripercussioni sul sistema di alleanze dell'occidente. Da ciò nasceva una forte pressione per un'accurata analisi e pianificazione di questo complesso generale.

Con ciò era collegato un secondo motivo dell'atteggiamento di cautela assunto dagli Stati occidentali. Quello che importava loro era di provvedere a che la progettata conferenza fosse vista nel contesto

generale degli sforzi di distensione in Europa e che venisse coordinata con altre misure. Proprio la Repubblica federale, interessata alla conferenza a causa della sua politica di distensione, era ansiosa di chiarire le questioni bilaterali nel rapporto tedesco-sovietico e in quello tedesco-polacco e di conseguire progressi effettivi riguardo alla garanzia dello status di Berlino ovest, prima che si dovesse riunire la conferenza. Per questi motivi la Nato si accordò su un « calendario della distensione », in cui il consenso occidentale a colloqui preparatori veniva condizionato ad una felice conclusione delle trattative tedesco-sovietiche e tedesco-polacche e di un nuovo accordo per Berlino fra le quattro grandi potenze. Questa tattica ebbe successo e sicuramente contribuì ad agevolare e accelerare le trattative sull'accordo di Berlino.

Il terzo e ultimo motivo dell'atteggiamento cauto degli stati occidentali era la convinzione che una simile conferenza avrebbe avuto senso solo se preceduta da una preparazione e pianificazione accurata. Dietro di ciò stava fra l'altro una certa diffidenza verso i motivi che inducevano l'Unione sovietica ad una forte pressione perché si convocasse una tale conferenza; anzi a questo proposito si sospettava il tentativo, effettuato scavalcando i governi occidentali, di indurre nell'opinione pubblica occidentale, con la convocazione di una tale conferenza, false valutazioni relativamente alla situazione effettiva della politica di sicurezza. Si vedeva inoltre il pericolo che una simile conferenza si trasformasse in un foro di propaganda e per di più potesse contribuire a seminar zizzania fra gli stati occidentali. Per questi motivi l'occidente persisteva nella richiesta di una preparazione accurata, allo scopo da un lato di assicurare che dopo una certa chiarificazione preliminare fossero in discussione argomenti per cui valesse la pena di trattare, e dall'altro di garantire che da parte occidentale qualsiasi passo sarebbe stato intrapreso solo dopo un'accurata verifica dell'esistenza di un accordo interno.

Nel novembre 1972 si sono avviati ad Helsinki colloqui preliminari a livello di ambasciatori, che devono portare ad una conferenza generale progettata per l'estate. Ma già dopo pochissimo tempo è risultato chiaro quanto radicali erano le divergenze di opinione su questioni essenziali e davanti a quali difficili problemi si sarebbe trovata la conferenza.

Interessi divergenti

Motivo principale, comune all'est e all'ovest, per la convocazione di questa conferenza è di creare in questo convegno uno spazio entro

il quale divenga accettabile per le due parti un mutamento pacifico. Ma tanto l'est e l'ovest quanto anche i singoli stati di ognuno dei due schieramenti si sono recati al tavolo della conferenza con obiettivi molto diversi. Se gli interessi comuni siano in grado di superare queste differenze, si potrà dire solo quando la conferenza sarà in una fase avanzata. Qualunque risultato dia in dettaglio un'analisi delle divergenze di interessi, resta però sempre vero che già la prima fase della discussione e della vera e propria preparazione di questo progetto ha reso evidente il carattere dinamico di questo complesso, e che quindi ammonimenti e prese di posizione non possono assolutamente conservare la loro rigidità e che la conferenza può prendere delle pieghe del tutto imprevedibili.

La prima e più fondamentale divergenza di interessi fra est e ovest sembra consistere nelle differenti concezioni che si hanno del problema in che misura e in che forma un mutamento pacifico possa rendersi possibile attraverso nuove strutture di cooperazione fra est e ovest. Su questo punto esistono fra i due campi divergenze radicali di opinione, che dai dibattiti della conferenza preparatoria di Helsinki sono state più confermate che soppresse. Certamente le due parti non progettano di porre in questione lo status quo territoriale; dovrebbe anche essere accertato che l'Unione sovietica desidera con tutte le sue forze un « riconoscimento dei risultati della seconda guerra mondiale » e con ciò un consolidamento della sua sfera di influenza. Se però fosse stato questo il suo unico scopo, per consolidare la sua egemonia sarebbe bastato, come negli anni cinquanta, esagerare il revanchismo tedesco e scatenare un clima di ostilità e tensione.

Che invece l'Unione sovietica ricerchi e pratichi dei rapporti nuovi all'insegna della distensione, ciò può essere interpretato come un fatto tanto positivo quanto anche negativo: da un lato in quanto con ciò essa cerca un qualcosa di più, cioè un influsso sulle vicende dell'Europa occidentale; dall'altro in quanto con questa politica essa è pronta ad accettare un mutamento in Europa e con ciò anche all'interno del proprio schieramento. Le due interpretazioni potrebbero essere contemporaneamente esatte, ma rendono palese che ad una politica di mutamento indirizzata all'altro sistema è incorporata anche la cautela, anzi la tendenza a prendere le distanze, nei confronti di un mutamento entro il proprio campo.

Tuttavia il problema di fondo di come ognuna delle parti definisca i limiti del mutamento pacifico in collegamento con una crescente interazione e cooperazione si pone non soltanto per l'Unione sovietica e per il campo socialista. Che d'altra parte proprio lì si annidi la resistenza più forte, è apparso particolarmente chiaro nelle trattative preliminari, quando, appunto in connessione al problema del

miglioramento dei contatti umani, dello scambio culturale e dell'allargamento del flusso di informazioni, l'Unione sovietica e i suoi alleati non hanno lasciato dubbio alcuno che essi non avrebbero tollerato alcuno sviluppo che non avvenisse sotto un completo controllo statale. Se in questo atteggiamento si manifesta anche un timore delle conseguenze sull'ortodossia comunista che potrebbero risultare da un più intenso contatto della popolazione dell'Europa orientale con quella occidentale, anche per i sistemi sociali dell'occidente una forte intensificazione dell'interazione e cooperazione non è del tutto senza problemi, poiché con ciò anche qui affioreranno dei conflitti.

In collegamento col mutamento pacifico si pone per gli stati occidentali anche un dilemma. Da un lato essi non hanno alcun interesse a che come risultato di un mutamento accelerato si producano in Europa orientale dei contraccolpi che conducano a repressioni. Ma d'altra parte per loro il mutamento deve anche significare non solo più cooperazione e più sicurezza nel rapporto fra est e ovest, ma anche più ampi diritti dell'uomo, una maggiore libertà e una più elevata qualità di vita. « L'occidente dovrebbe dare ogni possibile assicurazione di non voler seminare alcuna inquietudine in Europa orientale e di accettarne il coordinamento all'Unione sovietica sul piano militare e della politica estera. Ma dimenticare l'unica speranza di una reale riconciliazione, interrompere il lavoro per i diritti dell'uomo e per l'autodeterminazione, contribuire a bloccare il mutamento politico, invece di insistere su un concetto di sicurezza europea che potrebbe render possibile un tale mutamento, tutto questo farebbe dell'occidente il partner di una Santa alleanza che si oppone alle tendenze fondamentali della società moderna e all'aspirazione dei popoli al mutamento »¹.

La questione fondamentale della portata e dei confini di un mutamento pacifico nelle relazioni fra est e ovest si pone in connessione con quasi tutti i complessi di temi della conferenza, si tratti dell'ambito di progetti economici comuni, di programmi ecologici o di uno scambio culturale e scientifico. Tuttavia da nuovi passi est e ovest possono trarre profitto insieme, poiché, dati gli elementi arrischiati e la struttura sterile delle loro relazioni, dei piccoli progressi sarebbero meglio che niente. Poiché le due parti sono consapevoli del pericolo che, con mutamenti sconnessi e incontrollati possa anche andare perduto qualcosa, soprattutto la stabilità europea, pur potendo divergere circa le proporzioni e la natura del mutamento auspicato, est e ovest hanno però un interesse comune a un pragmatismo intelligente.

¹ Pierre Hassner, *Schwankendes Europa. Die Dialektische Renaissance der Ideologie in der europäischen Politik*, in Peter Raina (editore), *Internationale Politik in den siebziger Jahren*, S. Fischer Verlag, Frankfurt a.M., 1973, p. 85.

La seconda divergenza di interessi fra est e ovest in relazione alla conferenza europea nasce dalla tendenza dell'Unione sovietica a rallentare o addirittura a bloccare l'integrazione dell'Europa occidentale. Questo problema verrà analizzato più avanti in un paragrafo speciale. In questo punto basti ricordare che la causa di questo problema non è solo un atteggiamento di rifiuto dell'Unione sovietica nei confronti della Comunità europea, ma che il problema di fondo sta in una possibile combinazione di resistenza sovietica e di debolezza della comunità per colpa della discordia fra i suoi componenti.

Un terzo campo di fondamentali divergenze di interessi fra est e ovest, spesso ricordato in relazione con la Conferenza europea, potrebbe risultare dal tentativo sovietico di indebolire le relazioni degli Stati uniti con l'Europa. Spesso si propone la tesi che lo scopo perseguito dall'Unione sovietica è quello di provocare un ritiro americano dall'Europa, e precisamente un ritiro così ampio che l'Unione sovietica possa diventare la forza dominante d'Europa, ma non così completo che gli europei occidentali siano costretti all'unione politica e ad una difesa comune con armi convenzionali e nucleari.

Che l'Unione sovietica abbia interesse ad un indebolimento dell'influsso americano in Europa, è nella natura del conflitto e della competizione politica che sono in atto fra le due potenze mondiali e sono destinati a durare anche in futuro. Tuttavia anche qui la politica sovietica non è priva di ambivalenza, poiché solo in una cooperazione parziale con gli Stati uniti essa può stabilizzare potenziali focolai di crisi, per esempio Berlino, e sviluppare relazioni strategiche che riducano il rischio di una guerra. A ciò si aggiunge l'interesse sovietico ad un aiuto scientifico e tecnico da parte degli Usa e ad un atteggiamento neutrale degli Stati uniti nel conflitto cinosovietico.

Tuttavia il desiderio sovietico di una diminuzione dell'influsso americano in Europa resta una realtà. La conseguente politica sovietica, pur potendo essere percepita solo indirettamente e in tono smorzato in collegamento con la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea, è tuttavia importante in quanto si incontra con tensioni e problemi crescenti nei rapporti fra l'America e l'Europa. Gli stati occidentali possono quindi risolvere questo problema non nella conferenza, ma solo fra se stessi, risolvendo le questioni pendenti di politica economica e della sicurezza e realizzando fra America ed Europa una cooperazione che funzioni.

Argomenti di trattativa alla conferenza

Dopo una fase di intensi contatti bilaterali a livello diplomatico, di consultazioni multilaterali in oriente e occidente e di studi a carattere non ufficiale², nel novembre 1972 sono cominciati a livello di ambasciatori i colloqui preliminari per la preparazione della conferenza. Mentre l'intenzione dell'Unione sovietica e dei suoi alleati era stata di cominciare la conferenza il piú presto possibile senza una preparazione troppo lunga e con un ordine del giorno elastico, gli stati occidentali avevano insistito sulla necessità di preparare intensamente la conferenza, definendo con la maggiore ampiezza possibile già nello stadio preparatorio gli argomenti da discutere, preparando primi abbozzi di convenzione e portando cosí avanti i lavori che dalla conferenza ci si potessero aspettare dei risultati concreti. Per questo motivo gli stati occidentali hanno tentato di dare mandati il piú possibile precisi alle commissioni attive in fase di conferenza. Dopo faticose trattative, nella primavera 1973 si è delineato un compromesso in base al quale temi omogenei sono stati raggruppati in cosiddetti « pacchetti », di cui ciascuno abbozzava i compiti di una delle future commissioni. Contemporaneamente, entro i singoli gruppi di argomenti, la preconferenza ha cominciato a redigere testi destinati a servire da base di lavoro per la conferenza. La preconferenza si è accordata su quattro gruppi di argomenti: questioni di sicurezza, questioni di cooperazione economica, problemi di contatti culturali e umani, questioni istituzionali. Questi punti saranno brevemente illustrati nelle pagine seguenti.

QUESTIONI DI SICUREZZA. In questo gruppo di temi la preconferenza ha esaminato due gruppi di problemi che sono in discussione già da qualche tempo, cioè i principi delle relazioni interstatali e le possibilità di misure atte a dare fiducia, e inoltre la proposta sviz-

² Di lavori sulla conferenza esistono: Friedrich-Karl Schramm, Wolfram Georg Riggert e Alois Friedel (editori), *Sicherheitskonferenz in Europa, Dokumentation 1954-1972*, Metzner, Frankfurt a.M., 1972; Hans-Peter Schwarz e Helga Haftendorn (editori), *Europäische Sicherheitskonferenz*, Leske Verlag, Opladen, 1972; le conferenze e discussioni di due simposii sulla conferenza tenuti fra est e ovest nel marzo e nell'ottobre 1972, pubblicati nel vol. 1972 N. 2 (giugno 1972) e nel vol. 1973 N. 1 (marzo 1973) di *Wissenschaft und Frieden*, edito dall'Internationales Institut für den Frieden di Vienna (ciclostilato); l'ampia proposta dell'Istituto di ricerche sulla pace di Oslo: *Some Institutional Suggestions for a System for Security and Cooperation in Europe*, International Peace Research Institute, Oslo, 1972; una buona rassegna del dibattito piú recente è contenuta in *Integration und Kooperation in Europa* (Bericht über die Jahrestagung v. 5 - 8-10-1972), ed. dal Politisches Club der Evangelischen Akademikerschaft in Deutschland, Berlin, 1973 (ciclostilato).

zera, presentata solo nel corso della preconferenza, di un accomodamento dei conflitti.

L'idea di formulare per l'Europa dei « principi delle relazioni interstatali » fu una delle prime a essere discussa in relazione col progetto di una conferenza per la sicurezza. Ciò si rivelò utile anche se molti di questi principi sono già codificati in quella Carta delle Nazioni unite che anche indipendentemente è riconosciuta come diritto vincolante dai partecipanti alla conferenza. Una discussione di questi principi richiederebbe infatti l'opportunità di una discussione a fondo della politica internazionale in Europa e di una quantità di equivoci e problemi nelle relazioni interstatali. I principi delle Nazioni unite vennero formulati prima dell'inizio della guerra fredda. Potrebbe perciò essere importante — così argomentavano i fautori di una simile discussione — discutere l'applicazione di questi principi alla nuova situazione europea e formulare altri principi non fissati nella Carta. In questo modo si offrirebbe anche l'opportunità di fissare dei principi che definiscano obiettivi a lunga scadenza per la politica comune dell'est e dell'ovest per il futuro dell'Europa. Inoltre si offrirebbe qui l'opportunità per la creazione di una convenzione e di una commissione per i diritti dell'uomo, quali oggi esistono già per l'Europa occidentale.

Nella loro dichiarazione di Bucarest del luglio 1966 e nel programma d'azione della conferenza di Karlovy Vary dell'aprile 1967, gli stati del Patto di Varsavia avevano già presentato delle proposte in cui polemiche contro gli Usa e la Repubblica federale e una quantità di richieste offensive — tra cui autorizzazione del Partito comunista tedesco, riconoscimento della Rdt e conferma di Berlino ovest come « particolare entità politica » — si combinavano con la formulazione di principi per una discussione in sede di conferenza, fra i quali quelli della non ingerenza e del rispetto dell'integrità territoriale. Solo la dichiarazione di Budapest del marzo 1969 mitigò le polemiche e come scopo della conferenza richiese la creazione di un « sistema di sicurezza europea »³.

È sorto però un contrasto con la dottrina della sovranità limitata degli stati all'interno del campo socialista, sinora affermata dall'Unione sovietica; secondo tale concezione non rientrano fra quelle questioni delle relazioni « internazionali » che sono argomento della conferenza i rapporti e le evoluzioni interne degli stati europei orientali. Lo stesso problema dell'autodeterminazione sarebbe una questione di decolonizzazione, regolata dalle Nazioni unite e non rilevante per l'Eu-

³ Per i testi cfr. *Sicherheitskonferenz in Europa, op. cit.*

ropa. Invece altri principi, come quello della sovranità e del non intervento, hanno potuto essere stesi in formulazioni accettabili per entrambe le parti.

Il secondo complesso di problemi, vale a dire le « misure atte a dare fiducia », aveva sempre un'importanza particolare per gli stati occidentali, poiché il loro interesse principale alla conferenza stava nelle possibili misure e progressi nel campo della sicurezza europea. Perciò essi insistettero anche sull'inclusione degli aspetti politici e militari della sicurezza nelle trattative fra est e ovest in Europa. Presso gli stati socialisti notoriamente la priorità andava ad altri obiettivi. Benché essi fossero pronti a porre in discussione principi di convivenza fra gli stati, tuttavia i problemi di cooperazione economica e tecnica venivano in prima linea. Per lungo tempo l'Unione sovietica non aderì all'offerta occidentale di cominciare trattative per quello che era il complesso più importante per l'occidente, vale a dire le riduzioni bilaterali delle forze armate. Ma, sebbene cominciate all'inizio del 1973, le trattative Mbfr sono incappate in difficoltà così grandi sulla questione del numero dei partecipanti da progredire solo lentamente, di modo che — se si considerano Csce e Mbfr nel contesto generale delle trattative fra est e ovest in Europa — sulla questione degli aspetti politici e militari della sicurezza le trattative non hanno fatto quasi passi avanti.

Anche nella preconferenza di Helsinki l'Unione sovietica rifiutò di trattare questioni militari in senso più stretto, ma era pronta a fare argomento della conferenza « determinate misure per l'aumento della stabilità e il rafforzamento della fiducia »⁴.

Anche se da ambo le parti saranno effettuate e avranno successo misure atte a creare fiducia, lo scoppio di serie crisi e conflitti non può essere escluso. Quindi, ora come prima, resta la necessità di prendere provvedimenti in vista di simili casi, anzitutto creando un sistema di management delle crisi che riduca la possibilità dell'uso della forza; in secondo luogo tutte le misure della mediazione pacifica possono contribuire a rimuovere già al loro sorgere i focolai di crisi. Questo era il senso della proposta svizzera di un sistema di accomodamento dei conflitti, che però ha incontrato scarso favore nel blocco orientale.

Su alcune questioni fondamentali della sicurezza europea torneremo più avanti in relazione alla discussione di Mbfr e Salt.

QUESTIONI DELLA COOPERAZIONE ECONOMICA. Anche in que-

⁴ Cfr. i resoconti della « Frankfurter Allgemeine Zeitung » del 23 gennaio 1973 e della « Neue Zürcher Zeitung » del 28 febbraio 1973.

sto settore gli stati occidentali avevano presentato nel gennaio 1973 una serie di proposte circostanziate per migliorare la cooperazione fra est e ovest. In particolare si trattava dei seguenti complessi di problemi: nel settore del miglioramento degli scambi commerciali si doveva esaminare come i presupposti di tali scambi potessero essere migliorati da una migliore informazione su mercati e prodotti esistenti, da procedure di accomodamento delle controversie, dal miglioramento dei contatti economici, dalla facilitazione delle esportazioni, dall'addestramento di managers e dalla tutela della proprietà spirituale, brevetti, copyrights, ecc. In questo contesto agli stati occidentali interessava soprattutto rimuovere gli ostacoli esistenti nel commercio fra est e ovest.

Nel campo della cooperazione industriale i paesi occidentali hanno proposto di migliorare le possibilità di cooperazione fra ditte. A ciò dovevano contribuire norme sulla non discriminazione, sulla difesa degli investimenti, sul trasferimento dei profitti e sulle possibilità di residenza. È anche stato proposto di esaminare in un gruppo di lavoro la questione dello sfruttamento delle materie prime e di una politica europea a lungo termine delle fonti di energia. Un altro gruppo di lavoro doveva studiare le questioni degli ostacoli ai trasporti in Europa e delle comunicazioni, e le agevolazioni del turismo fra est e ovest. In questo contesto sono state avanzate proposte di discutere le possibilità di misure comuni per la difesa dell'ambiente, specialmente per l'inquinamento atmosferico e idrico, e in questo campo soprattutto per il Mar Baltico.

Tuttavia nel campo della cooperazione economica il margine per possibili iniziative è di gran lunga maggiore delle proposte citate. Nella discussione non ufficiale che ha preceduto l'apertura della conferenza è stata discussa una quantità di progetti ulteriori che potrebbero forse essere esaminati in uno stadio avanzato; fra questi lo sviluppo di una rete di energia comune a tutta l'Europa e di nuove vie di trasporto fra est e ovest, la costituzione di un sistema comune di oleodotti o comuni iniziative industriali per l'applicazione di nuove tecnologie.

Sebbene per nessun oggetto di trattativa della conferenza l'Unione sovietica e i suoi alleati abbiano tanto interesse quanto ai problemi della cooperazione economica, anche su questo punto l'attuazione delle misure decise non sarà affatto facile e richiederà qualche tempo. Troppo grandi sono le differenze nei rispettivi sistemi socioeconomici, nei modelli mentali dominanti e nelle tradizioni stabilitesi, per non rendere anche qui probabile l'insorgenza di una quantità di problemi e conflitti. Ma anche qui vale la considerazione che dagli accordi le due parti possono guadagnare moltissimo e che a lunga scadenza con la

cooperazione economica possono demolire immagini di ostilità, promuovere processi di apprendimento e a poco a poco attivare atteggiamenti di cooperazione che possono modificare le relazioni politiche fra est e ovest.

RELAZIONI UMANE E SCAMBIO CULTURALE. Come tutti si attendevano, per nessun altro oggetto di trattativa della conferenza le divergenze di concezioni fra est e ovest analizzate all'inizio sull'intensità e natura del mutamento possibile in Europa hanno condotto a marcate divergenze di vedute, quanto per la questione dei contatti umani, dello scambio di informazioni e delle relazioni culturali. Anche in questo settore nel gennaio 1973 gli stati occidentali avevano presentato proposte dettagliate. Per conseguire una maggiore libertà di autorizzazione per persone e informazioni essi avanzarono proposte per un programma a lungo termine di intensificazione degli scambi culturali, fra cui proposte di aumento dello scambio di libri, riviste, film e programmi radiofonici e televisivi o per l'agevolazione di traduzioni da una lingua nell'altra. Nel campo dei contatti umani essi proposero una generale facilitazione di viaggi, incontri della gioventù, riunificazioni di famiglie, matrimoni e scambi di studenti, senza trascurare le premesse necessarie a questi scopi, come borse di studio, corsi di lingua, ecc. Nel campo dell'ampliamento del flusso di informazioni essi presentarono proposte per una facilitazione dello scambio di informazioni in tutti i settori e per l'agevolazione del lavoro dei giornalisti.

Per l'occidente progressi in questi settori erano e sono essenziali in quanto pietra del paragone dei reali progressi della distensione in Europa. Essenzialmente si tratta di far sí che il processo di mutamento introdotto dalla distensione torni di vantaggio anche ai singoli individui. Su questo problema regnava in campo occidentale una grande unanimità. Specialmente la Repubblica federale considerava e considera particolarmente importanti i progressi in questo settore, partendo dal presupposto che un miglioramento dei contatti umani a livello dell'Europa intera punterà e favorirà la sua politica, rivolta allo stesso scopo, di miglioramento delle relazioni fra le società della Germania orientale e di quella occidentale.

Nei primi mesi della pre-conferenza l'Unione sovietica e i suoi alleati hanno praticamente opposto un totale rifiuto alle concezioni e proposte occidentali. Specialmente l'Unione sovietica e la Polonia hanno obiettato alle proposte occidentali che per la cooperazione culturale e per i contatti umani deve valere il principio che essi possano avvenire solo nel « rispetto della sovranità, dei costumi e delle leggi di tutti i paesi ». A loro parere lo scambio di informazioni deve « ser-

vire al rafforzamento della pace e del buon vicinato ». Nelle piú diverse formulazioni questi paesi hanno richiamato l'attenzione sul principio che spetta allo stato decidere che cosa sia ammissibile, e che tutti questi processi debbono soggiacere al controllo univoco dei governi. Le controproposte per un potenziamento degli scambi culturali e dei mass media andavano a parare nello scambio di delegazioni ufficiali di organizzazioni interstatali. I commenti della stampa dei paesi socialisti resero chiaro che con l'attuazione delle proposte occidentali si sarebbe posto il pericolo di un'infiltrazione entro il sistema socialista e di un suo svuotamento.

Per gli stati occidentali è inaccettabile la concezione dei paesi socialisti secondo cui l'intero complesso dei contatti umani, del flusso di informazioni e degli scambi culturali deve essere sottoposto ad un completo controllo statale, e che ogni sviluppo indesiderato possa essere dichiarato ingerenza in questioni interne. D'altra parte sarebbe mancanza di realismo aspettarsi che in questo campo si possano raggiungere risultati rapidi e spettacolari. Le posizioni circa l'auspicabilità ed accettabilità di un mutamento sociale sono cosí radicalmente diverse nei due campi che da parte occidentale si richiede una grande pazienza e costanza per convincere i partners socialisti dei colloqui che anche i loro sistemi possono arrischiare una maggiore apertura verso l'esterno.

QUESTIONI ISTITUZIONALI. Nel giugno 1970 a Budapest da parte degli stati membri del Patto di Varsavia è stata avanzata per la prima volta la proposta della « costituzione alla conferenza paneuropea di un organo per questioni di sicurezza e cooperazione europea »⁵. Nella conferenza preliminare tale proposta è stata precisata nel senso che si doveva trattare di un collegio consultivo, che come organo preparatorio per conferenze future doveva curare la continuità dei contatti e che, senza avere una sede fissa, doveva riunirsi di volta in volta nel paese che avrebbe avuto la presidenza in un regolamento futuro.

Presso gli stati occidentali la proposta di una nuova istituzione incontrò sin dall'inizio scarsa simpatia. Dopo una consultazione interna, gli stati occidentali sostennero anche alla preconferenza l'opinione che per loro l'istituzione di un organo avrebbe avuto interesse solo in seguito, nel caso che si fosse fatta un po' di pratica con la conferenza e soprattutto che si fossero potuti elencare successi su problemi concreti. Dietro questo atteggiamento stava da un lato il timore che un'accettazione della proposta dei paesi orientali in un momento in cui la conferenza non aveva ancora avuto luogo o non poteva ancora presentare dei successi sollevasse il pericolo che con

⁵ Testo in « Europa Archiv », a. 25, 1970, fasc. 14, p. D 324.

ciò ci si imbarcasse in una serie di conferenze internazionali in cui si sarebbe parlato molto e fatta molta propaganda senza che ci fosse la garanzia di poter raggiungere progressi su questioni concrete. Agli occhi dei paesi occidentali un regolamento istituzionale ha senso soltanto se si possono esercitare funzioni reali fondate su accordi raggiunti in sede di conferenza e su progressi in problemi concreti.

Ma dietro l'esitazione dell'occidente ad accettare la proposta orientale di creare un nuovo organo stava ancora un secondo motivo. I paesi occidentali non erano pronti a relativizzare, se non addirittura a compromettere, le proprie istituzioni occidentali con un'accettazione indifferenziata di questa proposta. Proprio l'atteggiamento ambivalente, se non ostile, dei paesi socialisti nei confronti dell'integrazione dell'Europa occidentale e delle sue istituzioni aveva come conseguenza questa cauta presa di posizione.

In effetti la possibilità e necessità di istituzioni è strettamente legata ai progressi raggiunti sugli argomenti di trattativa della conferenza e alla natura di tali progressi. Da un lato è pensabile una molteplicità di regolamenti la cui attuazione o sorveglianza può essere affidata a istituzioni già esistenti, specialmente alla Comunità europea, al Consiglio per il mutuo aiuto economico o alla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni unite.

D'altra parte vale la pena di creare nuove istituzioni soltanto se esse abbiano anche nuove funzioni reali, poiché per poter convocare una nuova conferenza occorre soltanto l'accordo degli stati partecipanti. D'altra parte una conferenza dietro la quale per molti partecipanti sta l'obiettivo ultimo della creazione di un nuovo sistema di sicurezza europea, non esaurirà sicuramente il suo compito in una seduta per quanto lunga. Chi nella conferenza ripone simili aspettative — e spesso si tratta dei suoi segreti avversari — lascia il terreno della politica realistica e sarà ben presto disilluso. Un sistema di sicurezza europea può essere attuato solo lentamente con un processo graduale che si estenda su una serie di anni.

Da ciò risulta una semplice conseguenza per la questione delle istituzioni: un organo nuovo diventa sensato in primo luogo solo se le nuove funzioni non possono essere affidate a istituzioni già esistenti, e in secondo se esse possono esercitare nuove funzioni per il potenziamento della « sicurezza » e l'approfondimento della cooperazione in Europa, realizzando con ciò un concreto primo passo verso la creazione di un nuovo sistema europeo di sicurezza e cooperazione.

Appunto nel campo della sicurezza la situazione europea potrebbe essere migliorata, nel caso di accordi concreti, con la creazione di una commissione per la sicurezza europea. Una simile commissione, che oltre agli Stati uniti e all'Urss avrebbe come membri una serie

di stati europei, potrebbe attuare e sovrintendere misure atte a creare fiducia, diventare l'organo principale del controllo sugli armamenti in Europa e come strumento del management delle crisi e della mediazione pacifica contribuire a che si riduca la probabilità dell'impiego della forza. Se a questa commissione per la sicurezza europea dovessero essere attribuiti sufficienti funzioni e compiti e se gli stati europei ne facessero uso, col tempo potrebbe risultarne una specie di consiglio di sicurezza europea, anche senza le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite.

L'occasione della conferenza dovrebbe essere utilizzata per collegare col sistema delle Nazioni unite, nei limiti del ragionevole, i progressi e gli accordi concreti soprattutto nel campo della sicurezza⁶. In un'epoca in cui il sistema internazionale compie una svolta importante, è giunto il momento in cui tornano di vantaggio anche alle Nazioni unite sviluppi nuovi grazie ai quali nelle relazioni prima prevalentemente antagonistiche vengono introdotte la cooperazione e le misure per il consolidamento della sicurezza. Il ruolo secondario avuto in passato dalle Nazioni unite nella stabilizzazione delle relazioni tra est e ovest derivava non solo dall'intensità del conflitto est-ovest, che da allora si è attenuato, ma soprattutto dalla mancanza di disponibilità delle forze dirigenti delle due parti a lasciare in questo conflitto alle Nazioni unite lo spazio per qualsiasi funzione. Se si giungesse a questo, i membri della conferenza non dovrebbero esitare a porre in questione, o se necessario a rivedere, in vista della mutata situazione europea e della loro funzionalità, modi procedurali o regole istituzionali delle Nazioni unite, poiché solo così un mutamento in Europa può anche dare nuovi impulsi alle Nazioni unite e rafforzarle.

Che determinate funzioni del management delle crisi, della sorveglianza, della gestione di misure atte a creare fiducia o di riduzioni delle truppe decise dalle trattative Mbfr siano affidate a un simile organo collegato alle Nazioni unite in modo piuttosto elastico, rafforzerebbe le Nazioni unite nell'espletamento del loro compito di tutela della pace. Inoltre una simile istituzione potrebbe essere fissata a Berlino, aggiungendo così il peso delle Nazioni unite alle forze che oggi già vi operano per il mantenimento dello status quo.

Verso un sistema di sicurezza europeo?

Si è spesso detto che lo scopo della Conferenza europea per la sicurezza e la cooperazione dovrebbe essere l'istituzione di un nuovo

⁶ A questo proposito si trova una serie di proposte in *Some Institutional Suggestions for a System of Security and Cooperation in Europe*, op. cit.

sistema di sicurezza europeo. Chiunque adotti tale scopo, senza allontanarsi da un terreno di realismo politico, deve optare per un tipo di conferenza che si articoli come un lungo processo per diversi anni. Gli antagonismi esistenti con le loro radici sociali, psicologiche, economiche e militari si estendono in profondità. Ogni tentativo di modificare tali elementi strutturali attraverso un processo politico richiederà molto tempo e un pesante lavoro.

Certamente la sicurezza sarebbe aumentata anziché diminuita durante tale processo. Date le caratteristiche fondamentali della politica internazionale contemporanea, la sicurezza può essere mantenuta solo per mezzo di effettive garanzie e provvedimenti credibili che richiedano la presenza di forze militari in adeguato equilibrio. In assenza di un'autorità sovranazionale delle Nu che disponga di forze militari — e ne siano molto lontani. — garanzie, provvedimenti e quindi sicurezza potranno sfortunatamente essere assicurate solo mantenendo un nucleo dei tradizionali strumenti della sicurezza, quali gli impegni nel seno delle alleanze. È sperabile che esse opereranno a un livello drasticamente ridotto di forze militari e in condizioni di diminuita tensione, con un'efficace sistema di controllo degli armamenti e delle crisi.

Pertanto un nuovo sistema di sicurezza in Europa per molto tempo non potrà fare a meno di alcuni elementi del vecchio sistema, anche se ne differirà per l'aumento della sicurezza stessa. Solo dopo la scomparsa dell'attuale antagonismo tra est ed ovest potrà emergere un sistema di sicurezza completamente « nuovo » che si sia liberato di certi aspetti delle odierne strutture delle alleanze, caratterizzate dalla mutua deterrenza. Il sistema collettivo di sicurezza — spesso citato come l'ultima via di uscita per le tendenze attualmente in movimento — non avrebbe attendibili basi politiche a meno che l'attuale stato di ostilità fosse rimpiazzato da una comunità per la sicurezza in cui l'uso della forza per risolvere le dispute fosse così assolutamente escluso, come lo è oggi, per esempio, tra Gran Bretagna ed Olanda o tra Germania Federale e Francia. L'istituzione di un sistema collettivo di sicurezza dovrebbe essere naturalmente l'obiettivo a lungo termine e dovrebbe guidare l'azione politica negli anni a venire, per esempio dando impulso alla collaborazione tra est ed ovest. Ma la risposta pratica per il prossimo futuro resta in un'azione che trasformi gradualmente il sistema attuale.

Le consultazioni fra gli occidentali

Quando la Repubblica federale tedesca entrò nella fase attiva della Ostpolitik negoziando un trattato con l'Unione sovietica, in occidente si era diffuso il timore che la politica tedesca sfociasse in un indebolimento delle sue relazioni con l'ovest. Tali timori si rivelarono infondati grazie soprattutto ad un intenso scambio di dettagliate consultazioni con gli alleati occidentali durante tutte le fasi. Infatti per molti anni in occidente non ci sono state consultazioni così intense come è accaduto durante i negoziati sui Trattati di Mosca e di Varsavia e sull'Accordo delle quattro potenze su Berlino.

Finora vi è stato un considerevole numero di consultazioni multilaterali e bilaterali per la preparazione del carteggio sui vari argomenti connessi con la conferenza. All'interno della Comunità europea la commissione incaricata per il coordinamento della politica estera ha istituito una sotto commissione per la conferenza; un secondo gruppo ad hoc, che comprende una rappresentanza della commissione, considera gli aspetti economici della conferenza. All'interno della Nato, la conferenza è stata oggetto di studi e di consultazioni per oltre due anni. Nel recente passato, la cooperazione in occidente ed il mantenimento della sicurezza da un lato, e il progresso nel campo della distensione dall'altro, sono stati resi entrambi possibili da un efficace consultazione tra occidentali. I paesi occidentali hanno tutte le ragioni di mantenere intense consultazioni al livello europeo e della Nato nella preparazione e nei negoziati della Conferenza.

III. Integrazione eurooccidentale e strutture paneuropee

Incompatibilità o complementarità?

La relazione che intercorre tra il progresso verso l'integrazione europea e il progresso verso una cooperazione tra est ed ovest europeo sarà un problema cruciale nei prossimi anni. Molti europei occidentali non hanno ancora visualizzato i dilemmi che questi due processi di trasformazione sollevano l'uno verso l'altro. Negli ultimi anni, l'integrazione nell'Europa occidentale e il movimento verso la cooperazione attraverso tutta l'Europa sono spesso stati confusi tra di loro. La confusione è stata spesso resa plausibile da certe formule attraenti come « la riunificazione dell'Europa » o « il sistema europeo della cooperazione economica ».

Guardando avanti è necessario riconoscere le differenze sostanziali fra il movimento per l'integrazione in Europa occidentale e il movimento per la cooperazione in tutta l'Europa: l'integrazione eurooccidentale — nella quale per comune accordo dei governi e dei popoli, al primo obiettivo dell'unione economica deve far seguito in una fase successiva l'unità politica — è un processo condotto da paesi di strutture e prospettive politiche simili su una base multilaterale, e senza che un singolo paese prevalga sugli altri.

Una cooperazione paneuropea invece — seppure volta ad una diminuzione della tensione, al controllo degli armamenti, alla gestione delle crisi, alla normalizzazione dei rapporti, e delle iniziative di cooperazione — mette insieme stati che restano antagonisti negli obiettivi e nelle ideologie della loro politica estera e che differiscono profondamente per la natura dei loro regimi politici, con uno stato, l'Unione sovietica, che supera di molto gli altri in potenza militare e politica. L'antagonismo tra l'Europa occidentale e i piccoli stati so-

cialisti dell'Europa centrale non può essere così marcato come tra l'Europa occidentale e l'Unione sovietica, ma è non di meno una realtà. La conclusione prima tracciata a proposito di un sistema collettivo di sicurezza paneuropeo si applica anche qui: ogni sistema di completa integrazione economica e politica che si estenda a tutta l'Europa presuppone la scomparsa delle attuali ostilità ed antagonismi, e di qui una profonda trasformazione, specialmente nell'Unione sovietica. Abbiamo appreso dall'esperienza degli ultimi due decenni quanto sia difficile portare ad effetto una simile trasformazione, ma l'occidente può dare impulso a questo processo attraverso una politica di paziente collaborazione e di distensione nei confronti dell'est.

Sebbene vi siano significative differenze fra i due processi di integrazione eurooccidentale e collaborazione peneuropea, essi non sono sostanzialmente incompatibili, non costituiscono alternative. Tuttavia se essi fossero presentati come alternative, gli europei occidentali sarebbero estremamente miopi a sacrificare o comunque a lasciar cadere il processo di unificazione, preferendo le prospettive di beneficio derivanti da un sistema di cooperazione paneuropeo ad acquisti e progressi nel campo dell'integrazione eurooccidentale.

La sola ragionevole via per gli stati occidentali di evitare le contraddizioni che possono sorgere dalla relazione tra integrazione euroccidentale e cooperazione paneuropea è di sviluppare una politica che renda questi processi complementari anziché contraddittori. Molto dipenderà dalla politica sovietica verso la Comunità europea.

Si è spesso affermato che uno dei principali obiettivi dell'Unione sovietica nel promuovere una conferenza europea è di minare le fondamenta della Comunità europea. Mentre non vi è dubbio che l'Unione sovietica è stata e rimane contraria all'integrazione euroccidentale, sul terreno dell'ortodossia comunista e dell'influenza politica, c'è una probabilità che essa possa eventualmente accettare la comunità europea come l'istituzione permanente nella politica europea ed anche come possibile alleata nella cooperazione se l'occidente resta saldo sulle sue posizioni. Se si torna ad analizzare lo sviluppo dell'ideologia comunista e le sue interpretazioni teoriche dell'integrazione euroccidentale si nota chiaramente una tendenza verso una nuova interpretazione che riconosca i vantaggi inerenti all'integrazione europea e prepari il terreno teorico per la cooperazione con il gruppo integrato. In effetti il Partito comunista italiano ha appoggiato la cooperazione con la comunità europea senza attirarsi il rimprovero da Mosca. Inoltre si dovrebbe prendere in considerazione la nota di Breznev del marzo 1972 in cui disse che « l'Unione sovietica non ignora le realtà della situazione in Europa occidentale, tra cui l'esistenza di una associazione economica dei paesi capitalisti quale è il Mercato comune ». La

asserzione secondo cui la proposta sovietica per una conferenza era volta a « minare la Comunità economica europea è un pensiero assurdo ». Anche a non voler prendere troppo alla lettera le ultime affermazioni del primo segretario del Partito comunista, un'altra osservazione fatta nella stessa occasione getta luce su quella che potrebbe essere la tendenza generale della politica sovietica verso la Comunità europea: « i nostri rapporti con i componenti di questo gruppo dipenderanno naturalmente dal grado in cui essi accetteranno le realtà emerse nell'area socialista dell'Europa, in particolare negli interessi dei membri del Comecon. Nei rapporti economici, noi siamo per l'uguaglianza e contro la discriminazione ». Queste affermazioni suggeriscono che l'Unione sovietica stia lasciando aperta una strada per un *modus vivendi* con la Comunità europea con la prospettiva di trarre il massimo profitto per sé e per il Comecon da questo fortunato gruppo.

Per i membri della Comunità europea, la risposta ai problemi sollevati dal rapporto tra integrazione interna e cooperazione paneuropea dovrebbe essere duplice.

Primo, che l'Unione sovietica desisterà da ogni ulteriore tentativo di ostacolare questo gruppo e lo accetterà finalmente come collaboratore soltanto se le nazioni dell'Europa occidentale continueranno il processo interno di integrazione e si muoveranno verso una autentica e definitiva unità politica ed economica.

La posizione ferma contro le tentazioni di astenersi da una ulteriore integrazione e la determinazione di fronte ad ogni possibile offensiva dovrebbero tuttavia essere combinate con una seconda politica. La Comunità europea dovrebbe essere abbastanza flessibile nella sua politica esterna per agevolare l'Europa orientale nei suoi negoziati e nell'inizio di accordi pratici di lavoro senza insistere prima sulle ritrattazioni del passato politico ideologico. Riconoscimenti diplomatici ufficiali e scambio di ambasciatori non sono il problema principale.

La questione principale è di fare passi pratici verso la cooperazione. La Comunità europea potrebbe anche prendere in considerazione l'eventualità di spostare il suo dipartimento per il commercio con l'est fuori da Bruxelles, forse a Berlino ovest, per un periodo di transizione.

La flessibilità verso l'Europa orientale potrebbe anche includere una certa apertura mentale nella preparazione di accordi commerciali liberalizzati con i paesi eurorientali, specialmente con i paesi minori che si trovano in più urgente necessità di rapporti commerciali con la comunità europea di quanto lo sia l'Unione sovietica. Alla luce di quelle che finora sono state le conquiste politiche ed economiche della Comunità e del futuro rendimento dell'unificazione eurooccidentale, la

cooperazione paneuropea può essere soltanto un complemento all'integrazione, non una alternativa.

Se gli stati occidentali applicassero questo semplice principio alla loro politica nell'avvicinarsi alla Conferenza europea, tanto la Comunità quanto l'Europa orientale potrebbero trarre vantaggio da accordi di cooperazione.

Una combinazione di pressione sovietica sui membri della Comunità per desistere dall'interrogazione, di conflitto all'interno della Comunità e di passività americane di fronte ai tentativi sovietici di indebolire la comunità stessa, sarebbero certo fatali.

Un'evoluzione su basi di riconciliazione e sicurezza

La trasformazione pacifica in Europa è l'obiettivo dichiarato di tutti i governi europei e delle superpotenze. Tuttavia come abbiamo visto, il processo per il raggiungimento della distensione, per lo sviluppo di misure di controllo degli armamenti e per la creazione di nuove strutture di cooperazione, non è senza problemi. Si sono sviluppate nuove forze che possono rendere il processo imprevedibile e potenzialmente incontrollabile, al punto da poter avere un'effetto opposto a quello per cui erano state originariamente concepite. Il comportamento politico nei prossimi anni dovrà distaccarsi dalle idiosincrasie proprie della guerra fredda in un duplice senso, sia cessando di guardare al conflitto tra Est ed Ovest come un fatto permanente e immutabile, sia evitando la conclusione opposta che una politica di sicurezza implicante mezzi militari possa essere abolita come residuo di un passato reazionario.

Una trasformazione pacifica deve accrescere la sicurezza, e, almeno nel breve periodo, mantenerla. La sicurezza in Europa è il risultato di tre componenti connesse tra loro: 1 - l'equilibrio bilanciato del potenziale bellico; 2 - la natura dei rapporti tra le nazioni comprese in quest'area; 3 - la libertà, all'interno di ogni paese, di perseguire la politica prescelta senza interferenze esterne in condizioni adeguate ad un cambiamento pacifico. Il solo equilibrio militare non è garanzia, né indice di sicurezza. Esso assume un significato reale dal suo contesto politico: la solidarietà politica e l'identità di interessi tra gli alleati, la stabilità degli impegni e la struttura delle alleanze. Inoltre più fattori come la natura delle relazioni politiche tra avversari e i loro alleati, il grado di tensione e i contrasti o identità di interessi determinano le basi della sicurezza. Allo stesso tempo, un'interpretazione che veda la sicurezza esclusivamente in termini di probabilità di azioni militari, sarebbe altrettanto erronea, poiché omet-

terebbe l'ampia area delle pressioni e interferenze non militari che hanno una particolare importanza per gli europei.

Tra America e Europa occidentale le istituzioni e gli esperti incaricati della difesa svolgono efficientemente il loro lavoro, ma il dibattito tra legislatori e pubblica opinione sui reali problemi e sui futuri ostacoli nel campo della sicurezza è non di meno inesistente, caratterizzato inoltre da incomprendimenti e disinformazioni. L'unica sorta di dibattito che si verifichi al di fuori dei governi consiste per lo più in segnali astiosi e discordi trasmessi tra alleati attraverso l'Atlantico; ciò è in stridente contrasto con le apprensioni americane ed europee verso la Cina e l'Unione sovietica, oggi generalmente viste sotto una luce più positiva. Negli Stati Uniti, nonostante gli sforzi contrari dell'Amministrazione, la discussione pubblica sembra presumere che l'intera relazione con l'Europa, a proposito della sicurezza possa essere ridotta alla semplice questione se le truppe americane debbano restare in Europa o no, essere finanziate dagli europei o essere ritirati. La stessa idea fissa si rispecchia nel pubblico eurooccidentale, che guarda ad ogni sviluppo attraverso l'Atlantico con il nervosismo tipico del subordinato.

Incapaci a superare la ben radicata miopia nazionale, anche gli europei hanno difficoltà a vedere il problema della sicurezza in una prospettiva più ampia.

IV. La difesa in Europa occidentale

Che cosa minaccia la sicurezza in Europa?

Sin dallo scoppio della guerra fredda, le probabilità di una aggressione in Europa non sono mai state così poche come lo sono oggi. Il timore che i paesi del Patto di Varsavia potessero progettare una aggressione su tutta la linea, timore prevalente negli anni cinquanta, è completamente scomparso. Gli euroccidentali oggi giudicano le intenzioni e gli atteggiamenti dei dirigenti sovietici come sufficientemente razionali e realistici così da considerare le probabilità di aggressioni volte ad occupazioni o conquiste territoriali come molto deboli. Gli sviluppi degli ultimi anni, in particolare gli accordi con la Repubblica federale tedesca, l'intesa delle quattro potenze, gli accordi con gli Stati Uniti, e le iniziative per una conferenza per la sicurezza europea sono visti come indice di cambiamento sostanziale nella politica sovietica. È una questione controversa se la svolta verso una politica di autolimitazione possa essere spiegata in Unione sovietica dal pragmatismo e dalle intenzioni pacifiche dei dirigenti sovietici o se il sistema di deterrenza nucleare e convenzionale costruito dagli Stati Uniti e dall'Europa durante il periodo del dopoguerra abbia contribuito a prevenire la guerra e all'emergere di una politica sovietica più disposta alla cooperazione. Ma comunque prendiamo qui come ipotesi di lavoro che la deterrenza abbia avuto, e tuttora abbia un suo ruolo nella prevenzione della guerra e nel favorire una politica di moderazione.

Le capacità militari non sono un indice attendibile di intenzioni ostili ma possono dare una qualche indicazione del tipo di minaccia che viene avvertita e di come viene concepito un eventuale conflitto militare. Il rapporto di forze militari tra Est e Ovest rimane un fat-

tore essenziale nella valutazione delle eventuali minacce alla sicurezza, se considerata nel contesto politico proprio degli equilibri militari.

Data l'immensa complessità di ogni comparazione delle capacità militari, tale valutazione dovrà essere fatta per approssimazione riducendola a pochi fattori appropriati.

Secondo le tabelle dell'Istituto internazionale di studi strategici (Iiss) e uno studio recente della Brookings Institution¹ che rappresentano una via di mezzo tra le ottimistiche tabelle del Pentagono e le valutazioni pessimistiche degli esperti militari in Europa, la situazione è come segue.

A livello di alleanze, la Nato schiera 5,4 milioni di uomini in servizio militare attivo (compresa la Francia e le forze stazionate in tutto il resto del mondo) contro circa 4,4 milioni di uomini del Patto di Varsavia². Ma l'area cruciale è l'Europa. Se si confrontano tutte le forze della Nato presenti in Europa, compresa la Gran Bretagna, la Francia e il Portogallo, con le forze del Patto di Varsavia, compresi tutti gli alleati dell'Unione sovietica e le truppe Urss ad Ovest degli Urali, truppe della Nato per 2.180.000 fronteggiano truppe dell'Est ammontanti a 2.250.000 (carri armati: 12.000:41.700). Come mostra la tabella seguente³ c'è una netta superiorità di 1:1,6 di forze terre-

Proporzioni militari tra la Nato e il Patto di Varsavia nel settore centroeuropeo.

	M-Day ^a (senza la Francia)	M-Day + 30 gg. (Francia compresa)
Contingente umano a terra	1:1,6	1:2,1
Carri armati	1:2,5	1:2,9
Aviazione tattica	1:1,8	1:2,0

^a giorno della mobilitazione.

stri a vantaggio del Patto di Varsavia nella regione centrale d'Europa tra il Mar Baltico e l'Austria, includendovi la Russia occidentale ed escludendone la Bulgaria, l'Ungheria, la Romania ad Est e la Francia ad Ovest.

Il vantaggio nel Patto di Varsavia aumenta considerevolmente

¹ International Institute for Strategic Studies (Iiss), *Strategic Survey 1971*, Londra, 1972; *The Military Balance 1971-72*, Londra, 1971; *The Military Balance 1972-73*, Londra, 1972. Joan Newhouse e Melvin Croan, Edward R. Fried e Timothy W. Stanley, *Us Troops in Europe: Issues, Costs and Choices*, Washington Dc, The Brookings Institution, 1971.

² Iiss, *The military Balance 1972-73*, *op. cit.*, pp. 4-24.

³ Tratta da Newhouse, *Us Troops in Europe*, *op. cit.*, p. 59.

piú tempo passa dopo la mobilitazione (M-Day), fino a 1:2,1 dopo 30 giorni. La minore distanza geografica e la struttura delle forze del Patto di Varsavia rendono una rapida mobilitazione piú facile che in occidente. È soltanto dopo un periodo di 30 giorni, supponendo che nessuna aggressione improvvisa impedisca il rafforzamento occidentale, che la posizione della Nato può progredire in qualche area, ma nell'insieme non si ottiene mai la parità convenzionale. Pertanto l'analisi Brookings stima che circa 90 giorni dopo la mobilitazione vi sarebbero circa 2,2 milioni di truppe del Patto di Varsavia di fronte a 1 milione circa di truppe della Nato.

Sebbene questa comparazione possa essere corretta da una quantità di chiarificazioni (ad. es. la limitata affidabilità di alcune delle forze del Patto di Varsavia in tempo di guerra), essa mostra una evidente superiorità convenzionale del Patto di Varsavia nel settore centrale. Nell'area nord della Nato, la superiorità del Patto di Varsavia in truppe terrestri è approssimativamente di 5:1 se paragonata con le truppe della Russia nordoccidentale⁴, ma poiché non si può stabilire con certezza l'impatto dei rinforzi per via aerea o per mare su lunghe distanze, è molto difficile valutare l'esatto equilibrio. La stessa difficoltà esiste sul fianco mediterraneo della Nato, sebbene per ragioni diverse.

Le analisi Iiss mostrano una superiorità terrestre della Nato di 525.000 contro 385.000 uomini (ma una inferiorità in mezzi semoventi di 2000:5000). Tuttavia la tabella varia se invece di calcolare solo 6 divisioni sovietiche come ha fatto l'Iiss si includono le 28 divisioni disponibili nella vicina Russia. Inoltre, se si considera che le maggiori forze terrestri occidentali sono fornite dalla Grecia e dalla Turchia, in tensione tra loro e ognuna delle quali ha considerevoli problemi interni, il rapporto est-ovest appare meno favorevole. Se si verificasse un conflitto, esso scoppierebbe molto piú probabilmente nel settore orientale del Mediterraneo, dando quindi al Patto di Varsavia il vantaggio della breve distanza per il trasporto di truppe di rinforzo per via terrestre. Infine, l'efficacia dell'intervento militare e del controllo politico su situazioni critiche differisce considerevolmente a seconda della posizione delle rispettive superpotenze, qualunque possa essere l'equilibrio nominale delle forze tra le due parti. Gli Stati Uniti contribuiscono in misura del 10% all'intero contingente umano delle forze della Nato in Europa, mentre la partecipazione dell'Unione sovietica alle forze del Patto di Varsavia ad ovest degli Urali è in misura del 66%⁵. Al fine di valutare la pertinenza di questi rapporti

⁴ Newhouse, *Us Troops in Europe*, op. cit., p. 66.

⁵ *Bulletin*, Presse- und informations- amt der Bundesregierung, n. 97, 30 giugno 1972.

militari nel piú ampio contesto politico della sicurezza europea, andranno identificati tre tipi di possibile minaccia alla sicurezza in Europa: 1 - aperta aggressione con le forze convenzionali disponibili; 2 - una crisi di instabilità nella quale l'intervento militare nasca da piccoli incidenti; 3 - interferenze politiche dall'esterno col proposito di limitare le scelte politiche.

Prenderemo in considerazione tali potenziali minacce dapprima rispetto alle condizioni attuali, e in seguito per l'ipotesi che l'Europa debba affrontarle da sola. Se consideriamo il primo caso — aperta aggressione con le forze convenzionali disponibili, un'eventualità che causava notevole preoccupazione tra gli strateghi militari durante gli anni '50 (ad es. « il blocco di Amburgo ») — la minaccia alla sicurezza appare estremamente bassa, se non nulla.

Possono citarsi tre motivi interdipendenti: 1 - in questa fase dei rapporti est-ovest e della politica sovietica, non si vede né un motivo né il verificarsi di condizioni che possano condurre a un'intervento così estremo. 2 - ogni aggressione del genere sarebbe estremamente rischiosa per l'Unione sovietica dato che incorrerebbe, in qualche punto necessariamente indefinito, in una risposta nucleare tattica, con possibilità di escalation fino ad un'uso della forza nucleare strategica americana. 3 - tale deterrente è reso credibile dalla partecipazione politica e militare degli Usa nella sicurezza europea, come è espressa così significativamente dalla presenza di truppe americane in Europa; ma è anche credibile in virtù dell'efficace sistema occidentale di alleanza, basato su un rapporto di solidarietà e su impegni reciproci. Per queste ragioni gli strateghi militari e gli uomini politici occidentali hanno accettato l'inferiorità convenzionale come qualcosa di tollerabile. Poiché l'ovest non attaccherà mai, non c'è bisogno di una superiorità convenzionale, ma solo di un minimo di forza per assicurare la difesa in seno alla strategia della « risposta flessibile » che può attivare la deterrenza nucleare. In verità se ne potrebbe dedurre che per tutto ciò che riguarda una aperta aggressione, la proporzione est-ovest potrebbe anche peggiorare un poco senza compromettere in maniera critica la sicurezza occidentale, a condizione che si conservi un credibile legame con il deterrente nucleare Usa.

Il secondo tipo di minaccia, che potrebbe sorgere da una gran quantità di instabilità e inquietudini nelle relazioni est-ovest, crea situazioni meno prevedibili. È tipico che in tali situazioni non si possa tracciare esattamente il confine tra azione militare e minaccia politica. Eventuali origini di questo tipo di minaccia potrebbero essere, ad esempio, incidenti sulle vie di accesso a Berlino ovest, dispute interne tra paesi socialisti che possano ripercuotersi ad ovest o un conflitto nei Balcani. Come abbiamo suggerito prima, la stessa distensione

potrebbe provocare crisi di questo genere dando spazio a diverse forze sociali e politiche (come si verificò ad es. in Cecoslovacchia) o creando estreme disparità nell'equilibrio dei poteri militari e politici tra est e ovest (es. come risultato di un'eccessivo disarmo unilaterale).

Tali minacce e le relative possibili risposte non sono prevedibili; ma, dato il fatto che opportunità e scopi sarebbero limitati e che i rischi iniziali per un paese del Patto di Varsavia sarebbero assai bassi, la probabilità di una minaccia alla sicurezza eurooccidentale che sorga da questo tipo di situazioni, alla luce della superiorità convenzionale del Patto di Varsavia, è maggiore che non l'eventualità di aggressione aperta.

Tuttavia, nelle circostanze attuali tre fattori mantengono il rischio di questo tipo di minaccia entro proporzioni ridotte e accettabili: 1 - vi è la probabilità che ogni azione militare risultante da una tale crisi si scontri con il meccanismo di deterrenza nucleare americano appena la crisi si inasprisce. 2 - la politica sovietica nel recente passato, in particolare gli accordi sovietoamericani di Mosca comprendenti l'intesa sul controllo delle crisi e la dichiarazione dei principi, suggeriscono che, in questa fase dei rapporti est-ovest, l'Unione sovietica sia consapevole dei pericoli potenziali delle più piccole crisi, e sia intenzionata a collaborare con gli Usa per contenerle. 3 - nelle attuali condizioni di impegno americano nella sicurezza europea e di buon funzionamento del sistema di alleanza occidentale, i conflitti periferici interessano l'intero sistema delle alleanze occidentali, e per questa ragione dissuadono dallo sfruttare piccole crisi con mezzi militari.

Un terzo tipo di minaccia, quello dell'interferenza dall'esterno negli affari politici interni, ci porta più addentro nella dimensione politica della sicurezza. Tale minaccia potrebbe sorgere in una situazione in cui la stabilità economica, la coesione politica, la fiducia in se stessa e la relativa forza militare dell'Europa occidentale fossero così deboli che l'Unione sovietica, sfruttando la propria superiorità con un insieme di pressioni e di minacce, potesse interferire negli affari politici eurooccidentali, influenzarne le scelte politiche e, senza mai ricorrere realmente alla forza, stabilire una forte e possibilmente egemonica posizione negli affari eurooccidentali. Tale tipo di minaccia alla sicurezza è stato comunemente chiamato « Finlandizzazione », un termine che appare improprio per due ragioni:

1 - La particolare esposizione della Finlandia alla pressione sovietica è accresciuta sia dalla sua vicinanza geografica all'Urss, sia dal fatto che essa è autonoma. L'Europa occidentale — più distante dall'Unione sovietica è composta da paesi che mantenevano anche nelle peggiori ipotesi per il futuro, legami continui — essa è quindi in una

posizione meno esposta;

2 - Le risorse e le forze dei paesi eurooccidentali sono di gran lunga maggiori di quelle della Finlandia.

La pressione sovietica e tedescorientale sugli affari interni di Berlino ovest prima della conclusione dell'accordo di Berlino offre nel passato un vivido esempio di questo tipo di minaccia; un tentativo di rallentare il cammino dell'integrazione eurooccidentale potrebbe essere un esempio per il futuro. Il perfetto equilibrio delle forze militari non è un fattore così importante in questo tipo di situazioni, e lo sono invece la saldezza politica, la fiducia e la certezza di un efficace deterrente nel caso la distensione venga meno.

Sebbene la minaccia di un'interferenza esterna da parte dell'Urss rimanga nel fondo della mente degli europei, essa non ha una importanza reale al momento. La forza dell'Europa occidentale, l'impulso all'unificazione, e la coesione transatlantica (quale è espressa negli impegni dell'America per la difesa europea e nella sua attuale presenza in Europa) sono sufficienti a ridurre tale minaccia a dimensioni trascurabili. Soltanto importanti mutamenti nella struttura politica della Europa occidentale e nelle relazioni tra Stati Uniti ed Europa, su cui ritorneremo più avanti, potrebbero alterare tale situazione in modo significativo.

Questa breve valutazione dell'equazione di sicurezza in Europa non ha incluso i suoi costi o i dubbi che essa fa sorgere per il futuro. Se si considera nel calcolo un quarto del bilancio della difesa Usa e un terzo del bilancio militare sovietico, gli Stati Uniti, i membri europei della Nato e il Patto di Varsavia spendono circa 70 miliardi di dollari l'anno per la difesa di quest'area. Data la richiesta e la necessità di costose riforme sociali e di investimenti pubblici in entrambi i sistemi, questi costi sono enormi e comprensibilmente oggetto di critiche crescenti. Né si dovrebbero sottovalutare i costi che non possono essere quantificati: il peso psicologico della paura (sebbene in diminuzione), i costi delle comunicazioni rapide e l'assenza di una competizione e di una cooperazione creative — tutti fattori che attestano di una relazione ostile tra due sistemi che potrebbero potenzialmente avvantaggiarsi l'uno dell'altro (sebbene anche qui le cose stiano cambiando). Infine il sistema non è né senza senso né a prova di incidente. Una guerra può scoppiare, e il suo immenso costo potenziale, che intenzionalmente dovrebbe funzionare da deterrente per la guerra, potrebbe divenire dolorosamente reale. Sebbene non sarà mai possibile determinare esattamente se la causa del mantenimento della pace sia la razionalità della politica sovietica o la deterrenza, non vi è dubbio che il sistema di sicurezza europeo del dopoguerra abbia impedito la guerra.

Gli europei apprezzano molto questa caratteristica dello status quo. Se si vuole alterare il sistema attuale bisogna essere assolutamente certi che tale cambiamento costituisca un reale miglioramento.

L'Europa occidentale e la propria sicurezza

Il generale allentamento della tensione rafforzato dalle attuali difficoltà della bilancia dei pagamenti hanno fatto sorgere negli Usa richieste perché l'Europa ora provveda alla sua sicurezza da sola, senza partecipazione americana. Solo un ridotto numero di conservatori europei e uomini della sinistra hanno fatto debole eco a questa richiesta (con i primi favorevoli e i secondi decisamente contrari alla costituzione di una forza nucleare europea). Il mutamento negli orientamenti americani è ben riassunto nell'osservazione del senatore Mansfield che confutava quella precedente del Segretario di stato Elliot Richardson, « è molto giusto parlare di forza, di compattezza, di responsabilità, di realismo e di flessibilità della Nato, come ha fatto il signor Richardson ... Ma a me sembra che vi sia un contrasto tra queste parole e il fatto che 250 milioni di euroccidentali, con imponenti risorse industriali e una lunga esperienza militare, non siano in grado di organizzare un'efficace coalizione militare per difendersi da 200 milioni di russi i quali nello stesso tempo sono alle prese con 800 milioni di cinesi, ma debbano dopo venti anni continuare a dipendere da 200 milioni di americani per la loro difesa. Lo status quo è stato sicuro e confortevole per i nostri alleati europei. Ma ... ha reso gli europei meno interessati alla propria difesa ... »⁶.

Di solito richieste come questa assumono implicitamente che gli europei non fanno uno sforzo sufficiente per la difesa rispetto a quello degli Usa. Passeremo subito a questo argomento.

Come il precedente rapporto di capacità militari tra est ed ovest, una valutazione comparativa degli sforzi per la difesa in occidente presenta difficoltà intrinseche e non potrà mai essere esatta a causa dell'assenza di modelli universalmente accettati di comparazione. Nei molti anni del dibattito transatlantico sulla « burden sharing » questi problemi sono stati oggetto di intense discussioni tra i vari governi. Tuttavia sarebbe il caso di fare alcune osservazioni preliminari prima di prendere in considerazione il problema dell'assunzione da parte dell'Europa della totale responsabilità per la propria sicurezza. Nel 1970 anno in cui la guerra del Vietnam assorbì 16,7 miliardi di dollari del bilancio della difesa americano⁷, gli Usa spesero circa il 7,8% del loro

⁶ « Congressional Record », ediz. quotidiana, 20 aprile 1970, pp. S. 5957-58.

⁷ Charles L. Schultze et al., *Setting National Priorities. The 1973 Budget*, Washington Dc, The Brookings Institution, 1972, p. 73.

prodotto nazionale lordo nella difesa (da ridursi al 6,4% nel 1973)⁸, mentre gli europei spesero circa il 3,7%⁹. Ma questo divario si assottiglia se consideriamo tre fattori. 1 - A causa di differenti tradizioni politiche il bilancio della difesa Usa contiene una quantità di spese non militari mentre in Europa molte spese militari sono comprese nel bilancio civile. 2 - Il semplice fatto che la difesa costa meno in Europa che negli Stati Uniti. Nell'anno fiscale 1972 gli Stati Uniti spesero 40 miliardi di dollari del proprio bilancio della difesa soltanto per il personale militare (2,5 milioni di uomini), cioè quasi il doppio dell'intera spesa sostenuta dai membri europei della Nato per le loro forze armate che comprendevano 2,9 milioni di uomini. Infine gli Stati Uniti, a differenza dell'Europa, occupano un ruolo globale che li obbliga a spese supplementari per la difesa, le quali, in molti casi, non sono collegate alla sicurezza europea. Nei dibattiti americani sulla difesa spesso si presume che gli europei debbano assumersi una quota relativa delle spese per la difesa, pari a quella degli Stati Uniti. Questa opinione non solo trascura i fatti testé accennati ma presuppone di solito che la ripresa economica europea abbia raggiunto un grado di benessere sufficiente a rendere possibile un tale contributo. Sebbene l'Europa sia giunta a un certo grado di prosperità, è tuttora molto lontana da quella statunitense. Una popolazione di 208 milioni di americani beneficia di un prodotto nazionale lordo che è maggiore del 50% rispetto a quello di oltre 300 milioni di europei della Nato. Se il principio della suddivisione dei compiti in base al benessere, applicato spesso come forma di tassazione nelle società occidentali, venisse esteso alle spese per la difesa in occidente, la differenza tra spese europee e americane corrisponderebbe approssimativamente alla differenza tra le rispettive risorse.

Ogni paragone degli sforzi per la difesa europei e americani in Europa dipende interamente da quanta parte delle spese americane per la difesa vengano assegnate all'Europa. Secondo fonti ufficiali americane, l'intero bilancio dei costi della partecipazione Usa alla Nato nel 1969 (comprese le truppe di stanza in Europa, le truppe di base negli Usa assegnate alla Nato e le flotte atlantiche e mediterranee, esclusa però la forza Polaris) includendo i costi degli investimenti e delle manovre annuali, come pure dei costi indiretti di mantenimento sopportati in America, era di 14 miliardi di dollari.

Il costo totale dei 300.000 uomini di stanza in Europa (compreso il Mediterraneo) piú i vari dipendenti e impiegati civili, ammontava a circa 3 miliardi di dollari¹⁰. I membri europei della Nato spendono

⁸ *Ibid.*, p. 40.

⁹ Iiss, *Strategic Survey*, 1971, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰ Iiss, *Strategic Survey*, 1971, *op. cit.*, p. 21 e seguenti. Un'analisi della

circa 23 miliardi di dollari l'anno in Europa per le loro forze convenzionali (escludendo le forze strategiche nucleari britanniche e francesi e le forze assegnate in aree d'oltremare); il che è piú della metà rispetto al costo dell'impegno americano nella Nato, secondo fonti ufficiali.

I paesi eurooccidentali, che hanno piú uomini in Europa sotto le armi di quanti ne abbiano gli Usa per la loro politica globale, non possono, per questa ragione, essere accusati di fare meno di quanto fanno gli Stati Uniti, ma quest'opinione sta sempre piú prendendo piede nel pubblico dibattito negli Usa. Dietro tali opinioni, vi è spesso l'idea che il contributo Usa alla difesa Nato in Europa non sostenga realmente un sistema di difesa comune, che protegga anche gli Usa, bensí un sistema di difesa della sola Europa. Dato che questo contributo americano non è chiaramente contraccambiato da un contributo europeo verso gli Stati Uniti in altri campi, in particolare nel commercio e nel settore monetario né è piú chiaramente necessario, alla luce della distensione, alcuni ne concludono che se ne possa anche fare a meno. Ma queste argomentazioni trascurano il punto cruciale poiché considerano la sicurezza europea solo in termini di difesa e di proporzioni di truppe ed armamenti, invece di guardare al problema della sicurezza per ciò che è in realtà, oggi piú che mai, cioè una struttura politica militare che mantenga l'equilibrio e permetta un cambiamento pacifico senza indesiderate interferenze esterne o rotture. Il problema della futura sicurezza europea non risiede in sostanza nell'equilibrio militare convenzionale ma nel contesto politico che determina l'equilibrio militare e rende possibili reciproche riduzioni di forze.

Può l'Europa mantenere la sua sicurezza da sola?

Un primo rapido sguardo alle capacità difensive dell'Europa occidentale suggerisce che l'Europa abbia una ragionevole probabilità di difendersi da sola, viste le sue considerevoli risorse, anche secondo gli schemi delle superpotenze. Se si aggiungono le risorse economiche e militari in una varietà di campi (vedi tabella della pagina successiva), l'Europa occidentale può giustamente equipararsi all'Europa orientale¹¹. Al fine di discutere la sicurezza in tutti i suoi aspetti e la capa-

Brookings stima tali spese molto piú elevate, vale a dire a 25,4 miliardi di dollari per la partecipazione Usa alla Nato e 8,5 per le forze in Europa. Charles F. Schultze et al., *Setting National Priorities. The 1972 Budget*, Washington Dc, The Brookings Institution, 1971, p. 55. Tuttavia, la *Strategic Survey 1971*, p. 22 obietta in modo convincente che tale stima è esagerata.

¹¹ Tratto da Iiss, *The Military Balance 1971-72*, op. cit., pp. 8-11; Iiss, *Strategic Survey*, 1971, op. cit., p. 26.

Risorse comparate della difesa nella Cee allargata^a

	Cee allargata	Membri europei della Alleanza	Usa	Urss	Patto di Varsavia
Spese per la difesa nel 1970	23,1 miliardi di \$ ^b	24,6 miliardi di \$ ^b	76,5 miliardi di \$ ^b	53,9 miliardi di \$ ^c	61,9 miliardi di \$ ^c
Prodotto nazionale lordo del 1970 ^d	636 miliardi di \$ ^e	660 miliardi di \$ ^e	490 miliardi di \$ ^e	490 miliardi di \$ ^c	641,5 miliardi di \$ ^c
Spese per la difesa in percentuale del prodotto nazionale lordo del 1970	3,6%	3,7%	7,8%	11,0%	9,5%
Spese per la difesa nel 1971	25,25 miliardi di \$ ^e	23,9 miliardi di \$ ^e	78,7 miliardi di \$ ^e	55,0 miliardi di \$ ^c	—
Potenziale difensivo umano (alla metà del 1971)	2.090.000	2.939.000	2.699.000	3.375.000	2.682.000 ^m
Deterrenza nucleare					
Icbm	—	—	1.054	1.540	
Irbm /Mrbm	9	9	—	700	
Slbm/Slcm	80	80	656	830	
Bombardieri strategici	36	36	360	140	
Principali navi da combattimento Sottomarini					
lanciamissili, nucleari ^f	5	5	41	70	
lanciamissili, diesel ^f	—	—	—	56	
da attacco, nucleari	7	7	53	25	
da attacco, diesel	91	109	46	210	
Portaerei da attacco	4	4	15	—	
altre ^g	5	5	3	2	
Incrociatori/cacciatorpedinieri lanciamissili	33	33	73	50	
Altre scorte ^h	148	181	148	176	
Carri armati da combattimento ⁱ	5.343	6.650	1.100	11.600	23.350 ⁿ
Aviazione tattica ^l	2.800	3.600	8.500	8.700	10.336 ⁿ

^a Compresa la Norvegia.

^b Definizione Nato esclusa l'Irlanda.

^c Vedi *The Military Balance 1970-71*, pp. 10-12 per il calcolo di queste cifre.

^d Stima Oecd.

^e Al corso ufficiale di cambio del 1970.

^f Missili balistici e a medio raggio.

^g Asw, Commando (da sbarco) e portaelicotteri.

^h Incrociatori, cacciatorpedinieri, fregate e altre scorte non costiere.

ⁱ Soltanto nel teatro europeo.

^l Aviazione da combattimento di tutte le armi.

^m Compreso il 50% di tutte le forze sovietiche.

ⁿ Compresa le forze sovietiche nel teatro europeo.

cità dell'Europa occidentale di mantenere la propria sicurezza in forma autonoma, assumeremo l'ipotesi di un evento frequentemente invocato nei pubblici dibattiti Usa e più o meno apertamente temuto da una quantità di europei. Assumeremo che gli Usa ritirino tutte le truppe dal nord e dal centroeuropa e dal Mediterraneo, lasciando però il materiale bellico di rifornimento per i casi di necessità, e mantenendo una garanzia nucleare per l'Europa occidentale per mezzo della loro forza nucleare strategica. Questo ritiro di truppe americane aumenterebbe la superiorità del patto di Varsavia nelle aree centrali e nord dell'Europa da 1:1,6 a 1:2,4. Inoltre, le forze ritirate sarebbero tra le meglio addestrate in Europa.

Il mutamento nella proporzione convenzionale non sarebbe di per se stesso cruciale. Ciò che realmente importa è qualcos'altro. L'aumento sostanziale nella forza convenzionale del patto di Varsavia renderebbe ancora meno importanti quei fattori che fin qui erano valsi a controbilanciare tale superiorità; ad esempio l'impegno politico e della sicurezza americana in Europa, espressi dalla presenza statunitense e dai suoi diretti legami con la forza nucleare strategica Usa. Un ritiro totale delle truppe comprometterebbe drasticamente la credibilità della garanzia nucleare Usa.

Tale ritiro avrebbe perciò un effetto sulla sicurezza eurooccidentale che supererebbe di molto un semplice cambiamento della proporzione bellica in favore del patto di Varsavia.

Se torniamo al primo tipo di minaccia possibile, identificato più sopra, cioè quello di aggressione totale, l'analisi dovrà dipendere da quanto presumeremo riguardo alla politica sovietica. Se applichiamo le prevalenti nozioni di strategia, un ritiro americano dall'Europa modificherebbe l'equilibrio militare in favore della parte attaccante. La superiorità convenzionale dell'Urss sarebbe accompagnata da una superiorità nucleare, in armi tattiche e strategiche, tale da incoraggiare l'eliminazione preventiva delle forze nucleari francesi e britanniche, seguita da un attacco convenzionale.

Le forze nucleari francesi e britanniche non sostituiscono efficacemente il deterrente nucleare americano, attivato dalla partecipazione delle truppe Usa sulla linea del fronte. Non solo queste due forze nucleari sarebbero infinitamente meno efficaci, in portata e tecnologia, e per questo anche più vulnerabili, ma anche la loro credibilità e quindi il loro potere deterrente sarebbero più deboli perché la partecipazione delle truppe francesi e britanniche al di fuori dei loro confini non eguaglia quella degli Usa, che hanno distribuito mezzo milione di cittadini americani — tra soldati, dipendenti e impiegati civili — intorno alle zone critiche della Nato.

Tuttavia, vi è ragione di porre in questione tale strategia con-

venzionale. Anche se l'Unione sovietica potesse eliminare preventivamente i deterrenti nucleari britannici e francesi, per poi arrivare ad un attacco convenzionale, lo stato attuale dei rapporti est-ovest e l'attuale politica sovietica relegano tale eventualità nel campo dell'improbabile. Incauti avventurismi di questo genere sono inconcepibili nelle circostanze attuali. Anche se tecnicamente la garanzia nucleare Usa non fosse piú totalmente credibile, rimarrebbe pur sempre una entità sconosciuta.

Solo una vittoria dell'irrazionalismo a Mosca e una totale discordia tra Usa e Europa potrebbero condurre ad una situazione in cui l'Urss fosse tentata ad usare la minaccia di una tale aggressione come un mezzo per strappare concessioni all'Europa occidentale. Ma tale futuro è estremamente improbabile. Possiamo quindi concludere che in termini di aggressione totale, un ritiro delle truppe convenzionali americane avrebbe un impatto relativamente limitato purché le garanzie nucleari e i rapporti di lavoro tra Europa e America siano mantenuti e la politica sovietica continui a svilupparsi entro le attuali linee. Se mutano questi ultimi fattori, tuttavia, il ritiro potrebbe compromettere la situazione.

Il ritiro delle truppe americane avrebbe il suo effetto maggiore (sebbene fin qui il meno considerato) sul mantenimento della sicurezza, nel formarsi di crisi dovute ad instabilità o a interferenze esterne. In caso di crisi di instabilità, l'azione militare sarebbe limitata, se non assente, all'inizio. Se gli Usa non fossero piú presenti, l'Urss non sarebbe tenuta a prendere le stesse precauzioni per evitare un confronto con gli Usa — indubbiamente il problema di maggior portata per i sovietici — dato che non incontrerebbe la presenza fisica delle truppe americane. Inoltre, le motivazioni e gli obiettivi sovietici sarebbero troppo ambigui o piú semplicemente troppo limitati per indurre gli Usa ad arrischiarsi ad attivare la garanzia nucleare per l'Europa in forma credibile. È dubbio che la possibilità di rifornire i membri europei della Nato con truppe Usa in tempi di crisi possa migliorare in modo sufficiente la situazione per gli euroccidentali. Come è stato suggerito in numerosi dibattiti tra esperti su questo argomento, l'invio di truppe attraverso l'Atlantico aumenterebbe bruscamente il grado di tensione di un eventuale crisi; di conseguenza esso diviene uno strumento di dubbio valore.

L'invio di truppe americane soltanto in tempi di necessità è di scarsa utilità in tipi di crisi dove gli obiettivi degli avversari rimangono incerti, o in crisi improvvise con azioni militari rapide e limitate.

Le varie crisi passate del Medioriente e di Berlino suggeriscono che un ritiro delle truppe americane comprometterebbe la sicurezza europea nel tipo piú probabile di conflitto, vale a dire nelle crisi di

instabilità. Come potrebbe l'Europa occidentale resistere ad un attacco o a un graduale soffocamento di Berlino — la cui perdita avrebbe un profondo aspetto disgregante sull'Europa occidentale — senza la garanzia politica americana (riaffermata nel recente accordo di Berlino) sostenuta dalla partecipazione e dalla presenza Usa?

Gli effetti di un totale ritiro americano sulle possibili minacce alla sicurezza europea derivanti da una interferenza esterna sarebbero anche maggiori che nel caso di crisi di instabilità. Tuttavia qui vi è connesso un importante fattore che dovrebbe esser reso esplicito: è difficilmente concepibile che un ritiro di truppe americane possa verificarsi senza causare, alla sua vigilia, considerevoli tensioni e senza compromettere la fiducia e la stabilità in Europa. Si può essere sicuri che ciò non provocherebbe sviluppi improvvisi, ma piuttosto un processo graduale, in cui gli stati europei reagirebbero in vari modi, dalle invocazioni di unità, al riarmo, ad accordi separati con l'Unione sovietica. In ogni caso, l'ambiente politico in Europa sarebbe profondamente scosso da tale ritiro, che lascerebbe aperta la possibilità di una graduale interferenza da parte dell'Unione sovietica non più ostacolata da una Europa fiduciosa in se stessa e unita con gli Usa nella sua politica difensiva.

Si potrebbe a ragione deplorare una certa mentalità di dipendenza da parte degli europei che li induce a sottovalutare le proprie capacità e a non sviluppare e mettere sufficientemente in comune le loro risorse. Tuttavia, piaccia o no, la dipendenza è un fatto, e così pure la mentalità che ne risulta. La notevole erosione di fiducia e di forza che verrebbe causata da un ritiro del sostegno americano, avrebbe probabilmente effetti disgreganti e inarrestabili se scoppiasse una crisi militare limitata o se fossero esercitate pressioni da parte sovietica.

Quanto abbiamo detto riguardo ai differenti tipi di minacce in rapporto alle regioni nord e centroeuropee, si applica anche all'area del Mediterraneo, sebbene la situazione qui sia meno complessa che nel nord. Numericamente, un ritiro americano avrebbe il solo effetto di ridurre la superiorità occidentale. Attualmente, la flotta sovietica nel Mediterraneo è perfino inferiore a quella della sola Italia. Tuttavia come abbiamo prima suggerito, a un'attenta ispezione i livelli della sicurezza occidentale si rivelano meno certi. Inoltre, date le possibili ripercussioni del conflitto arabo-israeliano e l'incerto futuro di alcuni stati balcanici, è più probabile che si verifichi un conflitto nell'area mediterranea che non nell'Europa centrale e del nord. In più, poiché il funzionamento delle società industriali nell'Europa occidentale e la crescente espansione degli Stati uniti dipendono dall'importazione petrolifera da quest'area, il Mediterraneo è destinato ad assumere una crescente importanza per l'America e per l'Europa. È per questa ra-

gione che l'impatto di un ritiro americano sarebbe a un tempo meno prevedibile e piú grave.

Date le notevoli risorse dell'Europa occidentale, non vi è la possibilità che essa assuma l'intera responsabilità della propria sicurezza? L'Europa sarebbe probabilmente in grado di mantenere la propria sicurezza da sola se due condizioni fossero soddisfatte. Primo, vi dovrebbe essere una autentica unità degli stati euroccidentali, che includa una comune politica economica, estera e di difesa, basata sulla solidarietà e su una forza sufficiente per agire secondo gli obiettivi comuni. Secondo, l'Europa avrebbe bisogno di una forza nucleare sottoposta ad una politica difensiva autenticamente comune e alla capacità decisionale di un governo unito europeo; tale forza potrebbe essere molto inferiore alla forza nucleare Urss e Usa ma in grado di sopravvivere ad un primo colpo e di fare abbastanza danno da dissuadere un intervento militare sovietico nell'Europa occidentale. Entrambe tali condizioni non sono soddisfatte. L'unificazione è ancora alle sue prime fasi e, fatto deplorabile per gli europei, le radicate tradizioni nazionali dei diversi stati-nazioni rendono il processo di unificazione molto lento.

Senza l'unificazione e una politica comune estera e di difesa, l'attuale forza numerica delle truppe europee ammonta soltanto alla somma delle separate forze nazionali e non è affatto così efficace come potrebbe se fosse lo strumento integrato di un'Europa occidentale unita. L'assenza di un'adeguata coesione europea pertanto, ha un effetto particolarmente cruciale sul problema delle future interferenze esterne e crisi di instabilità in Europa.

Ogni tentativo di accelerare l'unificazione europea semplicemente rimettendo agli europei la responsabilità della loro difesa, confidando che la loro volontà di sopravvivere farà in modo che essi superino le loro differenze in un unanime atto di solidarietà, sarà probabilmente controproducente. Il trasferimento di alcune funzioni di sicurezza all'Europa occidentale e uno sforzo piú forte e piú deciso da parte degli europei in questo settore, potrebbero divenire indubbiamente gli elementi di una nuova premessa per il futuro, purché siano il frutto di imprese collettive e di attente considerazioni, come suggeriremo piú avanti. Al contrario una politica di trasferimento delle funzioni ad un sistema che non le può assumere diminuisce semplicemente la sicurezza nell'intero complesso.

La seconda condizione per una difesa europea autonoma, l'istituzione di una forza nucleare europea, è ugualmente non soddisfatta. Diversamente dall'obiettivo dell'unificazione europea, essa non è nemmeno considerata desiderabile alla maggior parte degli europei. A parte il fatto che senza l'aiuto tecnologico americano — che non è affatto

garantito — la creazione di una forza nucleare europea impiegherebbe molti anni, probabilmente la sua formazione farebbe sorgere più problemi di quanti ne risolverebbe.

Prima che questa, che è la più problematica di tutte le decisioni politiche, possa essere delegata ad un'istituzione comune si richiederebbero solidarietà e completa unificazione politica. Dato che probabilmente il settore militare sarà presumibilmente l'ultimo a poter essere integrato in un processo di unificazione, ci vorrà molto tempo per attuare questa premessa. Fatto più importante per molti anni sarà impossibile arrivare alla quadratura del cerchio della partecipazione nucleare della Germania ovest, che ora né i tedeschi né gli altri europei vogliono, e nello stesso tempo evitare discriminazioni contro la Germania. Infine, dato che probabilmente la formazione di una tale forza incontrerebbe un'energica opposizione sovietica e inasprirebbe le tensioni tra est ed ovest, la sua creazione comprometterebbe la sicurezza europea, anziché rafforzarla.

È perciò dubbio che l'America farebbe bene a promuovere una forza nucleare europea. Come un osservatore americano a ragione obietta: « in verità, per gli Stati Uniti, sostenere lo sviluppo nucleare dell'Europa occidentale o del Giappone, nella speranza di essere alla fine sollevati dal loro ruolo di garanti nucleari e nella convinzione che l'attuale equilibrio centrale renda impossibile ogni rappresaglia sovietica o cinese, equivarrebbe a sacrificare, se non la pace nucleare, almeno le possibilità di moderazione e di distensione a favore di un equilibrio nucleare pentagonale distante e incerto ».

Dato che le premesse per un ruolo difensivo autonomo europeo non sono soddisfatte per ciò che riguarda l'unificazione europea e sono indesiderate per ciò che riguarda la forza nucleare europea, la sicurezza in Europa non può essere mantenuta se non con l'attiva partecipazione e presenza americana. Anche se molti americani, come la maggior parte degli europei, deducono dall'attuale distensione che le intenzioni sovietiche sono divenute meno ostili, sarebbe prematuro presumere che non si verifichino più conflitti militari. Anche se le probabilità fossero scese all'1%, abbiamo egualmente bisogno di una politica assicurativa per questo 1%. Altrimenti, come ci ha insegnato l'esperienza degli anni trenta in Europa, questo 1% di probabilità potrebbe salire ad un livello più pericoloso. Impegno militare americano nella difesa europea o adeguamento degli eserciti europei sulla base della probabilità di una aperta aggressione su tutta la linea o come sostiene qualcun'altro in termini di proporzioni quantitative dei contingenti, questo è quanto richiede il reale problema della sicurezza in Europa.

I problemi più rilevanti per la sicurezza europea in futuro sorger-

ranno piú probabilmente da crisi di instabilità e da tentativi di interferenza dall'esterno. Sebbene la natura di tali minacce renda possibile una quantità di soluzioni, compresa una riduzione di alcune posizioni militari, si renderà ugualmente necessario un maggiore impegno da parte europea e americana per la sicurezza. Gli ultimi anni non hanno offerto motivo di credere che le influenze politiche tradizionali nella Unione sovietica siano scomparse al punto da rendere superfluo l'impegno comune nella sicurezza occidentale.

Interessi europei e americani nella sicurezza in Europa

Se esaminiamo gli interessi americani nella sicurezza europea, bisogna dire fin dall'inizio che una definizione di tali interessi riguarda gli stessi americani. Proprio perché oggi l'America sta rivalutando il suo ruolo nel mondo, è difficile scorgere un chiaro consenso, a parte i futuri risultati del dibattito attuale. Ma possiamo prendere come ipotesi di lavoro che i due interessi fondamentali che hanno guidato la politica estera americana in passato, continueranno a regolare il suo futuro ruolo mondiale, e cioè in primo luogo che gli Usa, non permetteranno che nessuna area di importanza vitale per le potenze di tutto il mondo cada nella sfera d'influenza del suo maggiore avversario, l'Urss, e in secondo luogo, che la conservazione della stabilità in tali aree è di vitale importanza per i loro stessi interessi. Anche se l'America riducesse ulteriormente il suo impegno mondiale, l'Europa rimarrebbe probabilmente una zona di importanza essenziale per gli interessi americani in virtù della sua posizione strategica e delle sue risorse. Dato che l'Europa da sola non sarebbe in grado di mantenere la sicurezza e quindi la stabilità in quest'area essenziale per gli Stati Uniti, è nell'interesse dell'America — anche con un impegno mondiale ridotto — di partecipare attivamente all'organizzazione della sicurezza europea sostenendo il proprio impegno politico attraverso una presenza fisica militare, e in campo economico un tipo di rapporto di cooperazione del quale ha essa stessa bisogno per il proprio benessere all'interno di un'economia internazionale interdipendente.

Finora la presenza americana in Europa è stata un fattore primario nella prevenzione della guerra. Coloro che ne invocano una riduzione o un ritiro dovrebbero fornire una quantità di prove per dimostrare che la sicurezza possa essere mantenuta senza tale presenza. Se tali conclusioni sono corrette, l'attuale dibattito tra Europa ed America è dominato da due falsi problemi. Primo, un totale ritiro Usa, data questa serie di interessi americani, non dovrebbe essere nemmeno preso in considerazione. Quegli americani che comprensibil-

mente e giustificatamente invocano una riduzione negli impegni oltre mare, alla luce della tragedia del Vietnam, dovrebbero chiedersi se la ridefinizione del ruolo mondiale americano debba essere portata alle estreme conseguenze di un ritiro dall'Europa e se essi stessi siano disposti ad affrontare la prospettiva di instabilità in quest'area di così critica importanza. Nei dibattiti interni americani le richieste di ritiro Usa dall'Europa perdono spesso di vista il fatto che un ritiro probabilmente non significherebbe una significativa riduzione delle spese americane per la difesa. Piuttosto, potrebbe condurre a un aumento. Una graduale riduzione nelle dimensioni delle forze americane come conseguenza della distensione, decisa in base ad attente consultazioni con gli alleati europei ed effettuata in modo ordinato, è una cosa, ma un ritiro unilaterale che si lasci dietro una Europa instabile è ben diverso. È molto dubbio che l'America possa effettivamente sciogliere le divisioni che ha assegnato all'Europa anche se esse venissero trasferite negli Stati Uniti.

Un ritiro in tali circostanze non solo non rappresenterebbe un vantaggio per la sicurezza americana, ma comprometterebbe le basi di un rapporto di cooperazione euroamericano, necessario per riorganizzare l'economia internazionale nei prossimi anni. Un ritiro farebbe sorgere inoltre serie questioni riguardo agli impegni dell'America, quale una delle quattro potenze a Berlino e in relazione al problema tedesco. Dato che la Germania è situata al centro dell'Europa, dove i sistemi orientali e occidentali si fronteggiano con la massima concentrazione di potenza nucleare, e data la particolare vulnerabilità di Berlino ovest, quest'area continuerà ad essere di cruciale importanza per la pace nel mondo. Argomentare — come fanno alcuni tra americani ed europei — che tali impegni, derivanti dalla seconda guerra mondiale e dalla guerra fredda siano ormai scaduti e possano di conseguenza essere messi da parte come residui di un oscuro passato, equivale a trascurare la continua esistenza di varie minacce e fonti di insicurezza, anche ora che la guerra fredda, nella sua forma precedente, è scomparsa. Finché persiste il conflitto est-ovest, l'Europa centrale continuerà a richiedere prudente controllo e attente misure di sicurezza. Il nuovo accordo di Berlino tra le quattro potenze venne negoziato dagli Usa principalmente in rapporto al futuro, e non al passato, come mezzo per migliorare le condizioni di pace e di stabilità in Europa. Ma i nuovi impegni per Berlino ovest e per la stabilità dell'Europa centrale non possono essere garantiti in tempi di crisi a meno che non siano sostenuti da una considerevole presenza.

Cosa più importante, l'idea di un completo ritiro trascura il fatto che mantenere lo status quo in Europa rimane nell'interesse nazionale dell'America anche nel caso che le relazioni con l'Europa occidentale

divengano meno amichevoli di quanto lo sono oggi. Gli Usa subirebbero una seria sconfitta se l'Europa, con tutte le sue risorse e la sua importanza, scivolasse gradualmente o rapidamente nella sfera dell'influenza sovietica. Questo vale anche per il settore sud e per il Mediterraneo. Lo stazionamento della sesta flotta in quest'area contribuisce alla sicurezza dell'interessi non solo europei ma anche americani. Questa forza gioca un ruolo primario nell'influenza americana nel Mediterraneo specialmente per quanto concerne il conflitto araboisraeliano; inoltre ha un ruolo primario nel confronto con l'Unione sovietica. Inoltre la sesta flotta assicurerà in un grado crescente i rifornimenti petroliferi dal Medioriente, dai quali gli Usa dipendono in misura sempre maggiore. Quasi certamente, anche senza gli impegni Nato, le forze statunitensi resterebbero in quest'area. Per queste ragioni le richieste di ritiro dall'Europa ignorano il fatto che la sicurezza europea è nel comune interesse sia dell'America che dell'Europa occidentale.

Se questa interpretazione riguardo gli interessi americani è corretta, il discorso dei risparmi finanziari che risulterebbero dal completo ritiro, è basato su ipotesi errate. Dato che un ritiro delle trecentomila unità di truppa dal Mediterraneo e dall'Europa centrale ridurrebbe la stabilità in quelle zone, il risparmio sarebbe minimo se non nullo, poiché quasi certamente sarebbe necessario provvedere al mantenimento di quelle stesse unità negli Stati Uniti, a causa dell'indebolimento nella situazione europea. Inoltre gli effetti della presenza delle truppe americane in Europa sulla bilancia americana dei pagamenti, sono stati esagerati. Nel 1971 durante il dibattito sull'emendamento Mansfield riguardo ad un ritiro delle truppe americane, il senatore Symington osservava: « le spese Usa per la difesa in Europa occidentale che entravano nella bilancia internazionale dei pagamenti nell'anno fiscale 1970 ammontarono a 1.731 miliardi di dollari, il più alto prezzo mai pagato per tali forniture. Per rendere l'idea di un tale ammontare, lasciateci ricordare che il deficit della nostra bilancia dei pagamenti nel 1970 è stato di 3,85 miliardi di dollari; perciò le nostre spese militari nell'Europa occidentale rendono conto del 46,1% di tutto questo deficit. Se le vendite di fornitura militare all'Europa occidentale che mi risulta totalizzarono 599 milioni nel 1970 vengono detratte dagli 1,77 miliardi di dollari di spese militari in Europa occidentale, il netto delle spese militari costituisce ancora il 30,5% del totale deficit del bilancio dei pagamenti del 1970 »¹².

A parte il fatto che il deficit della bilancia dei pagamenti del 1971 salì da 3,85 miliardi di dollari a 29,8 miliardi, questa visuale fraintende l'ordine di grandezza dei vari fattori che influenzano la bilancia dei

¹² « Congressional Record », ediz. quotidiana, 19 maggio 1970, p. S. 7395.

pagamenti Usa. Molti di essi sono ben piú decisivi delle spese militari. Nel 1970 le esportazioni americane ammontavano a 42 miliardi di dollari mentre le importazioni a 40 miliardi; il reddito degli investimenti all'estero ammontava a 8 miliardi di dollari (9,3 miliardi di dollari nel 1971) e il deflusso netto di capitali privati era di 6 miliardi. È alquanto difficile comprendere perché gli Usa abbiano speso oltre 20 miliardi di dollari all'anno e diverse migliaia di vite umane americane per la difesa del Vietnam — un'area vista con crescente consenso come non essenziale agli interessi americani — disapprovando le spese annuali di 3 miliardi di dollari in sostegno di un'area che è invece di interesse vitale. Non di meno gli europei devono riconoscere che il mantenimento di una presenza americana in Europa costituisce un autentico problema per la bilancia dei pagamenti Usa. Ma una soluzione a questo problema dovrebbe essere ricercata principalmente attraverso una riforma dell'economia internazionale che ponga fine ai cronici deficit dei pagamenti americani degli ultimi anni. Un accordo della suddivisione dei compiti in una nuova forma multinazionale per compensare le spese militari americane in Europa avrebbe quindi un ruolo puramente secondario. Ritorneremo a questi problemi piú avanti.

Se veniamo ora agli interessi europei, è ovvio che il mantenimento di un vitale legame di sicurezza con gli Usa rimane una necessità essenziale, come pure la creazione di un diverso tipo di organizzazione e di migliori condizioni per il mantenimento di tale legame. In questo contesto vi sono tre aspetti particolarmente rilevanti ai fini degli interessi europei:

1 - Qualsiasi riorganizzazione della sicurezza euroamericana dovrebbe riflettere in modo piú adeguato la crescente importanza, identità e coesione dell'Europa occidentale e provvedere a un contributo europeo in una alleanza che sostituisca la concezione originaria di una comunità atlantica in cui una singola America era associata a un numero di minori alleati europei ed a un alleato canadese. Il nuovo concetto di alleanza dovrebbe implicare una collaborazione bilaterale, con l'Europa da una parte e gli Stati Uniti e il Canada dall'altra.

2 - È essenziale per l'Europa creare delle condizioni che mettano la Francia in grado di partecipare incondizionatamente a qualsiasi contributo europeo per la difesa in vista di una partnership di sicurezza atlantica; per finire, è negli interessi dell'Europa che laddove le trattative sovietoamericane hanno rilevanza per la sicurezza europea e per i rapporti euroamericani, esse siano accompagnate da autentiche consultazioni o siano multilateralizzate quando i problemi sono di reciproco interesse. Gli interessi comuni d'America e d'Europa relativi a una rivalutazione dei rapporti reciproci di sicurezza, sono solitamente di tre specie. Primo, tanto l'Europa quanto l'America desiderano otte-

nere la sicurezza a un piú basso costo riducendo le loro posizioni difensive senza compromettere la stabilità, e diminuendo i rischi, attraverso un processo di distensione, iniziative di cooperazione con l'Europa orientale, e un controllo sugli armamenti. Secondo, è nell'interesse sia americano che europeo porre fine all'eterno dibattito tra stazionamento delle truppe e ritiro, e abbandonare le reciproche accuse che hanno avuto effetti disgregatori sui loro rapporti. Entrambi dovrebbero piuttosto esaminare in comune la situazione attuale al fine di trovare una soluzione adeguata e relativamente stabile per i reciproci problemi relativi alla sicurezza.

3 - Stati uniti ed Europa hanno un reciproco interesse nella ricerca di soluzioni nel settore economico e in quello della sicurezza nello stesso tempo; non solo ciascun settore influenza in modo altamente negativo (se pure a volte sottovalutato) l'altro, ma la soluzione dell'uno implica la soluzione dell'altro. Per finire, America ed Europa non dovrebbero piú guardare ai loro impegni nella sicurezza nei termini tradizionali di confronto tra est ed ovest. Piuttosto dovrebbero intraprendere uno sforzo comune per costruire una durevole struttura internazionale in Europa che mantenga la pace e nello stesso tempo consenta i mutamenti.

V. Gli elementi di un nuovo approccio

I capitoli precedenti hanno messo in evidenza che i tempi attuali richiedono una nuova prospettiva per i rapporti della sicurezza euro-americani e hanno descritto gli obiettivi che dovrebbero dominare questa rivalutazione. Prendendo in esame le caratteristiche di un nuovo approccio consideriamo consecutivamente: un possibile meccanismo per iniziare e sostenere l'adozione di nuove misure; i prerequisiti e gli elementi che fanno parte di ogni discussione sui problemi implicati; e infine, le misure specifiche da prendersi in considerazione.

I meccanismi politici

Se i governi di entrambe le parti dell'Atlantico condividono qualcuna delle soluzioni sopra delineate, avranno ovviamente bisogno di un efficace meccanismo politico per affrontare i problemi sollevati dalla sicurezza per i prossimi anni e per esaminare i futuri passi da compiere. Alcuni tra questi passi degni di maggior considerazione, comprese le misure organizzative, sono stati individuati piú sopra; ma inutile dirlo, se ne devono prendere in considerazione altri. Ad esempio potrebbe essere di grande utilità la creazione, in forma non ufficiale ma effettiva, di una commissione euroamericana composta di illustri e note personalità private con lo scopo di esaminare i fattori che governano la sicurezza nell'area di influenza atlantica e di promuovere una politica di sicurezza per il futuro. Tale commissione dovrebbe focalizzare le attenzioni e mobilitare l'opinione pubblica, rinvigorire il dialogo transatlantico e istituire basi di lavoro per un'azione da parte dei parlamenti e dei governi. Al fine di garantire che i problemi concernenti la sicurezza siano valutati in relazione a quelli di una riforma economica

internazionale e di un coordinamento politico all'interno dell'area atlantica, tale commissione dovrebbe essere identica, per quanto è possibile, a quella evocata in precedenza per riesaminare i problemi attuali in relazione alla riforma economica internazionale e per suggerire soluzioni per il futuro.

I governi partecipanti dovrebbero mettere a disposizione di questa commissione tutte le consulenze di esperti e tutti i servizi di informazione. La commissione dovrebbe lavorare al di fuori delle istituzioni esistenti, quali la Nato, al fine di avere un'agile esordio e per facilitare la partecipazione della Francia. La commissione dovrebbe essere libera di istituire organismi sussidiari per trattare i problemi specifici e per giovare della competenza delle istituzioni vigenti. In vista dell'importanza della discussione tra gli elementi del pubblico informato di qua e di là dell'Atlantico, la commissione dovrebbe considerare, fino dalla fase iniziale dei lavori, dove e in quale forma debbano essere impegnate le rappresentanze dei corpi legislativi in modo che si creino le condizioni favorevoli per il consenso democratico su tutte le misure da promuovere. Al momento appropriato, dovrebbe essere convocata una conferenza al vertice dei capi dei governi atlantici, al fine di definire le linee della futura politica di sicurezza nell'area atlantica e di favorire uno slancio politico per nuovi passi in avanti.

Dibattito e consenso

Sia in America che in Europa, la necessità che i dirigenti politici stimolino un dibattito su questi argomenti, è grande. Mentre da un lato sarebbe più semplice risolvere molti di questi problemi per mezzo di conversazioni private ad alto livello e di una prudente diplomazia, è essenziale che tali iniziative siano accompagnate da discussioni pubbliche volte a rimediare all'attuale stato di generale ignoranza con una presentazione dei fatti e delle possibili scelte per il futuro. Americani ed europei dovranno affrontare, a questo riguardo, alcuni fatti spiacevoli. Negli Usa il rapporto di fiducia che una volta esisteva tra i leaders della politica estera, da un lato, e il Congresso e la pubblica opinione dall'altro è stato notevolmente intaccato dalla guerra del Vietnam e da altri fattori.

Come risultato, si ha un maggiore — e non minore — bisogno di sostenere pubblicamente qualsiasi nuova politica per poterne assicurare quel grado di certezza e di continuità che è richiesto per il futuro. D'altronde, le poche voci sorte in America nei pubblici dibattiti, al di fuori del governo, troppo spesso rappresentano interessi particolari e non possono o non vogliono accettare progetti a lunga scadenza o vedere i loro interessi in una prospettiva più ampia. Si considerano troppo poco

attentamente le soluzioni intermedie che esistono tra le due opposte alternative, da un lato della difesa dello status quo e dall'altro di un cambiamento radicale attraverso un totale ritiro dell'America dai suoi impegni all'estero.

Un fenomeno analogo si riscontra in Europa. Non è sufficientemente informata la discussione tra coloro — in particolare i giovani — che pensano sia venuta l'ora di lasciar cadere ogni politica di sicurezza militare e coloro che in parte per reazione, restano tanto più rigidamente attaccati allo status quo. Si fa sempre troppo poca attenzione alle soluzioni intermedie e al gradualismo come mezzi di approccio ai problemi attuali. Non vi è scopo ad escogitare, tra governi e piccole élites, soluzioni che non potranno poi essere sostenute né dalle leggi né dal pubblico. Le tradizioni democratiche d'Europa e d'America richiedono che la riorganizzazione delle loro relazioni reciproche e dei loro rispettivi ruoli nel mondo sia avallata da un consenso democratico in seno ad assemblee legislative e al pubblico.

D'altronde nel settore della sicurezza continuità e un minimo di certezza sono indispensabili. Non solo gli europei gradirebbero veder finire le incertezze riguardo all'impegno americano nella sicurezza reciproca, ma gli americani a loro volta esigono una prospettiva più chiara e più certa del contributo da parte dell'Europa. La creazione di una simile atmosfera di ragionevole certezza e fiducia per il futuro sarà indispensabile al fine di risolvere le difficoltà economiche e i problemi finanziari comuni all'Europa e all'America.

La problematica della Mbfr

Nel 1966, in un discorso, l'allora presidente americano Johnson introdusse nella discussione internazionale la proposta di una riduzione bilaterale delle truppe in Europa, e nel 1968, dopo intense discussioni interne fra gli alleati occidentali, il consiglio della Nato presentò al Patto di Varsavia la proposta ufficiale di saggiare la possibilità di trattative per una reciproca Riduzione bilanciata delle forze armate (Mbfr).

A differenza che sui temi della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea, nelle Mbfr su tutta una serie di questioni esistono differenze di opinione fra i singoli alleati occidentali — in parte, anche, un chiarimento non si è ancora concluso —, ma tuttavia in questo piano gli stati occidentali perseguono tre obiettivi principali condivisi da tutti. In primo luogo, con le svariate possibilità che si offrono in questo settore di temi, soprattutto nel campo delle limitazioni di movimento e quantitative delle forze armate, le Mbfr devono integrare il processo politico di avvicinamento fra est e ovest e costituire un

campo di collaudo per concrete misure distensive.

In secondo luogo con questo progetto viene perseguita una riduzione dell'apparato militare da ambo le parti, allo scopo di realizzare un equilibrio su un piano inferiore di forza militare, smantellando il potenziale distruttivo e con ciò risparmiando costi. In terzo luogo infine le Mbfr hanno uno scopo interno all'alleanza: grazie ad esso dev'essere inserita in un processo bilaterale di riduzione delle forze armate, per evitare una perturbazione alla stabilità europea, quella riduzione delle truppe americane in Europa che si ritiene probabile per la pressione politica interna. Per questo dal 1971 anche il governo americano, che prima seguiva questo progetto piuttosto con esitazione, si è impegnato con tutte le sue forze a favore di questo piano ¹.

Per timore che la Csce possa incagliarsi su questioni astratte e per far procedere quella discussione sui problemi di sicurezza militare che l'ovest ritiene urgente, gli stati occidentali hanno collegato Mbfr e Csce, nella loro preparazione, nel calendario della distensione delle trattative fra est e ovest. La via verso la Csce dovrebbe rendersi libera solo se esistesse la garanzia che sono state avviate le trattative per le riduzioni delle forze armate. Pur essendosi imposto sul piano procedurale, dopo lunga esitazione sovietica, con la decisione del 31 gennaio 1973 di avviare i colloqui preliminari, questo parallelismo non riesce a sopravvivere nella misura prevista, in vista del faticoso procedere dei colloqui preliminari di Vienna e a causa della mancanza all'interno dell'occidente di un accordo teorico su tutta una serie di questioni.

Con le Mbfr est e ovest entrano in negoziati per i quali non esistono alcun precedente e alcuna esperienza a cui ci si possa riferire. Già solo per questo motivo, per non parlare poi dei temi delle trattative di per se stessi, questi negoziati sono estremamente difficili. Oggetto delle trattative sono cinque diversi elementi, diversamente collegabili alle opzioni di negoziato, e dei quali la riduzione delle forze armate, che ha dato il nome a questo piano, ne rappresenta soltanto uno: a - principi delle trattative Mbfr, b - limitazioni al movimento, c - limitazione delle forze armate, d - riduzione delle truppe, e - istituzione di un sistema di controllo.

Non si possono qui illustrare in dettaglio i singoli elementi delle trattative, ma se ne devono abbozzare brevemente alcuni aspetti a scopo di chiarimento. Quanto ai principi delle trattative Mbfr, si tratta di

¹ L'analisi contenuta nella parte dedicata alle Mbfr deve importanti giudizi ai lavori di Christoph Bertram, *Mutual Force Reductions in Europe: The Political Aspects*, « Adelphi Papers », n. 84, International Institute for Strategic Studies, Londra, 1972, e a due inediti documenti di lavoro del marzo 1973 di Uwe Nerlich (*Konzeptionelle und prozedurale Probleme der Mbfr-Politik* e *Die Begrenzung von Streitkräften der Nato und des Warschauer Paktes*), senza peraltro dividerne su tutti i punti le conclusioni.

realizzare un accordo su alcuni principi fondamentali sui quali si possano costruire accordi relativamente agli altri elementi delle trattative, e nei quali siano codificate determinate regole di comportamento che siano preordinate alle singole decisioni, per esempio alla limitazione del movimento delle truppe. Di esse dovrebbero far parte la formulazione di un divieto di intervento, della rinuncia all'uso delle forze, del rispetto reciproco degli interessi, del bilanciamento, ecc.

Il problema delle limitazioni al movimento delle truppe abbraccia una congerie di possibilità di regolare i movimenti delle forze armate consentite ed esistenti, per esempio in caso di manovre, spostamenti in momenti di crisi o rinforzi d'oltre confine. Quanto alle limitazioni delle truppe, si tratta di restringere determinate possibilità di sviluppo mediante accordi, per esempio mediante la definizione dei limiti massimi raggiungibili da truppe o armamenti, oppure di limitare determinate attività, come ad esempio attraverso la sospensione di rinforzi di unità o del rifornimento di armi.

Quanto alla riduzione di truppe in sé e per sé, si tratta soprattutto della riduzione delle forze armate di terra col relativo equipaggiamento, per quanto si discutano anche « mixed packages » in cui potrebbero essere inserite anche le forze aeree da combattimento. Per tutti gli accordi si pone la questione della forma, dell'attuazione e del suo controllo. Su questi punti si devono raggiungere degli accordi dettagliati che possono andare dall'intesa informale ai trattati formali con sistemi di ispezione.

Per ciascuno dei gruppi di temi qui citati, già oggi, dopo una preparazione pluriennale, si hanno un'informazione molto articolata e una quantità di complesse proposte e suggerimenti. Già nei colloqui preliminari di Vienna, iniziati nel gennaio 1973, è risultata visibile tale complessità, rendendo estremamente difficile la prosecuzione delle trattative, poiché dietro ogni passo anche relativamente piccolo stanno questioni fondamentali di politica e di politica della sicurezza, che le due parti di volta in volta temono di pregiudicare. Ciò risultò in modo particolarmente chiaro, ai colloqui preliminari di Vienna, per le contrapposizioni sulle questioni collegate dei partecipanti o del loro stato giuridico da un lato e del progettato ambito geografico di validità degli accordi (che può variare a seconda delle misure prese) dall'altro. Accanto ai paesi che sono situati essi stessi o mantengono truppe di stanza nell'area di riduzione auspicata da parte occidentale (Repubblica federale, Belgio, Gran Bretagna, Canada, Lussemburgo, Olanda, Usa e da parte orientale Rdt, Polonia, Unione sovietica, Cecoslovacchia), partecipa anche una serie di « stati dei fianchi » (Danimarca e Norvegia, Grecia, Italia e Turchia, come anche Bulgaria e Romania). Il desiderio occidentale, sostenuto soprattutto dagli Usa, di inserire nelle trattative come membro di pieno diritto anche l'Ungheria, in considerazione delle truppe sovie-

tiche ivi stanziare, non è stato accettato per il momento, così che il suo stato definitivo può essere chiarito soltanto in sede di conferenza vera e propria.

Sul problema centrale della conferenza, cioè l'esatto significato del « bilanciamento » degli accordi da prendere, non esistono idee chiare. Gli stati dell'est hanno severamente respinto le concezioni geostrategiche occasionalmente espresse da parte occidentale dietro il concetto del bilanciamento, secondo le quali si dovrebbe procedere alle riduzioni in modo asimmetrico, poiché a differenza della Nato il Patto di Varsavia gode di un grande vantaggio per via della sua compattezza geografica. Per evitare anche solo un'apparenza di inclinazione nella direzione delle concezioni occidentali, il concetto usuale all'ovest di « Mbfr » non è stato accettato come designazione ufficiale della conferenza. L'Unione sovietica non si è mossa finora dalla formula « senza svantaggi per i partecipanti » usata nel comunicato di Oreanda sui colloqui fra Willy Brandt e Leonid Breznev. Non solo non esistono ancora criteri operativi per il problema del bilanciamento, ma è altrettanto aperta la questione fino a che punto questa idea riferita all'Europa centrale debba includere anche le relazioni sul piano globale dei rapporti fra americani e sovietici.

Di particolare difficoltà è la questione su quali punti debbano avviarsi le trattative e in che ordine vadano collocate le priorità. Poiché anche in parte all'interno dei singoli paesi le diverse parti delle rispettive amministrazioni insistono su concezioni diverse, una posizione comune è estremamente difficile. Vista la crescente pressione da parte del Congresso, nello stadio dei colloqui preliminari il governo americano ha insistito soprattutto sulla priorità della riduzione delle truppe, e più precisamente di quelle di stanza, vale a dire americane e sovietiche. In altri paesi, ad esempio nella Repubblica federale o in Gran Bretagna, esiste di nuovo una maggiore propensione a sottolineare nello stadio iniziale le componenti politiche di Mbfr. Inoltre per la Repubblica federale si pone il problema se nel caso di una riduzione essa debba ricercare l'inserimento delle forze armate locali, una linea questa che è sostenuta da una scuola che vorrebbe collegare con Mbfr la riforma della Bundeswehr.

Questa breve analisi dovrebbe mostrare quali difficili problemi politici fronteggino le trattative Mbfr. Accanto alle questioni chiare, quali equilibrio militare, bilanciamento, stabilità, subentra una quantità di altri problemi, come la posizione della rispettiva potenza mondiale, la struttura interna delle alleanze, la validità delle strategie militari, ecc. Ogni misura progettata si scontra inevitabilmente con la sfiducia delle due parti. Perciò anche non si dovrebbe sopravvalutare il valore di Mbfr come strumento per attuare mutamenti politici in Europa. Su molti problemi saranno possibili dei progressi solo se lo consentiranno le con-

dizioni politiche europee. Per questo motivo Mbfr può essere soltanto poco più di una serie di misure che accompagnano e accelerano un processo politico di miglioramento delle relazioni fra est e ovest.

Mbfr I: una riduzione di 50.000 uomini e altre misure

L'analisi precedente dovrebbe aver mostrato che i progressi saranno non solo difficili, ma anche lenti a realizzarsi. Con ciò tuttavia si pongono i seguenti problemi. Da un lato cresceranno costantemente sull'esecutivo americano le pressioni perché riduca il contingente delle forze americane in Europa, così che si pone il pericolo di una riduzione unilaterale se non si realizzeranno accordi in un futuro molto vicino.

Una prima fase abbastanza immediata delle Mbfr tra est e ovest potrebbe comportare una riduzione di circa cinquantamila unità di truppe da ciascuna parte nell'area dei paesi del Benelux, Germania est ed ovest, Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia. L'80% di questa cifra potrebbe interessare un ritiro e conseguente scioglimento di truppe americane e sovietiche e il 20% allo scioglimento di altre truppe della Nato del Patto di Varsavia dislocate in detti paesi. Tale procedimento risolverebbe il seguente problema: da un lato, andrebbe incontro alle pressanti richieste da parte dell'Amministrazione Usa di ridurre la quantità delle truppe americane in Europa, e lo farebbe su una base di reciprocità da parte delle forze del patto di Varsavia, secondo modalità convenute ordinatamente e a vicenda.

Dall'altro lato soddisferebbe il desiderio tanto della Nato quanto del Patto di Varsavia di abbassare il costo della sicurezza senza compromettere l'equilibrio delle forze o impantanarsi nei vari aspetti delle Mbfr; essi sono così difficili e complessi da prendere certamente degli anni prima di poter essere risolti attraverso le trattative est ed ovest.

Per rendere più esplicito questo problema, diamo una breve occhiata ai vari problemi che entrano in gioco nelle Mbfr².

Questo argomento è stato oggetto di intense discussioni in occidente fin da quando la Nato propose al Patto di Varsavia di negoziare una riduzione bilanciata delle truppe, nell'incontro del suo Consiglio del 1968. Per quanto vi siano delle divergenze di opinione tra i membri della Nato su i vari aspetti delle Mbfr, possiamo dire che vi sono tre obiettivi comuni a tutto l'occidente: primo le Mbfr possono contribuire a limitare il potere sovietico di intervento e di controllo in Europa orientale; secondo le Mbfr contribuirebbero a ridurre il confronto mili-

² Seguiamo qui in parte l'ampia analisi di Christoph Bertram, *Mutual Force Reductions in Europe*, op. cit.

tare e creare quindi un equilibrio di posizioni militari a piú basso livello; infine le Mbfr potrebbero costituire un'area complementare di negoziato; oltre che un campo di prova, nel processo politico di distensione tra est ed ovest.

Vi sono cinque diverse aree-problema relative alle Mbfr, delle quali la riduzione delle truppe non è che una: 1 - intesa sui principi che debbono servire da base per gli accordi sulla sicurezza in Europa, in forma di un « codice di condotta » tra i vari stati; ad es. principi di non-intervento, rinuncia alla forza, ecc.; 2 - limitazioni sugli spiegamenti militari (mobilitazioni generali, manovre, rinforzo in tempi di crisi, ecc.); 3 - intesa sulla limitazione della forza (un congelamento sui tipi particolari di forze militari); 4 - riduzione dei contingenti; 5 - istituzione di un sistema di verifica.

Ciascuna di queste aree-problema pone questioni altamente differenziate e complesse, che non possono essere trattate tutte in questa sede. Per esempio, come si può ottenere una riduzione bilanciata quando il patto di Varsavia dispone di un naturale vantaggio geografico a causa delle minori distanze necessarie ai rifornimenti? Come si può risolvere lo spinoso problema della verifica, data la tradizionale opposizione sovietica a qualsiasi ispezione visiva? Come si possono paragonare differenti sistemi offensivi e diversi tipi di armamento?

Dietro ognuna di queste aree-problemi vi sono delicate questioni politiche, come l'influenza delle superpotenze, la coesione interna delle rispettive alleanze, il tipo di strategia da adottare, ecc. Se l'occidente persegue troppo ostinatamente lo scopo di provocare un mutamento politico nell'Europa orientale per mezzo delle Mbfr, il suo progresso potrebbe rallentare notevolmente, poiché tali intenzioni incontrerebbero una profonda sfiducia nell'Unione sovietica. Inoltre gli accordi per la limitazione degli spiegamenti militari e per la restrizione delle capacità di intervento porrebbero seri problemi anche agli Stati occidentali dato che la loro dipendenza dai rifornimenti in tempo di crisi è maggiore di quella del patto di Varsavia.

Infatti la proposta che le Mbfr possano essere un valido strumento per provocare un cambiamento politico deve essere seriamente posta in questione. Nella maggior parte dei casi implicati, ad esempio il non uso della forza, o le effettive restrizioni sugli spostamenti militari, il progresso sarà possibile solo quando le condizioni politiche sono mature.

Realisticamente le Mbfr possono essere poco piú che una serie di misure volte ad accelerare e ad accompagnare un processo politico di miglioramento delle relazioni est-ovest. La precedente proposta si basa sull'assunto che le Mbfr possano articolarsi in due fasi. Nella prima fase, sarebbe oggetto di negoziati e di accordi un aspetto particolare — la riduzione dei contingenti nelle regioni dell'Europa centrale. Se i piú

complessi problemi di asimmetria geografica, della verifica, dei principi generali, delle limitazioni ecc. non venissero posti al centro dei negoziati — sebbene non possano essere completamente ignorati — allora i negoziati dovrebbero avere una ragionevole probabilità di successo entro un breve arco di tempo.

Per agevolare i negoziati e per evitare ogni dannoso precedente, si dovrebbe rendere esplicito che qualsiasi soluzione concordata nella prima fase non deve pregiudicare nessuno dei passi o degli approcci da intraprendersi nella seconda. Soltanto durante la seconda fase delle Mbfr, che si verifica possibilmente quando sia migliorata la situazione politica in Europa come risultato del primo accordo, gli aspetti politici più complessi delle Mbfr potranno divenire oggetto di negoziati. Senza dubbio ci vorrà molto tempo prima che tali negoziati producano dei risultati. Mentre il numero esatto e il dislocamento delle truppe da ritirare dovrà essere determinato attraverso studi in occidente, e per mezzo di negoziati con l'Est, l'ordine generale di grandezza che noi raccomandiamo dovrebbe comportare una sostanziale riduzione di truppe americane. Se ciascuna parte riduce di cinquantamila unità truppa, il risultante ritiro, di quarantamila unità americane equivarrebbe ad una riduzione del 13% di tutte le truppe americane stazionate in Europa e nel Mediterraneo nonché ad una riduzione del 18% per quelle stazionate nelle regioni nord e centro della Nato. La riduzione qui suggerita interesserebbe le aree centrali e nord e ridurrebbe a circa centottantamila il numero delle unità americane, per lo più tra quelle stazionate in Germania. Sebbene la proposta riduzione di 50.000 unità accrescerebbe ulteriormente la superiorità convenzionale del patto di Varsavia nell'Europa centrale, ciò non sarebbe tuttavia sufficiente a compromettere in modo sostanziale la sicurezza occidentale rispetto ai diversi tipi di minaccia possibili in futuro per l'Europa. L'effettività dell'impegno americano perciò non sembrerebbe sostanzialmente indebolita; per quanto potrebbe avvicinarsi al suo limite di tolleranza più basso. L'efficienza e la credibilità di tale impegno potrebbero essere ulteriormente garantite se contemporaneamente, si potesse concordare nel prossimo futuro una concezione a lungo termine dei rapporti di sicurezza Europa-America, così come verrà discussa più avanti.

La scelta dei paesi del Benelux, Repubblica federale e Repubblica democratica di Germania, Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia ad est confinerebbe la riduzione ad un'area in cui l'alta concentrazione di truppe terrestri rende la riduzione stessa meno difficile di quanto lo sia nei settori nord e sud, con la loro maggiore importanza in forze aeree e navali. Seppure l'area di riduzione orientale sarebbe più estesa di quella della Nato, la scelta di quei paesi semplificherebbe notevolmente il problema, poiché eviterebbe la complessa questione del raggiungi-

mento dell'equilibrio mediante riduzioni simmetriche. A questo stadio la Nato può sopportare una riduzione numerica identica tra est e ovest nell'area in questione.

Ma ad uno stadio successivo e a un più basso livello di posizioni militari, la questione dell'equilibrio dovrà essere affrontata in modo più completo, istituendo delle riduzioni di varia misura, da entrambe le parti, che rendano l'equilibrio accettabile da entrambi.

La precedente proposta riguardo alla prima fase di riduzione, comprende circa il 20% di truppe europee (10.000 unità).

La loro partecipazione sembra necessaria non solo perché possano usufruire dei relativi risparmi, ma anche per assicurare una adeguata partecipazione europea fino dai primi passi delle Mbfr. Se ne sorgesse la necessità, i risparmi risultanti dalla riduzione delle truppe potrebbero essere usati dagli europei, in parte, per finanziare il contributo agli impegni euroamericani definiti in un accordo finanziario generale (da discutersi più oltre). La commissione euroamericana prima menzionata potrebbe essere d'aiuto nella preparazione della prima fase delle Mbfr svolgendo l'opera fin qui svolta all'interno della Nato.

Ma i negoziati stessi, per essere efficaci, devono essere condotti dai governi dei paesi che possiedono truppe nell'area di riduzione. Ciò implica non solo una partecipazione dei paesi dell'area di riduzione e delle superpotenze, ma anche, da parte occidentale, della Gran Bretagna, del Canada, e della Francia.

La partecipazione di Gran Bretagna e Francia appare necessaria sia in risposta all'opinione francese secondo cui le Mbfr potrebbero compromettere gli impegni delle Quattro potenze in Germania, sia perché Francia e Gran Bretagna sono le due maggiori potenze militari in Europa occidentale, al di fuori dei paesi dell'area di riduzione.

VI. Rivalutazione e riaffermazione dei rapporti euroamericani di sicurezza

Ci sembra imperativo un esame della situazione della sicurezza in Europa sulla natura degli impegni che ne derivano da parte americana. Data la distensione nei rapporti politici internazionali e il criticismo neoisolazionista nei riguardi della politica americana di sicurezza in Europa — che deriva in parte da una critica agli impegni all'estero in generale — soltanto una rivalutazione razionale della situazione unitamente alla presentazione di una politica di sicurezza che sia persuasiva per il Congresso e per gli strati piú rilevanti dell'opinione pubblica americana, può porre fine a tali critiche e generare il tipo di consenso necessario alla certezza e alla continuità della politica Usa.

L'amministrazione del presidente Nixon ha cercato di suscitare il consenso per una politica estera la quale implichi un nuovo e piú moderato ruolo negli affari mondiali, e presenti una alternativa credibile ad un pubblico oramai stanco della guerra — larghi settori del quale sostengono la necessità di un ritiro dagli affari politici internazionali. Benché la sua amministrazione non abbia mancato di provare con le parole e con i fatti il suo impegno nella sicurezza europea, gli europei ritengono che tale impegno avrebbe il desiderato grado di certezza solo quando esso non fosse oggetto di contrasti nazionali, ma fosse invece basato su un aperto consenso. Questo consenso diviene sempre di maggior peso se si decide, come abbiamo qui suggerito, di ridurre la presenza fisica degli Stati uniti in Europa e di riorganizzare alcuni aspetti dell'alleanza.

La rivalutazione e riaffermazione finali di qualsiasi impegno per la sicurezza in Europa è, naturalmente, un argomento che riguarda esclusivamente l'America, ma il dialogo con gli europei, per esempio all'interno della proposta commissione euroamericana, dovrebbe avere la priorità sulle decisioni riguardo a questo argomento. Ogni riaffermazio-

ne dell'impegno americano per la sicurezza in Europa, non può essere considerata isolatamente; deve dipendere non solo da una rivalutazione comune della situazione della sicurezza ma anche dalle future misure possibili e in particolare dal contributo a lungo termine che l'Europa intende sostenere.

In vista dell'opportunità di una azione legislativa sarebbe auspicabile una partecipazione dei corpi legislativi in questo processo di consultazioni. Una forma possibile di riaffermazione dell'impegno per la sicurezza tra America ed Europa potrebbe essere una dichiarazione congiunta da parte dei governi partecipanti, preferibilmente in occasione del proposto incontro al vertice dei capi di governo atlantici.

Tale dichiarazione dovrebbe essere accompagnata da opportuni interventi da parte dei vari corpi legislativi, ad esempio negli Stati Uniti da una « Nota del Senato ». Sebbene queste dichiarazioni possano differire l'una dall'altra, ognuna dovrebbe riferirsi agli argomenti di base trattati nella dichiarazione governativa. Una ulteriore possibilità potrebbe consistere nel trattare questa dichiarazione come un emendamento formale del trattato della Nato e ricercare un'azione legislativa per mezzo della usuale procedura di ratifica.

Una tale riaffermazione o emendamento del trattato della Nato dovrebbe includere una breve valutazione della situazione generale della sicurezza prevalente dopo il periodo ventennale per il quale l'originale trattato nordatlantico era stato concluso. Sviluppando ulteriormente il tema del Rapporto Harmel del 1968 si dovrebbe chiaramente delineare la necessità tanto della distensione e della sicurezza, quanto dei requisiti ad esse necessari, nella politica sia americana che europea. Tali requisiti dovrebbero comprendere, da parte americana, un impegno per la sicurezza, per la garanzia nucleare e per una permanente presenza militare Usa nell'Europa occidentale. La dichiarazione dovrebbe inoltre delineare i comuni obiettivi politici della distensione, del disarmo in Europa e del controllo degli armamenti. Come per il trattato della Nato, gli impegni assunti nella dichiarazione comune dovrebbero essere validi per un periodo di 15-20 anni, e ciascuna delle parti dovrebbe intraprendere i più importanti cambiamenti nella sua politica di sicurezza soltanto in coordinazione con i suoi alleati transatlantici (o alleato, dato che l'Europa può agire in questo campo come singola unità).

Un accordo finanziario euroamericano

Se gli europei si rendono conto che la loro sicurezza continuerà a dipendere dagli impegni americani in Europa e da una certa loro presenza fisica militare, essi dovrebbero fare da parte loro uno sforzo per

alleggerire il peso economico di tali impegni.

Viceversa, se gli americani concludono che la difesa dell'Europa occidentale è nel loro interesse nazionale, essi dovrebbero ugualmente acconsentire a sostenere una larga parte del peso economico. Gli americani che vedono la presenza Usa in Europa come un favore speciale agli europei i quali dovrebbero quindi sostenerne le spese, travisano il valore della sicurezza comune allo stesso modo di quegli europei che ritengono che il costo delle truppe americane in Europa non riguardi l'Europa stessa ma gli interessi nazionali americani. Questo tipo di argomentazione e i continui dibattiti sulla suddivisione del peso economico hanno provocato notevoli tensioni nelle relazioni euroamericane: vi si potrebbe porre fine con un accordo che risolva questi problemi per un lungo periodo di tempo.

Un modo relativamente efficace di alleggerire i problemi finanziari nei rapporti della sicurezza euroamericani sarebbe di realizzare effettivamente le riduzioni di forze militari in oriente ed in occidente per mezzo delle Mbfr. Accettando che il costo totale delle forze Usa stazionate in Europa occidentale, compreso il Mediterraneo, è di 3 miliardi di dollari all'anno (tra operazioni, investimenti e costi indiretti), una riduzione di 40.000 unità truppa nella prima fase delle Mbfr come è stato suggerito prima, costituirebbe per gli Usa un risparmio annuale di circa 390.000.000 di dollari all'anno. Resta inteso in questo calcolo, che le truppe vengano sciolte dopo il loro ritiro.

Né si possono trascurare i risparmi sul cambio estero. Sfortunatamente, è molto difficile fornire una valutazione esatta dato che le spese variano secondo il tipo delle truppe da ridurre e secondo i possibili accordi concernenti i rifornimenti (il materiale delle truppe da ritirare dovrà rimanere in Europa? A spese di chi? Chi si assume l'onere dei trasporti necessari ad assicurare i rifornimenti?).

Ma se notiamo che il costo di cambio estero nel 1971 per le forze Usa in Belgio, Olanda e Germania ovest ammontava a 765 milioni di dollari (1,24 miliardi di dollari meno 475 milioni di acquisti militari), la proposta riduzione di truppe diminuirebbe i costi di cambio estero a circa 350-400 milioni di dollari l'anno. Queste cifre non includono i circa 90 milioni di dollari che la Germania ovest paga annualmente al bilancio Usa per i miglioramenti alle truppe nella Repubblica federale in virtù dell'Accordo sui contributi tra Usa e Germania per il 1971-73.

Nonostante questi potenziali miglioramenti, rimane qualche problema di difficile risoluzione. Dato che la massima parte delle spese americane per le truppe in Europa viene fatta in Germania, gli Usa hanno negoziato degli accordi con il Governo tedesco in virtù dei quali le spese di cambio estero sono state spesso ridotte all'80%. All'inizio ciò venne ottenuto principalmente acquistando l'equipaggiamento militare

negli Usa; piú tardi, in seguito all'indebolimento del dollaro, la Germania si impegnò a non cambiare dollari in oro e a concedere prestiti a basso interesse agli Usa.

Ma entrambe le procedure sono divenute sempre di piú difficoltose da quando il bisogno da parte della Germania degli equipaggiamenti militari di produzione americana è venuto meno in seguito al completamento del riarmo e alle crescenti pressioni per la standardizzazione e la produzione di armamenti in un contesto europeo. Inoltre la concessione di prestiti agli Usa da parte della Banca centrale tedesca pospone soltanto il problema, ma non lo risolve. Come conseguenza nell'accordo sui contributi del 1971-73 la Repubblica Federale convenne di pagare 200 milioni di dollari agli Usa in sostegno al bilancio, per poter realizzare i miglioramenti necessari alle truppe americane di stanza. Per arginare le critiche americane alla lentezza dei contributi europei, la Nato decise nel dicembre 1970 di investire un miliardo di dollari in piú per un periodo di cinque anni in un Programma per il miglioramento della difesa europea per le infrastrutture Nato.

Sotto la prospettiva di una trasformazione nel campo della sicurezza, un tentativo di conciliare gli interessi americani con la politica e l'economia europea, potrebbe essere fatto a due livelli. In primo luogo le implicazioni economiche dell'impegno Usa alla sicurezza in Europa vanno considerate nell'intero contesto dell'economia e in particolare della situazione monetaria nel mondo non comunista. La riforma del sistema monetario internazionale e, in minor grado, del sistema commerciale deve creare le precondizioni per poter porre fine al cronico deficit del bilancio dei pagamenti Usa. Se i paesi non comunisti aderiscono a questa iniziativa — il contributo dell'Europa sarebbe di importanza vitale —, si sarebbe in parte risolto il problema di alleggerire il peso economico della politica americana per la sicurezza in Europa. Per esattezza, gli europei sono divisi sulla questione dell'opportunità e del modo di fare una connessione tra riforma del sistema economico internazionale e impegno militare americano in Europa. Sebbene da parte francese talvolta si obietta che gli Usa possano sfruttare l'argomento della sicurezza per strappare concessioni economiche all'Europa, altri Europei tendono ad accettare un legame tra le due aree e comprendono la necessità di aiutare il governo americano a trovare una soluzione che appaia accettabile a un pubblico americano altamente sensibilizzato, il quale sopravvaluta eccessivamente il peso economico della presenza militare Usa in Europa. In ogni caso, una riforma del sistema economico internazionale, per non parlare dei suoi benefici effetti sulla bilancia dei pagamenti Usa, non si verificherà prima di un certo tempo. Per questa ragione, si devono prendere in considerazione misure intermedie.

In secondo luogo, vanno considerate misure che possano avere un

effetto abbastanza rapido e relativamente permanente. A questo punto, occorre distinguere fra due tipi di misure: primo, un accordo sui passi che l'Europa intende intraprendere in relazione al deficit del bilancio dei pagamenti Usa; ciò sarà possibile dopo aver identificato le ragioni specifiche e l'entità di tale deficit. Tale accordo potrebbe istituirsi in forma di obbligazione quasi-automatica da parte dell'Europa a contribuire, con soluzioni monetarie e altri mezzi accettabili, a risolvere quelle che, come si spera, sono difficoltà soltanto transitorie. Un ulteriore accordo sulla suddivisione delle spese avrebbe un'importanza ancora maggiore dato che le eventuali riduzioni di truppe e i conseguenti risparmi possono ridurre il problema del cambio estero a dimensioni più accessibili.

Europa occidentale e America dovrebbero esaminare in comune quali spese gli europei possono assumere complessivamente a loro carico in una forma multilaterale. Se è nell'interesse di tutti gli euroccidentali appoggiare il ruolo Usa in Europa, di conseguenza essi dovrebbero partecipare collettivamente a tale disegno. Le spese da prendere in considerazione dovrebbero includere quelle per le infrastrutture installate in Europa e dovrebbero essere finanziate e amministrare da nuove strutture organizzative della difesa euroccidentale.

Infatti, i provvedimenti volti alla redistribuzione dei costi rappresenterebbero un'importante premessa alla creazione di un'organizzazione euroccidentale per la difesa, all'interno dell'Alleanza stessa. Tale organizzazione potrebbe assumersi il peso e la responsabilità di alcune infrastrutture, quali quelle di sostegno e logistiche, i meccanismi di allarme, le installazioni radar e i miglioramenti di stazionamento per le truppe non-nazionali. Quest'ultima questione è particolarmente rilevante dato che una soluzione del genere trasferirebbe, dal livello puramente bilaterale, a carico di un fondo comune europeo il sussidio di bilancio politicamente svantaggioso attualmente sostenuto dalla Repubblica federale per le truppe di stanza. Le implicazioni economiche di un'iniziativa del genere, oltre a dare un'impostazione multilaterale alla serie dei precedenti accordi bilaterali Nato, non dovrebbero distaccarsi radicalmente dall'attuale stato degli affari in termini di distribuzione dei costi.

La creazione di una struttura difensiva euroccidentale

Rinforzare una struttura difensiva euroccidentale sarebbe auspicabile per molte ragioni ¹.

¹ Le seguenti proposte includono alcuni suggerimenti tratti da Duchêne, *A New European Defense Community*, op. cit.

1 - I tempi sono maturi per creare una piú forte identità europea nei rapporti atlantici per la sicurezza e per ottenere un contributo da parte dell'Europa non come somma degli sforzi dei diversi stati ma come istituzione comune. Tale organizzazione avrebbe il compito di stabilire le posizioni comuni ogni qualvolta è in gioco un interesse specificamente europeo o viene alla luce un punto di vista. Suo scopo dovrebbe essere la standardizzazione e l'integrazione della produzione degli armamenti nonché l'istituzione di un organismo direttivo europeo laddove esso appare realizzabile. La creazione di una struttura del genere dovrebbe quindi facilitare e contribuire all'emergere di una comune politica estera europea.

2 - L'istituzione di una struttura difensiva eurooccidentale dovrebbe contribuire a mantenere fermi legami tra gli Stati uniti e l'Europa per mezzo della riorganizzazione dei rapporti e sostituendo la comunità atlantica nella sua forma originale (che vedeva una singola potenza statunitense alleata con diversi stati minori) per mezzo di una associazione di tipo bilaterale volta al mantenimento della sicurezza e alla creazione delle condizioni necessarie ad una trasformazione pacifica in Europa per i prossimi dieci anni.

3 - Una struttura del genere potrebbe contribuire a creare le condizioni piú adatte per una piú completa partecipazione della Francia ai contributi per la sicurezza in Europa occidentale.

Una struttura difensiva eurooccidentale potrebbe prendere come punto di partenza e di sviluppo ulteriore, laddove è possibile, l'Eurogruppo all'interno della Nato.

In una quantità di casi, misure del genere potrebbero richiedere accordi formali, che possano dare gradatamente una struttura piú ufficiale al Gruppo. La struttura difensiva eurooccidentale sarebbe il luogo appropriato per concentrare un numero di attività che sono state precedentemente menzionate in relazione ad un accordo finanziario euro-americano, in particolare una serie di attività nel settore delle attrezzature logistiche e di rifornimento, delle comunicazioni, sistemi di allarme e sullo stazionamento delle truppe non-nazionali.

Questo organismo potrebbe agire come singolo alleato nei negoziati con gli Stati uniti e il Canada e provvedere al finanziamento e all'amministrazione di tali iniziative.

Sebbene il gruppo eurooccidentale per la difesa non corrisponda alla comunità europea allargata e sebbene la comunità stessa, già oppressa da problemi, non possa essere gravata da programmi difensivi troppo ambiziosi, sarebbe opportuno incrementare in modo pragmatico e graduale i legami tra la struttura difensiva e l'unificazione economica e politica europea.

Un primo passo in questa direzione potrebbe essere raggiunto se

i membri del gruppo fossero propensi a fondere le loro rappresentanze permanenti nella comunità europea e nella Nato. Dopo una fase di consolidamento e lo sviluppo degli accordi con gli Stati Uniti ed il Canada, un organismo difensivo eurooccidentale potrebbe anche essere il luogo appropriato, se non indispensabile, per contenere ogni movimento verso una cooperazione francobritannica nel settore nucleare dato che quest'ultima potrebbe avere un effetto disgregatore sull'Europa occidentale; piuttosto si dovrebbe promuovere un'integrazione in questo campo. Una serie di motivi tecnici, economici e politici giustificano una cooperazione e una fusione tra questi due deterrenti. Ma i tempi non sono ancora maturi per uno sviluppo del genere², una cooperazione o una fusione tra le due forze, implicante un trasferimento all'Inghilterra della competenza tecnica nucleare Usa, richiederebbe un'approvazione americana, e questa approvazione è ancora incerta.

Inoltre i portavoce della Francia, avendo più volte messo in risalto l'indivisibilità del rischio nucleare e il fatto che soltanto una nazione da sola può decidere su questioni nucleari, obiettono che una fusione di forze nucleari richiederebbe una completa unità politica, da cui oggi siamo ancora molto lontani.

In verità l'Europa dovrebbe saggiamente evitare per diversi anni la questione di un deterrente nucleare comune, questione molto controversa e che potrebbe avere effetti disgregatori. Ma i tempi potrebbero maturare al punto in cui un ridotto ma efficace deterrente francobritannico diverrebbe necessario, assumendo così un ruolo europeo concordato con gli altri alleati nella comunità europea, ruolo complementare alla garanzia nucleare degli Stati Uniti i quali potrebbero a loro volta sostenerlo. Una struttura difensiva dell'Europa occidentale potrebbe contribuire a preparare il terreno per uno sviluppo del genere e a prevenire tensioni tra Gran Bretagna e Francia da un lato, e il resto della comunità europea, in particolare la Germania ovest, dall'altro.

Molto più che in passato, vi sarebbero delle differenze nelle prospettive e negli interessi tra Stati Uniti e Europa occidentale tanto nel campo nucleare che in quello delle armi convenzionali. Una sorta di Mbfr potrebbe essere valido, per esempio, nel campo del controllo degli armamenti in Europa. Tuttavia in vista delle aspirazioni europee e delle tesi di base della dottrina Nixon, americani e europei dovrebbero in futuro considerare come un fatto naturale un processo interno eurooccidentale di esame e di formulazione degli interessi e delle posizioni europee.

Il progresso verso una identità europea nella difesa dipenderà in

² Per un'ampia analisi, vedi Ian Smart, *Future Conditional: The Prospect for Anglo-French Nuclear Cooperation*, «Adelphi Papers», n. 78, Londra, Institute for Strategic Studies, 1971.

primo luogo dalla volontà degli europei di coordinare e concentrare le proprie risorse e di dare a tale coordinamento un carattere sempre più politico laddove la sostanza trascende le questioni tecniche. In secondo luogo, come è stato dimostrato dallo sfortunato episodio del Mlf negli anni '60, una difesa europea unificata richiederà un sostegno da parte americana fin tanto che la dipendenza dell'Europa dall'assistenza militare Usa (più nettamente sentita in Germania ovest che altrove) fornisce al governo americano il diritto di imporre la sua volontà su un alleato europeo (ciò resta vero anche se posizioni del genere da parte degli Usa causassero danni considerevoli e di lunga portata alle relazioni euroamericane oggi anche più che negli anni '60).

È imperativo perciò che americani e europei vedano lo sviluppo di un'identità europea nelle questioni della difesa sullo sfondo degli interessi comuni di base ed abbiano cura affinché tali iniziative non intacchino i rapporti di cooperazione, particolarmente nel settore della sicurezza.

Un'ultima parola si dovrebbe dire riguardo le possibili reazioni sovietiche alla istituzione di una struttura difensiva eurooccidentale. Quasi certamente non sarebbero positive. Se uno sviluppo del genere non conterrà in sé una aperta provocazione nei confronti dell'Unione sovietica le sue reazioni dovrebbero essere relativamente blande.

L'interesse sovietico a prevenire trasformazioni improvvise e potenzialmente destabilizzatrici in Europa fu recentemente dimostrato quando il discorso di Breznev Tiflis in favore delle Mbfr contribuirono a respingere l'emendamento Mansfield che stipulava un ritiro unilaterale di truppe Usa. La creazione di una struttura difensiva eurooccidentale potrebbe anche considerarsi come un tentativo di introdurre una trasformazione graduale senza compromettere l'attuale struttura della sicurezza tra est ed ovest. Dato che l'istituzione di una struttura secondo gli schemi proposti contribuirebbe a prevenire la creazione di una forza nucleare europea (lo sviluppo più temuto da parte dell'Urss), quest'ultima probabilmente rinuncerebbe a una forte opposizione nei confronti di una struttura difensiva eurooccidentale.

Della massima importanza è il contesto generale della distensione nel quale tale gruppo viene a formarsi. Se il suo sviluppo viene accompagnato da riduzione di truppe in Europa, negoziati su ulteriori misure di controllo degli armamenti e da diverse iniziative nella cooperazione tra est ed ovest, il contesto politico verrebbe a compromettere fortemente la formazione di una struttura difensiva eurooccidentale. Molto dipende dalla volontà e dall'autentica capacità da parte dell'occidente a cooperare nelle misure di controllo degli armamenti in Europa; se tale cooperazione viene effettivamente dimostrata, l'Unione sovietica non dovrebbe opporsi eccessivamente alla creazione di ciò che dovrebbe

essere in realtà la struttura difensiva euroccidentale, e cioè, « un minimo di garanzia contro una eventuale rottura della distensione »³.

Salt II e Mbfr II

Gli Stati uniti e l'Europa hanno un interesse comune ad una limitazione della corsa agli armamenti e ad una riduzione del pericolo bellico così come dei costi delle armi. Sebbene gli accordi fra est e ovest degli ultimi 10 anni, come ad esempio l'accordo per la cessazione degli esperimenti, il trattato per la non proliferazione, il divieto di stazionamento sul fondo del mare di armi nucleari e il primo accordo Salt, non abbiano ancora portato ad un mutamento decisivo nella corsa agli armamenti, tuttavia ogni accordo rappresenta un progresso effettivo.

In particolare l'accordo Salt fra l'Unione sovietica e gli Stati uniti significa un reale passo avanti, ed è stato perciò salutato da tutti gli alleati europei degli Stati uniti. L'accordo sulla limitazione degli antimissili e dei missili offensivi è il primo caso in cui due grandi potenze, pur continuando a restare avversarie, accettano una limitazione degli armamenti nel campo delle armi strategiche. I vantaggi ivi contenuti per la salvaguardia della sicurezza di entrambe costituiscono un vantaggio anche per l'Europa, poiché con ciò si contribuisce in misura modesta alla riduzione del rischio di una guerra. L'importanza effettiva dell'accordo sta però nel fatto che « esso era parte di una più ampia decisione di impostare i rapporti su una nuova base di rispetto, cooperazione e fiducia sempre crescente »⁴, cioè nelle sue ripercussioni positive sulle relazioni politiche fra le due potenze.

Questa dimensione politica dell'accordo, che attraverso un mutamento qualitativo delle relazioni politiche fra le due potenze mondiali contribuisce alla riduzione del pericolo di una guerra, viene in generale sottovalutata o misconosciuta da quei critici del primo accordo Salt che ad esso rimproverano di avere non solo mantenuto, ma anche accelerato la corsa agli armamenti in senso qualitativo — proprio per questi motivi il secondo round Salt si occupa di questioni qualitative — e di sottovalutare e trascurare, come tutti i tentativi di controllo sulle armi, l'autonomia politica interna della corsa agli armamenti⁵.

Gli europei che, misconoscendo i vantaggi che esso offre per la sicurezza all'est e all'ovest, interpretano l'accordo come un passo delle

³ Duchêne, *A New European Defense Community*, op. cit., p. 81.

⁴ Henry A. Kissinger in una relazione al Congresso sull'accordo Salt, 15 giugno 1972, White House Press Release, (ciclostilato).

⁵ Così ad esempio Dieter Senghaas, *Aufrüstung durch Rüstungskontrolle. Über den symbolischen Gebrauch von Politik*, Kohlhammer, Stuttgart, 1972.

superpotenze per ripartirsi il mondo scavalcando gli altri stati, sottovalutano parecchi fattori importanti. Anzitutto si deve vedere la costrizione alla bilateralità che risulta dalla particolare posizione politica e dallo stato degli armamenti delle due potenze mondiali⁶. Inoltre andrebbe considerato che, nonostante gli sforzi americani e sovietici di moderazione e cooperazione, le due potenze resteranno ancora a lungo delle avversarie ideologiche, che si faranno una concorrenza politica e militare e tenteranno di impedire ogni influenza di un certo peso dell'avversario sui propri alleati o su settori di interesse vitale.

Infine ogni successo nel miglioramento delle relazioni politiche e nel rafforzamento della cooperazione fra le due potenze mondiali offre anche all'Europa la possibilità di contribuire a demolire il confronto.

La seconda fase dei colloqui Salt, iniziata nell'ottobre 1972, a seconda delle circostanze può essere per gli europei di importanza ancora maggiore, poiché potrebbe toccare direttamente i loro interessi e le relazioni fra America ed Europa. Se Salt II si limita alle questioni estremamente complesse dell'armamento tecnologico e qualitativo e delle possibilità di un controllo sui missili offensivi, la ripetizione dello stile usato in Salt I di trattative bilaterali fra America ed Unione sovietica con informazione costante degli alleati dell'Europa occidentale sarebbe un modo di trattativa soddisfacente per gli europei dell'ovest. Ma se nei colloqui Salt II si prendessero in esame anche altri sistemi di armi, ad esempio bombe, armi nucleari tattiche o missili di media gittata, sarebbe importante per gli europei prendere parte ad ulteriori trattative e decisioni, poiché con ogni probabilità tutti i passi realizzati in questi campi influenzerebbero lo stato della sicurezza in Europa, la natura della garanzia di sicurezza offerta dagli americani, la validità della strategia attuale o la struttura interna dell'alleanza.

Siccome una sicurezza comune richiede anche un controllo comune sugli armamenti, le trattative sulle questioni qui accennate dovrebbero essere rese adeguatamente multilaterali. Salvo che nelle questioni che restano una faccenda a due tra americani e sovietici, sarebbe da considerare l'eventualità di istituire un collegamento elastico fra i colloqui Salt II e Mbfr, avendo essi una serie di punti di contatto appunto in questioni di limitazione, di restrizione del movimento e anche di possibili sistemi di controllo.

Per il resto tuttavia si pone un altro problema comune a Salt II e Mbfr II. Qualsiasi misura venga presa in concreto nei campi della limitazione, della restrizione al movimento o della riduzione, in tutte si pone il problema del bilanciamento. Ora, questo bilanciamento deve

⁶ Questo punto di vista è stato analizzato in modo più minuzioso da Uwe Nerlich, *Westeuropa und die Entwicklung des amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus*, « Europa Archiv », 1973, fasc. 20, pp. 687-702.

essere visto e attuato solo in un contesto regionale, o rientra in esso anche il rapporto centrale e strategico fra Unione sovietica e Stati uniti? In termini piú concreti: si possono accettare sul terreno europeo forze diseguali con l'argomento che esse sarebbero compensate da una stabilizzazione del rapporto globale? Su questo punto si pongono per gli Europei problemi difficili, poiché la tesi contenuta nella seconda domanda vale, se pure vale, solo per grandi confronti militari. Invece per minori crisi di instabilità o per minacce causate da ingerenze politiche dall'esterno, la stabilità del rapporto globale fra gli Stati uniti e l'Unione sovietica potrebbe essere di importanza secondaria.

La Comunità europea è divenuta un problema per gli Stati uniti. La precedente analisi ha messo in chiaro un mutamento dell'atteggiamento americano verso la Comunità su tutta una serie di questioni di politica economica e di sicurezza. Dall'appoggio incondizionato del primo dopoguerra si è passati ad un miscuglio di appoggio sotto condizione, di disincantate idee di solidarietà, di dubbio e di conflitti contenuti. La difficoltà dei problemi esistenti fra gli Usa e l'Europa occidentale e la dinamica delle forze che in essi agiscono potrebbero portare ad un allontanamento se le due parti non intraprendono il tentativo cosciente di reimpostare in forme nuove i loro rapporti.

Nelle relazioni fra America ed Europa i problemi vengono a galla in un momento in cui esse devono ricercare la soluzione di problemi a lunga scadenza la cui importanza trascende di molto le loro specifiche relazioni e alla cui soluzione è chiamata a contribuire una Comunità europea rafforzata dall'ingresso della Gran Bretagna e di altri stati.

Con ciò nasce una sfida europea, rivolta verso tre obiettivi:

1 - Per la tutela della sicurezza in Europa e la garanzia del mutamento pacifico nelle relazioni fra est e ovest, per la riforma del sistema economico mondiale nel senso di un ordinamento funzionale di relazioni economiche interdipendenti e per progressi nella soluzione del problema dello sviluppo, per tutto questo è essenziale e indispensabile il contributo della Comunità europea. Prestare questo contributo, deve essere lo scopo della Comunità.

2 - Con il rafforzamento causato dall'ingresso di Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda e dalle decisioni programmatiche della conferenza al vertice di Parigi, la Comunità deve creare le premesse istituzionali e politiche per poter prestare come gruppo unito il suo contributo indispensabile alla soluzione di questi problemi.

3 - I citati problemi europei e globali possono essere risolti soltanto nel quadro di una cooperazione fra la Comunità europea e gli Usa. Gli interessi fondamentali che legano l'una agli altri sopravanzano di gran lunga le divergenze gravanti sui loro rapporti. La Comunità europea e gli Usa sono quindi chiamati anzitutto ad affrontare questi

problemi insieme e su base cooperativa. In secondo luogo, facendo ciò essi devono riorganizzare i loro rapporti in un modo che tenga conto del costante aumento d'identità, importanza e compiti della Comunità, e che crei come struttura di fondo una solidarietà bilaterale fra gli Usa e il Canada da una parte e la Comunità europea dall'altra. Su determinati problemi dovrebbero essere inseriti in questa cooperazione anche altri paesi, ad esempio su questioni di politica economica il Giappone.

Del primo obiettivo della sfida europea, cioè i problemi che devono risolvere insieme la Comunità e gli Usa, si è già detto molto nei capitoli precedenti. Su altri problemi dovremo tornare ancora una volta più avanti. Invece il secondo obiettivo della sfida europea, l'approfondimento dell'unità istituzionale e politica della Comunità, richiede ancora alcuni chiarimenti. Una maggiore unità è una condizione essenziale per una maggiore efficienza nella soluzione dei problemi di fronte a cui si trovano gli Usa e la Cee. Le prospettive di successo saranno incomparabilmente superiori se gli Stati uniti potranno trattare non più, come prima, con nove governi diversi più una commissione che tenta di parlare in nome di tutti, ma ormai con un solo interlocutore in una unica Europa che parli con una sola voce indipendentemente dal fatto che si tratti del presidente della Commissione o di quello del Consiglio.

Nei capitoli precedenti si è ripetutamente esposta la tesi che le crescenti riserve americane contro la Comunità cederanno il posto ad una considerazione più positiva se la Comunità si svilupperà effettivamente in una unione reale. Naturalmente non esiste una certezza assoluta sulla validità di questa tesi. La durezza occasionale dei rappresentanti degli interessi americani nei confronti della Comunità potrebbe piuttosto deporre a favore del contrario. Tuttavia dovrebbe essere certo che questa forma di stile di trattativa e di atteggiamento nei confronti della Comunità trarrebbe ulteriore alimento se la Comunità stessa restasse una semplice rappresentanza di interessi economici. Impedire appunto questo è il terzo obiettivo della sfida europea, cioè lo sviluppo di una solidarietà bilaterale.

Come abbiamo già tentato di mostrare in altro contesto, nelle relazioni fra America ed Europa la misura dei malintesi da una parte e dall'altra, della mancanza di informazioni e dell'ignoranza dei problemi di fondo ancora pendenti ha raggiunto una soglia pericolosa.

Parte terza

Stati uniti e Comunità europea

I. La difficile via della solidarietà

Come dice un osservatore europeo: « l'opinione pubblica americana tende a percepire contemporaneamente la spettacolare "riconciliazione" con la Cina, le intese parziali con l'Unione sovietica e i contrasti monetari e commerciali con gli europei; sembra quasi che gli avversari degli Stati Uniti se non addirittura i loro nemici, siano soltanto i loro alleati »¹.

Si rende necessario un dibattito razionale sulle questioni in gioco, nel quale vengano esaminati i problemi, esposti apertamente pregiudizi e illusioni, e presentate alternative. Ad esempio, a meno che il pubblico informato americano possa convincersi, per mezzo di una razionale presentazione dei fatti, che l'isolazionismo e il protezionismo Usa sono sostanzialmente inconciliabili con gli interessi americani, ogni tentativo di riforma della politica commerciale o monetaria, a parte la sicurezza, sarà di difficile attuazione, se non del tutto futile. Pertanto, come abbiamo precedentemente sostenuto, si rende urgentemente necessaria una pubblica discussione che accompagni i provvedimenti presi a livello diplomatico tra Europa e America.

Abbiamo già in parte delineato le misure politiche necessarie nei diversi settori. Nel settore della sicurezza, vi sono una rivalutazione e una riorganizzazione dei reciproci impegni sulla sicurezza, accompagnate da reciproci sforzi per sostenere una presenza americana in Europa a livelli ridotti e una riorganizzazione delle relazioni transatlantiche della sicurezza attraverso la creazione di una struttura difensiva eurooccidentale.

Nel settore economico, abbiamo suggerito diverse aree in cui en-

¹ Raymond Aron, *Vingt-cinq ans après le Plan Marshall*, distribuito alla conferenza euroamericana di Royaumont, 4-7 maggio 1972, ciclostilato, p. 27.

trambe le parti hanno un comune interesse nella riforma e nell'istituzione di un nuovo ed efficace sistema di controllo dell'economia interdependente internazionale. Sebbene la maggior parte di queste iniziative richiederà una certa coordinazione con il Giappone, e al tempo stesso la istituzione di organismi in un più ampio sfondo costituito dai maggiori paesi industrializzati dell'occidente, non vi potranno essere riforme senza il contributo degli Stati uniti e dell'Europa. La loro guida sarà decisiva nell'accostare i numerosi problemi da risolvere nei prossimi anni.

Nel settore politico, il successo di una nuova fase di negoziati con gli stati socialisti sul controllo degli armamenti e sulla cooperazione in Europa dipenderà per lo più dall'abilità degli stati occidentali, con gli Stati uniti e la Comunità europea al centro, di sviluppare e completare una strategia coordinata.

I problemi più immediati sono complessi e la posta in gioco enorme. Ciò che distingue nettamente i rapporti dell'America con l'Europa (così come quelli tra America e Giappone) dai suoi rapporti con l'Unione sovietica e la Cina — sebbene essi siano spesso descritti come simili — è una implicita identità di interessi nei più rilevanti settori politici ed economici nonché una tradizionale inclinazione verso la cooperazione.

Mobilizzare queste tradizioni di cooperazione e risvegliare i comuni interessi al momento di affrontare i futuri problemi sarà il compito degli uomini di stato in America e in Europa. Gli uni dipenderanno dagli altri per una politica efficace in una varietà di campi. E gli uni affronteranno il difficile compito di acquistare una identità propria che possa essere rispettata dagli altri, in questa relazione di interdipendenza.

La dichiarazione del presidente Nixon sullo « Stato del mondo » del 1972 sottolineava questo problema: « Questo cambiamento rappresenta la fine della tutela americana e la fine dell'era dell'unificazione spontanea. D'altra parte, un dissenso non è inevitabile. La nostra maturità e la nostra esperienza politica vengono rifiutate per istituire un nuovo esercizio nell'unità atlantica — trovando terreno comune in un consenso di politiche indipendenti, sia in sostituzione sia in osservanza delle disposizioni americane — »².

Trattando con nove paesi europei che sono coinvolti nel difficile processo di autointegrazione, gli Stati uniti prenderanno inevitabilmente alcune decisioni, le quali possono influire positivamente o negativamente sul processo di unificazione. Se la politica americana non vuole ripetersi sulla posizione assunta dall'amministrazione Kennedy la quale accettava l'Europa come un alleato dipendente dal completamento della unificazione e perciò metteva questa alleanza in secondo piano, il governo Usa dovrebbe, laddove è possibile, nelle sue trattative quotidiane, trat-

² *Us, Foreign Policy for the 1970's*, op. cit., p. 40.

tare la nascente Comunità come una unità effettiva, anche se l'unificazione è soltanto parziale e ancora in fase di allestimento.

Verso politiche regionali coordinate?

La Comunità europea e gli Stati uniti stanno entrambi divenendo consapevoli della fondamentale trasformazione che va verificandosi nella politica mondiale. Separatamente, essi stanno cominciando a porsi il problema e a teorizzare sulla struttura futura della politica internazionale. Ma non vi è stato mai un tentativo di esaminare in comune il futuro di entrambi sotto le crescenti condizioni di interdipendenza.

È singolare l'assenza di consultazioni o di integrazioni di vedute sui vari problemi regionali nella politica mondiale, di vitale importanza per la Comunità europea, il Giappone e gli Stati uniti.

Solo aspetti parziali di alcuni problemi regionali, per esempio aspetti militari di uno specifico problema che sorga dalla politica commerciale di qualche paese, sono stati oggetto di consultazioni. Si dovrebbe fare un tentativo per considerare i problemi di una singola regione in una forma multilaterale e comprensiva, e per discutere possibili approcci che possano essere realizzati in comune. Tre regioni assumono qui una importanza rilevante.

UNA POLITICA MEDITERRANEA. Il più saliente esempio di un'area vitale per l'Europa che è stata trascurata come possibile oggetto per un ampio processo di consultazione e di revisione tra gli europei e tra europei e americani è ovviamente il Mediterraneo. Certamente questa regione sta crescendo in importanza sia per gli Stati uniti che per la Comunità europea per due ragioni fondamentali.

Primo, esso è dominato da conflitti attuali e potenziali. Il conflitto araboisraeliano resterà probabilmente la causa prima della tensione in questa regione. A differenza della relativamente stabile situazione nell'Europa centrale e del nord, in questo settore già sono scoppiati conflitti e altri vi potrebbero ancora scoppiare.

Possono trovarsi punti d'attrito in tutto il Bacino mediterraneo ad es. la continua tensione tra Grecia e Turchia su Cipro; la potenziale instabilità interna in Grecia, in Spagna e in Turchia; l'incerto futuro di alcuni stati arabi, come il Marocco e l'Arabia Saudita; le tensioni e le dispute interne arabe, come quelle tra Algeria e Marocco e tra Giordania e i suoi stati limitrofi; e infine l'incerto futuro dei vari gruppi etnici della Jugoslavia situata in una delicata posizione tra l'occidente e l'oriente, in un'area tradizionalmente dominata da tensioni e instabilità etniche.

Secondo, il crescente fabbisogno di energia dell'Europa occidentale,

degli Stati uniti e del Giappone renderà queste aree sempre più dipendenti dalle importazioni di petrolio dal medio oriente. In nessun altro settore le loro complesse società industriali saranno così economicamente vulnerabili come rispetto alle importazioni di petrolio.

Esso venne rifornito regolarmente agli europei durante la crisi di Suez ma le conseguenze di un taglio dei rifornimenti di petrolio dal vicino oriente oggi e in futuro sarebbero infinitamente più serie. Gli Stati uniti ne soffrirebbero ugualmente, sebbene la consapevolezza del pubblico statunitense della crescente dipendenza dell'America dalle importazioni di petrolio sia legata a fattori pratici. È un fatto grave che il funzionamento delle società industrializzate occidentali dipenda sempre di più dalle importazioni da una delle zone più instabili del mondo.

L'attuale incapacità di analizzare questi problemi in forma comprensiva, e di ricercare sviluppi politici comuni o intraprendere pianificazioni circostanziate è l'esempio più saliente della ristrettezza di vedute da parte dei paesi occidentali; ciò è da attribuirsi a una politica del rischio calcolato alla quale non possiamo più a lungo affidarci.

Certamente sono stati fatti dei tentativi per analizzare e pianificare in comune. Il tentativo da parte della comunità europea di arrivare a posizioni comuni riguardo al conflitto araboisraeliano e da parte della Nato di pianificare una politica realistica verso quest'area (sebbene senza la partecipazione della Francia che sarebbe vitale in qualsiasi crisi), ne sono esempi.

Tuttavia si rende urgentemente necessaria una ampia analisi dei problemi di quest'area. Essa deve prender posto ad un alto livello politico, con la consulenza di esperti competenti che integri le questioni più rilevanti, partendo dall'importanza strategica degli accordi commerciali con i paesi mediterranei fino a una politica sul conflitto araboisraeliano, pianificazioni circostanziate per le crisi particolari che sorgono da sconvolgimenti nelle diverse parti del Mediterraneo, e piani di emergenza nell'eventualità di una rottura di rifornimenti di petrolio.

Tale revisione comprensiva dovrebbe essere intrapresa su basi pragmatiche che non pongano problemi alla partecipazione di alcuno degli stati più importanti, ad es. la Francia nel contesto europeo e il Canada e il Giappone in un contesto più ampio.

Ovviamente, Canada e Giappone sarebbero indispensabili partners in un'analisi sul problema del petrolio.

UN GIUDIZIO CRITICO SULL'AFRICA. Nella nostra precedente discussione sugli accordi preferenziali, abbiamo concluso che gli Stati uniti e la Comunità europea non dovrebbero permettere che il problema degli accordi preferenziali della Comunità con l'Africa rimanga una costante fonte di attrito.

La Comunità europea, il Giappone e gli Stati uniti dovrebbero intraprendere una ampia analisi sugli accordi preferenziali nel contesto generale di una strategia sui problemi dello sviluppo e dell'ordine mondiale. Naturalmente se la proposta di una completa rimozione delle tariffe entro dieci anni viene realizzata, il problema dei trattamenti preferenziali perderebbe molta della sua rilevanza, nonostante la questione delle restrizioni quantitative si porrà sempre più acutamente.

Assumendo che una rimozione delle tariffe eliminerà la minaccia fondamentale degli accordi preferenziali verso la validità del trattamento della Nazione più favorita come base per il commercio internazionale, la Comunità europea non ha ragione di essere particolarmente sulle difensive riguardo ai suoi accordi associativi commerciali con gli stati africani. Il loro intento principale è di sostenere gli Stati africani nei loro sforzi verso lo sviluppo. In realtà la convenzione Yaounde rappresenta, per l'Europa, il piccolo Piano Marshall verso l'Africa.

Quando l'Inghilterra si unì alla Comunità, divenne politica ufficiale di offrire accordi di associazione virtualmente a tutti gli stati dell'Africa. Gli stati orientali dell'Africa hanno già accettato questa offerta, ed hanno concluso un accordo di associazione. Una estensione dell'associazione agli stati africani generalmente risolve alcuni problemi e ne solleva degli altri.

Ciò potrebbe contribuire a superare la antica divisione dell'Africa in paesi di lingua inglese e di lingua francese. Allo stesso tempo ciò può accentuare l'ineguaglianza di trattamento tra i paesi del mondo sottosviluppato in generale.

La comunità europea, il Giappone e gli Stati uniti dovrebbero avere un franco scambio di vedute su questo problema. Deve ciò diventare la loro politica a lungo termine per eliminare le loro rispettive sfere speciali di influenza nel mondo sottosviluppato? Sono disposti gli Stati uniti ad abbandonare l'idea che l'America latina rappresenti la sua area speciale di responsabilità e di collaborazione come dimostrato inter alia da certi accordi quali l'Alleanza per il Progresso e l'Oas? Dovranno la Comunità europea, il Giappone e gli Stati uniti accordarsi su una politica, attenuando per diversi anni il trattamento discriminatorio dei paesi in via di sviluppo secondo regioni e contemporaneamente accettando il fatto che ognuno di essi ha responsabilità di sviluppo in una regione particolare che completerà l'azione di aiuto tramite istituzioni multilaterali ed altri paesi?

CONSULTAZIONI SULL'ASIA. L'Asia, che oggi attraversa un cambiamento di vasta portata, dovrebbe essere una terza area per una consultazione. In aggiunta alle discussioni sulle implicazioni a lungo termine della trasformazione dei poteri in Asia e dei loro rapporti, la

consultazione dovrebbe abbracciare i rapporti economici e commerciali dell'America, dell'Europa e del Giappone con la Cina e le possibilità di intraprendere in comune imprese di cooperazione con l'Unione sovietica per lo sviluppo della Siberia. Sfortunatamente, non vi è una sede appropriata per la discussione su tali questioni a lungo termine di strategia politica, e mentre alcune di tali questioni potrebbero essere valutate in rapporto con una riforma economica internazionale, altre dovrebbero essere discusse al livello politico. È tempo che la Comunità europea, il Giappone e gli Stati Uniti analizzino le possibili strategie per il futuro ad un alto livello politico, accompagnando così il loro intento comune di riformare il sistema economico internazionale. Tale comune valutazione della situazione attuale e di una possibile politica per il futuro dovrebbe comprendere tutti gli elementi di base relativi alla stabilità internazionale come pure la mutante struttura del sistema internazionale.

Presupposti e meccanismi per la concertazione

Nonostante la crescente interazione in molti settori tra Europa e Nordamerica, vi è da parte di ognuno notevole assenza di informazione riguardo all'altro, alle sue vedute, prospettive e fatti più salienti.

Di fronte all'urgenza e alla complessità dei problemi che giacciono di fronte, gli Stati Uniti e l'Europa hanno bisogno di più efficace comunicazione e coordinazione negli affari politici al momento di entrare in una nuova fase di ristrutturazione della politica internazionale. Le precondizioni e l'apparato necessari sono entrambi insufficienti o del tutto assenti.

Ciò è particolarmente rilevante in quattro settori. Primo, il sistema di comunicazione intergovernativa non funziona sufficientemente nell'area politico-decisionale. Mentre nel caso della struttura governativa americana le divergenze nelle politiche dei diversi dipartimenti presentano alcune difficoltà, il problema principale sorge dall'assenza di un partner ben definito per le comunicazioni da parte europea. Le consultazioni tra gli Stati Uniti e la commissione della comunità europea nel modo in cui oggi regolarmente avvengono sono utili ma insufficienti.

Una comunicazione intensa regolare è assolutamente essenziale al mantenimento dell'informazione reciproca e per eliminare le minori cause di attrito e di incomprensione. Perciò vi è l'urgente bisogno di istituire un apparato per assicurare una comunicazione continua e regolare tra il governo degli Stati Uniti e la comunità europea.

Tale compito potrebbe essere assegnato a una commissione che disponga di un mandato sufficientemente ampio per poterlo svolgere, o ad una rappresentanza del consiglio dei ministri, o a entrambi. Tale

apparato deve essere accompagnato da un reciproco impegno alla consultazione e all'informazione riguardo a problemi specifici, al fine di evitare decisioni unilaterali a sorpresa che colpiscano i reciproci interessi.

Tale apparato dovrebbe completare i canali per le comunicazioni bilaterali e multilaterali esistenti nella Oecd o nella Nato.

Secondo, l'effettiva comunicazione transatlantica tra i corpi di maggior rilievo per la politica estera è in declino. Sia in Europa che in America molti dei corpi che mantenevano un'effettiva comunicazione in passato sono stati gradualmente eliminati dal corso della politica estera come conseguenza dei tempi e della ristrutturazione degli organismi politico-decisionali.

La comunicazione transatlantica tra i corpi legislativi, che pure non è mai stata molto intensa nel periodo postbellico è andata declinando ulteriormente. Inoltre la comunità europea non si esprime in modo sufficiente verso gli americani. Eccetto per un esiguo gruppo, le élites americane — per non parlare del pubblico in generale — non sanno quasi niente su cosa accade nella comunità.

Al momento in cui l'Europa e l'America entrano in una fase di ristrutturazione dei loro rapporti e del loro ruolo nel mondo, è assolutamente decisivo che sia ripreso un minimo di comunicazioni tra i corpi legislativi e gli altri membri delle élites politiche che influenzeranno questo processo.

Ciò è maggiormente necessario dato che le misure di riforma che devono essere trattate e perfezionate nei prossimi anni non possono rimanere prerogativa degli organi esecutivi in Europa e in America; sarà necessario un consenso dei corpi legislativi e del pubblico a sostegno della nuova politica e perciò giunto il tempo per i corpi legislativi e per i gruppi privati di entrambe le parti dell'Atlantico di compiere uno sforzo deciso per incrementare le comunicazioni e le trattative tra di loro.

Ciò ci conduce ad una terza area: la consapevolezza e l'impegno da parte del pubblico nel processo delle riforme. Il pubblico dibattito dall'una e dall'altra parte dell'Atlantico avente per oggetto una valutazione razionale della situazione, la presentazione di informazioni di fatto, è la trattazione di valide alternative, deve essere promosso per creare un consenso democratico a sostegno di ogni misura di riforme.

L'ignoranza o l'incomprensione offuscano molti degli aspetti più rilevanti. Negli Stati uniti, dove la creazione di un consenso nazionale in favore della ristrutturazione della politica estera è un compito particolarmente urgente, la televisione, la radio e la maggior parte dei giornali difetta nel fornire una adeguata informazione sul resto del mondo, a parte le analisi o le indagini qualificate su possibili alternative su questioni di politica estera. Per queste ragioni, gruppi privati e

istituzioni da entrambe le parti dell'Atlantico dovrebbero fare un maggior sforzo per provvedere a una pur minima informazione riguardo all'altra parte e per incoraggiare la discussione e la presentazione di alternative razionali su temi politici; essi potrebbero così contribuire a costruire un consenso interno a sostegno delle nuove misure necessarie nei rapporti tra Stati uniti ed Europa come pure a sostegno dei comuni contributi alla riforma della politica internazionale.

La quarta ed ultima area è, in sostanza, un aspetto particolare della terza: l'atteggiamento dei giovani. I governi europei e americani e le rappresentanze della politica estera devono fare uno sforzo più decisivo per mettere la generazione più giovane di fronte ai problemi e alle alternative della politica estera.

Al momento attuale ogni analisi fatta sulla gioventù americana ed europea conduce alla seguenti conclusioni. Gli elementi più preparati della generazione più giovane tendono ad estraniarsi da ogni interesse in politica estera o anche ad avversarlo, sulla base che la politica estera stabilizzi delle situazioni interne che essi vorrebbero vedere cambiate. Oppure, la politica estera viene guardata in termini esclusivamente moralistici, con l'attenzione vocalizzata soltanto sui movimenti di liberazione e di sviluppo del terzo mondo.

Gli argomenti su cui sono impegnati gli uomini politici di entrambe le parti dell'Atlantico sono considerati semplicemente irrilevanti. Un altro settore della generazione più giovane con minor preparazione, impegno e voce può condividere alcuni degli interessi di coloro che fanno politica estera, ma di solito concepiscono la politica internazionale in modo duro e reazionario, come una mischia dove sopravvivono solo i più forti.

Non è sufficiente rispondere che le generazioni più giovani non hanno particolare rilievo per le decisioni in politica estera o che il processo di socializzazione nella scelta delle élites assicurerà una continuità. Il persistere dell'attuale frattura tra la generazione preparata ed impegnata e i rappresentanti della politica estera non soltanto provoca una continua tensione in politica interna di alcuni paesi ma è probabile che colpisca anche la politica estera come risultato di una crescente influenza di questo gruppo sulla pubblica opinione in generale.

È necessario uno sforzo crescente da parte dei governi e degli organi di politica estera in entrambe le parti dell'Atlantico ad impegnarsi in un dialogo razionale con la generazione più giovane riguardo ai problemi di politica estera per quanto penoso e difficile ciò possa essere. L'elemento più importante per stimolare l'interesse e il consenso a sostegno della politica estera è, naturalmente, la politica stessa — la sua persuasività e credibilità, il suo interesse per i paesi in via di sviluppo, e la sua capacità a creare migliori condizioni per la pace.

II. Il nord ed il sud del mondo

Per la Comunità europea, il Giappone e gli Stati uniti, paesi particolarmente sviluppati e maggiori fornitori di aiuti, il problema dello sviluppo è stato di maggiore interesse. Essi saranno costretti a dare sempre maggiore attenzione a questo problema nei prossimi anni. Primo, il problema del sottosviluppo ed i rapporti con i paesi sottosviluppati sono collegati a diverse questioni da discutersi in connessione con la riforma del sistema economico internazionale. Secondo, molte delle tendenze discusse prima suggeriscono che il problema dello sviluppo diverrà probabilmente più urgente entro pochi anni, spingendo i paesi più avanzati ad un maggiore impegno in questo settore.

L'aggravamento del problema dello sviluppo

Il divario tra paesi ricchi e poveri è andato ampliandosi nonostante i concreti aiuti da parte dei paesi industrializzati e la notevole crescita nei paesi sottosviluppati durante il Decennio dello sviluppo fino al 1970. Nonostante si sia ottenuta una eccedenza rispetto al previsto aumento del 5% del prodotto nazionale lordo, buona parte di questo vantaggio venne annullata dall'imprevisto ritmo di crescita della popolazione nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo negli anni '60, valutato intorno al 2,5% all'anno. Il divario tra paesi ricchi e poveri si è allargato sia in termini relativi che assoluti. Mentre il reddito pro capite nei paesi in via di sviluppo salì a circa 10 \$ durante i dieci anni, salì a circa 300 \$ nei paesi industrializzati.

Inoltre, i paesi in via di sviluppo hanno avuto modo di indebitarsi — circa di 50 miliardi di \$, la metà dei quali doveva essere restituita entro il 1975. I debiti pubblici e privati dei paesi in via di sviluppo

hanno raggiunto proporzioni tali da aggirarsi attualmente tra il 50 e l'85% delle distribuzioni di nuovi prestiti in molti casi. Nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo, il problema dei debiti ha assunto le proporzioni di una autentica crisi. Il più piccolo progresso è sopraffatto dall'approfondirsi delle ineguaglianze tra le varie classi sociali. Nonostante diversi segni favorevoli, il cammino del progresso in questi paesi è di una lentezza scoraggiante e la sensazione di un divario sempre più ampio è intensa, per cui è probabile che instabilità e conflitti vadano aumentando nei prossimi anni. Il problema dell'ambiente aggiunge certamente altri motivi di tensione nei rapporti tra paesi sviluppati e sottosviluppati. Il maggior costo delle attrezzature industriali anti-inquinamento, sul quale i paesi industrializzati vanno sempre più insistendo, finirà con l'eccedere il lieve aumento previsto per gli aiuti allo sviluppo, e come conseguenza, diminuirà de facto la produttività di questi aiuti. I programmi relativi all'igiene e all'inquinamento, che diverranno molto più rigorosi nei paesi industrializzati, influenzeranno anche alcune delle esportazioni dai paesi in via di sviluppo, e non è affatto sicuro che essi saranno adeguatamente ricompensati per le perdite che ne risulteranno. I paesi in via di sviluppo comprensibilmente si oppongono all'essere privati dell'industrializzazione, non avendone ancora raccolto i vantaggi né gli svantaggi, soltanto perché i paesi del nord, già ricchi, non vogliono più sopportare i suoi dannosi effetti.

Le crescenti tensioni tra paesi sviluppati e sottosviluppati, chiaramente apparse, ad esempio, nella Conferenza delle Nazioni unite sul commercio e lo sviluppo del 1972 a Santiago, non agevoleranno la formulazione di una strategia razionale di sviluppo. Ma la Comunità europea, gli Stati uniti e il Giappone hanno considerevoli responsabilità e compiti nel tener conto degli interessi del mondo in via di sviluppo al momento di avviare una riorganizzazione dei rapporti tra loro.

La riforma dell'economia internazionale e lo sviluppo

La maggior parte delle questioni implicate in una riforma del sistema economico internazionale presentano aspetti relativi allo sviluppo. Dato che non sono accettabili risposte semplicistiche sul modo migliore di favorire gli interessi dei paesi in via di sviluppo, è essenziale che la Comunità europea e gli Stati uniti si sforzino di includere tali interessi in una comune rivalutazione e formulazione delle soluzioni attuabili.

Perciò, ogni analisi comune della possibile riforma monetaria dovrebbe contemporaneamente dare ai paesi in via di sviluppo piena voce nelle discussioni e esaminare un migliore sistema di assistenza per i suddetti paesi. Ciò è particolarmente valido per le agevolazioni di pre-

stato in rapporto al Sdr.

La Comunità, il Giappone e gli Stati uniti dovrebbero inoltre esaminare in tutti i suoi aspetti l'opportunità di continuare l'attuale sistema degli accordi preferenziali con gli Stati uniti e mediterranei — un sistema che in ultima analisi potrebbe risultare in tre sfere regionali di influenza implicanti rispettivamente l'Europa, gli Stati uniti, e il Giappone. In ogni caso una completa rimozione delle tariffe, accompagnata dal rialzo delle quote per i beni di importazione dai paesi in via di sviluppo, offrirebbe quelle opportunità commerciali di cui questi paesi hanno bisogno. Nelle discussioni sulle possibili procedure di assestamento, si dovrebbe prendere in considerazione quali concessioni speciali debbano farsi in favore dei paesi in via di sviluppo.

I paesi in via di sviluppo inoltre sarebbero particolarmente interessati ad una eventuale intesa sui regolamenti delle imprese multinazionali dato che queste sono ritenute di notevole influenza politica ed economica e in qualche caso come minacce alla loro indipendenza. Ma gli interessi dei paesi piú avanzati sono talmente differenti su questo soggetto che potrebbe essere perorata la causa per elaborare un accordo sulle imprese multinazionali nel mondo industrializzato e per trattare il problema nei paesi in via di sviluppo, separatamente, in un turno parallelo di negoziati.

Ambiente e sviluppo

La limitatezza del nostro mondo e le sue risorse richiedono adattamenti a lungo raggio nella nostra politica economica e sociale per poter trattare in modo efficace i problemi ambientali.

Se esaminiamo le conseguenze del problema dell'ambiente per i paesi in via di sviluppo, le possibili implicazioni non sono meno interessanti che per i paesi industrializzati; in realtà se l'ambiente viene considerato in un contesto mondiale, le ragioni per modificare la politica dei paesi industrializzati divengono anche piú impellenti.

Il nostro vecchio concetto di sviluppo vedeva un mondo industrializzato in continua espansione e richiesta mentre il mondo sottosviluppato, attraverso un massiccio trasferimento di aiuti e l'applicazione di una tecnologia avanzata cresceva anche piú in fretta cosicché diveniva sempre minore il divario tra paesi ricchi e poveri. Ma se riuscissimo effettivamente ad elevare i livelli di vita dei cinque miliardi di persone che vi saranno nei paesi sottosviluppati intorno al duemila, approssimativamente a livello del Giappone ne risulterebbero un drastico esaurimento delle risorse nel mondo, forme catastrofiche di inquinamento (specie in rapporto alla tecnologia agricola) e maggiori disgregamenti.

Allo stesso tempo è inumano negare la crescita economica ai paesi sottosviluppati. Molti ardenti sostenitori della crescita zero non hanno considerato le implicazioni morali della loro idea per tutto ciò che concerne il terzo mondo. Infatti il progresso economico è essenziale alla risoluzione del problema del sottosviluppo. Non vi è una alternativa possibile tra i due inaccettabili estremi: rifiuto dello sviluppo o la prospettiva di catastrofi ambientali? « Ci troviamo a fronteggiare l'assoluta necessità di un terzo corso: lo sviluppo finalizzato nel terzo mondo di sostenibili programmi di alimentazione, scolarità, ampia partecipazione alle entrate, e soprattutto lavoro — assorbendo agricoltura e industria da un lato, e dall'altro l'altrettanto finalizzato sviluppo nei paesi avanzati di programmi più ricchi intellettualmente, artisticamente e spiritualmente, e meno dispersivi di materiali e di energia »¹. Un simile corso richiede un fondamentale ripensamento degli standards di sviluppo esistenti, i quali molte volte ripetono semplicemente i dispersivi modelli dell'industrializzato nord. Questo corso probabilmente incontrerà una forte resistenza negli stessi paesi in via di sviluppo. Tale svolta, che molti di questi paesi vedono come un sacrificio, diverrebbe per essi accettabile solo se i paesi industrializzati contribuissero a loro volta ad un uso più razionale delle risorse esistenti — e questo è un compito immensamente difficile.

È difficile valutare le implicazioni immediate del problema dell'ambiente per la politica sullo sviluppo da parte della Comunità europea, del Giappone e degli Stati Uniti. Abbiamo appena iniziato a valutare questi problemi. Politici e diplomatici nella recente conferenza delle Nazioni unite sull'ambiente, a Stoccolma per esempio, trattavano principalmente la questione « tradizionale » del trasferimento delle risorse, il saldo dei costi addizionali dei progetti antiinquinamento, il compenso per le eventuali perdite nelle esportazioni come risultato dei nuovi standards, ecc. ecc.

Molto si potrebbe dire in favore di un'altra « Commissione Pearson » che possa esaminare esaurientemente le probabili implicazioni del problema dell'ambiente per la politica dello sviluppo tanto dei paesi industriali quanto di quelli in via di sviluppo.

Fine dell'incremento degli aiuti?

Sebbene il problema dell'ambiente getti un'ombra di incertezza sul futuro corso della politica dello sviluppo, il massiccio e crescente trasferimento di risorse al mondo in via di sviluppo continua ad essere

¹ Barbara Jackson (Barbara Ward) in una lettera all'autore del 3 marzo 1972.

di assoluta necessità.

Tuttavia, il primato degli aiuti ai paesi in via di sviluppo non è incoraggiante. Nel 1970, su un aumento totale del 7%, una metà era dovuta dall'inflazione dei prezzi e la maggior parte dell'aumento era dovuta a crediti e investimenti privati di esportazione; l'aiuto realmente decisivo, l'assistenza ufficiale allo sviluppo, crebbe solo del 3% — appena quanto bastava a sostenere gli aumenti di prezzo.

Sebbene l'assistenza ufficiale allo sviluppo crebbe in termini assoluti, da \$ 4,6 a \$ 6,8 miliardi, tra il 1960 e il 1970, diminuì in termini relativi da 0,52% del Pnl allo 0,34%.

Nello stesso arco di tempo il Pnl dei membri del Oecd raddoppiò e i governi aumentarono le loro spese generali da 156 miliardi di \$ nel 1961 a 292 miliardi di \$.

I governi dei paesi industrializzati dell'Ovest hanno precedentemente contenuto che gli aiuti per lo sviluppo non solo debbano crescere in proporzione alla loro ricchezza, ma anche più rapidamente fino a che si ottenga una nuova affluenza di risorse ai paesi in via di sviluppo, in misura dell'1% del Pnl. Naturalmente, si potrebbero citare molte ragioni perché le spese per gli aiuti, che hanno raggiunto lo 0,95% nel 1961, siano scese allo 0,74% nel 1970. Ognuno dei governi donatori deve intraprendere costose riforme interne in diversi settori.

Ma il fatalismo con cui gli uomini politici occidentali accettano questo aggravamento della situazione negli aiuti è profondamente dannoso. Senza dubbio, dato l'attuale stato d'animo del pubblico, non si potrebbero guadagnare voti nelle elezioni sull'argomento degli aiuti per lo sviluppo. Tuttavia l'atteggiamento pubblico può essere cambiato se i dirigenti politici assumono delle posizioni decise rispetto a questi importanti problemi.

Sia il proprio interesse e quello verso gli altri richiedono un cambiamento della nostra politica.

III. Il futuro delle relazioni tra America e Europa

Per un piccolo gruppo di osservatori europei della politica americana il ritiro degli Stati Uniti dalla politica europea è ormai soltanto una questione di tempo. Quello che presso gli uni è desiderio e presso gli altri timore dipende soprattutto dall'esistenza negli Stati Uniti di brucianti problemi di politica interna, dai critici sviluppi delle istituzioni della democrazia americana, dalla generale propensione ad un ritiro dal forte impegno di politica estera del dopoguerra e specialmente dall'atteggiamento della generazione statunitense più giovane. Alcuni europei sosterrrebbero addirittura il punto di vista che sarebbe antistorico supporre che l'impegno americano in Europa non debba finire.

Alcuni di quegli europei che sono convinti dell'inevitabilità del ritiro americano vedono l'unica speranza in una terapia dello shock, sostenendo così concezioni simili ad alcuni neoisolazionisti statunitensi¹. Questa terapia consisterebbe in un ritiro improvviso, che costringerebbe gli europei ad unirsi e a difendere da sé i loro interessi di sicurezza. La stragrande maggioranza degli europei occidentali che procedono a passi di piombo considererebbe rischiosa e avventata una tale linea, per quanto anch'essi possano ritenere indispensabile l'unificazione europea e assolutamente necessarie una redistribuzione degli oneri e una riorganizzazione delle relazioni atlantiche di sicurezza. La terapia proposta potrebbe rovinare il malato, e l'Europa potrebbe essere condannata all'instabilità.

Io non condivido il fatalismo deterministico di quanti tacciano di astoricità un rapporto durevole fra Stati Uniti ed Europa sul piano della

¹ Ad esempio Robert W. Tucker, *A New Isolationism: Threat or Promise?*, Universe Books, New York, 1972.

politica di sicurezza e di pace. Sicuramente il nostro tempo impone nuovi metri storici, e non sarebbe realistico misurare sul metro di ieri il comportamento odierno di uno stato. Solo in un mondo di nazioni indipendenti gli Stati Uniti potrebbero ritrarsi nel loro guscio. Ma nell'attuale mondo delle armi atomiche, in cui il prezzo di un crollo del sistema di sicurezza è troppo elevato per essere accettabile, il ritiro non è un'alternativa reale. Inoltre i legami multinazionali dell'interdipendenza, che collega indissolubilmente gli stati moderni e il loro benessere sociale ed economico, non permettono un ritorno al passato dell'autarchia economica e dell'isolazionismo, poiché queste annullerebbero le realizzazioni senza precedenti del dopoguerra, specialmente l'attuale benessere, la libertà di spostamento e la possibilità di un aiuto reale al mondo sottosviluppato.

Misurato sui nuovi metri per la tutela della pace in un mondo nucleare e per il maneggio di complesse relazioni interdipendenti, lo stabile impegno degli Stati Uniti in una struttura internazionale per la difesa della pace in Europa è tanto importante per gli Usa quanto per l'Europa occidentale.

È assolutamente urgente che americani ed europei si sforzino insieme di trovare soluzioni a lunga scadenza per quei problemi che gravano sui loro rapporti. A questo proposito merita la priorità una rapida azione con cui si eliminino le ripercussioni negative delle tensioni economiche. Qualsiasi piano per una riforma a lunga scadenza nel settore economico, politico o della politica di sicurezza ha solo scarse prospettive di successo se le tensioni economiche del momento sopravvivono scalzando la base della cooperazione.

Proprio in un momento in cui cresce l'interdipendenza, le società occidentali — e ciò vale specialmente per gli Stati Uniti — si rivolgono ai loro problemi di politica interna. Perciò si deve trovare una via per costringere i cittadini delle due rive dell'Atlantico a realizzare le esigenze dell'interdipendenza e ad appoggiare soluzioni razionali nonostante l'immenso numero di ostacoli ivi connaturati, i lobbies dalla mente ristretta e un pubblico disinteressato che non vorrebbe essere posto di fronte a problemi difficili.

Gli Stati Uniti e l'Europa si sono sempre trovati a vivere in una situazione conflittuale, dal momento che divergenze riguardo alle prospettive e agli interessi sono naturali. Oggi il problema consiste nell'impedire una escalation di questi conflitti fino a una stabile situazione di tensione che scaldi il carattere cooperativo delle loro relazioni reciproche.

Né la Comunità europea né gli Stati Uniti possono sottrarsi alla sfida europea. Si devono svolgere i grandi compiti del mutamento pacifico in Europa, della riforma dell'economia mondiale e dell'aiuto ai

paesi in via di sviluppo. Gli Stati uniti non sono in grado di svolgerli da soli. Il contributo della Comunità europea in questo campo è indispensabile. Affinché essa possa svolgere questo ruolo, deve portare il processo di unificazione fino all'unità completa. Affinché in queste condizioni mutate i problemi pendenti possano essere affrontati efficacemente, l'Europa occidentale e gli Stati uniti devono ristrutturare le loro relazioni in una forma che esprima la comunità dei loro interessi in un rapporto di cooperazione e il cresciuto peso dell'Europa in una solidarietà effettiva.

Finito di stampare nell'ottobre 1973
dall'Editografica, Via G. Verdi, 15
40067 Rastignano (Bologna) Italia

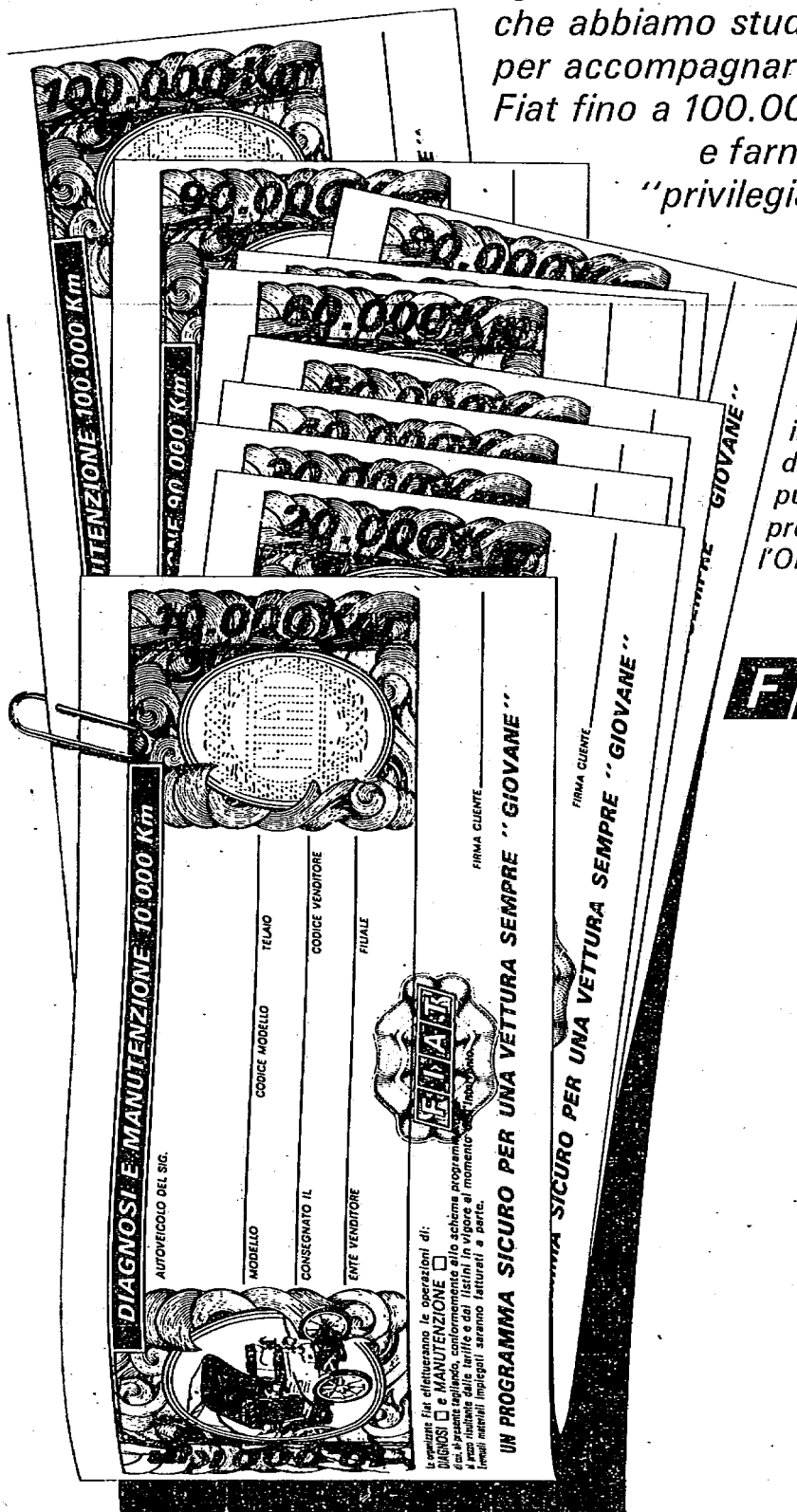
Servizio diagnosi e manutenzione programmata

Se volete che la vostra Fiat sia sempre in ottimo stato,
non vi dia mai sorprese, duri ancora di più, mantenga
alto il suo valore nel tempo, utilizzate questo libretto:

è il piano di diagnosi e manutenzione

che abbiamo studiato
per accompagnare la vostra
Fiat fino a 100.000 km

e farne una Fiat
"privilegiata"



Troverete questo
libretto di tagliandi
in ogni nuova
autovettura Fiat,
insieme alla tessera
di garanzia:
può essere utilizzato
presso tutta
l'Organizzazione Fiat.

FIAT

Nella collezione

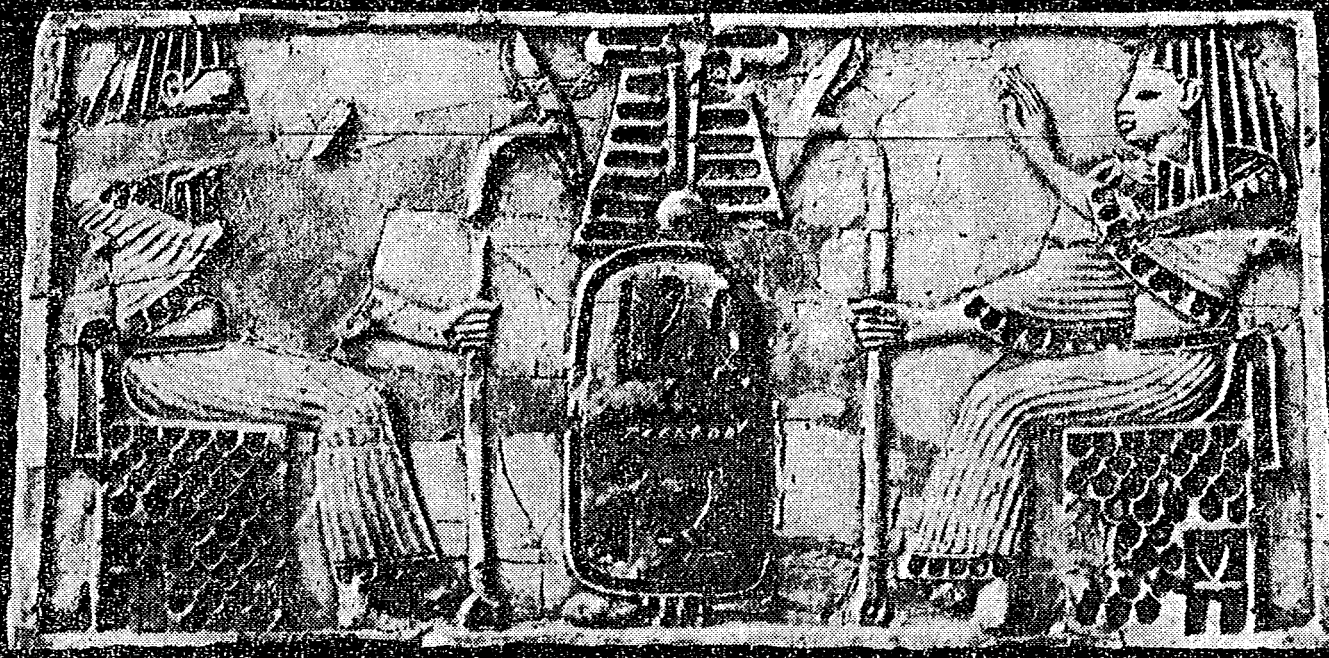
SOCIETA' E COSTUME

diretta da Mario Attilio Levi

è uscito il volume

I FENICI E CARTAGINE

di Sabatino Moscati



L'opera disegna un vasto quadro della società fenicia e cartaginese, dalle sue origini orientali alla sua splendida diffusione in tutto il mondo mediterraneo: la vita privata, collettiva e pubblica degli individui e dei popoli in un'appassionante e rigorosa descrizione accompagnata da una ricchissima iconografia.

Pagine XVI:732 con 582 illustrazioni nel testo e 8 tavole fuori testo. L. 16.500

UTET

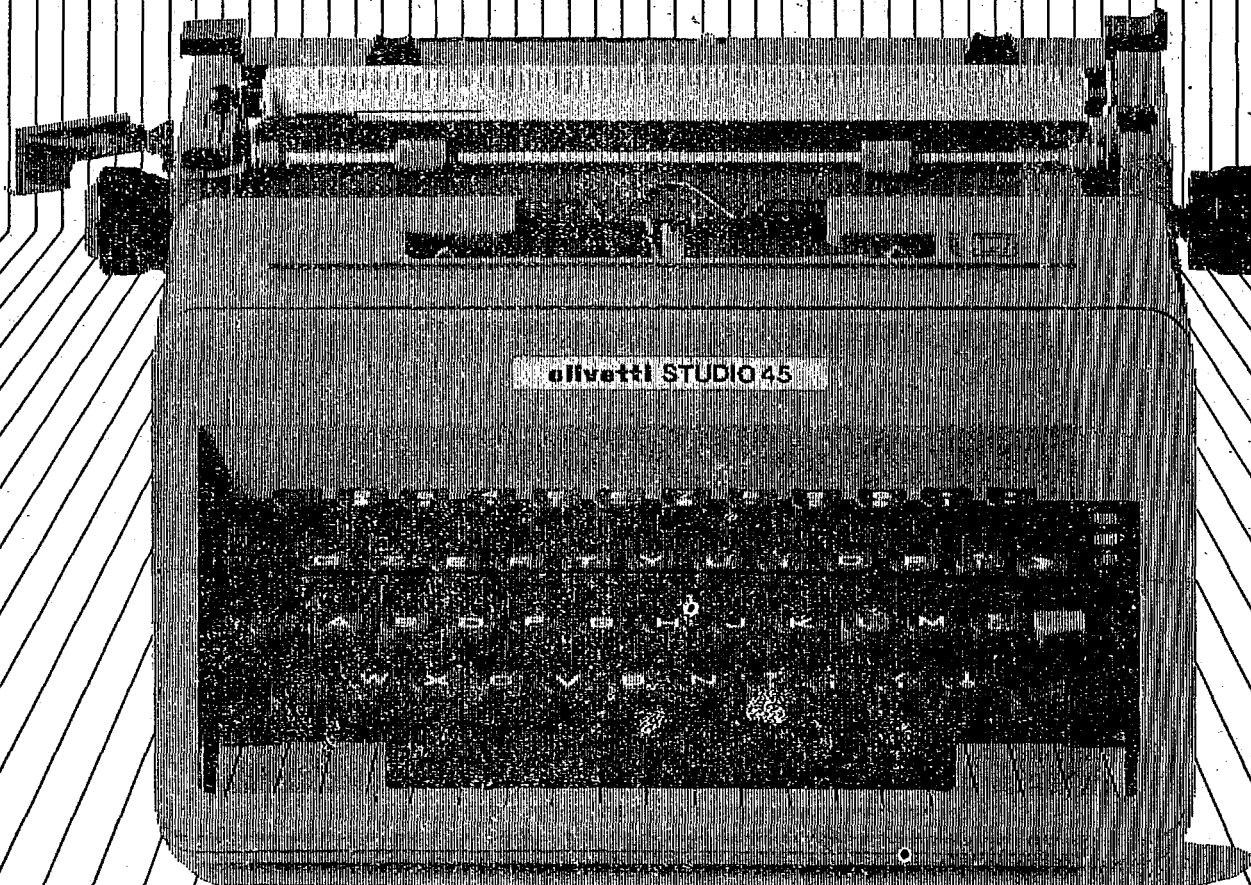
CORSO RAFFAELLO 28
10125 TORINO
TELEFONO 68.86.66

Gli altri volumi della collezione:

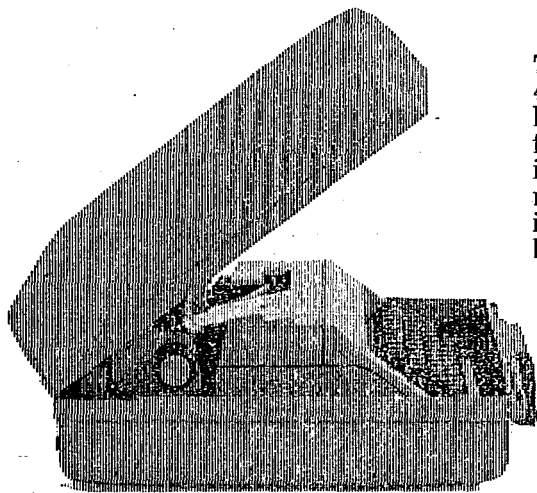
La Grecia antica, di M.A. Levi	L. 14.000
Roma antica, di M.A. Levi	L. 14.000
L'Italia nell'alto Medioevo, di G. Barni e G. Fasoli	L. 14.000
L'Italia nell'età comunale, di A. Viscardi e G. Barni	L. 14.000
L'Italia nel Rinascimento, di F. Cognasso. Due volumi	L. 28.000
L'Italia nel Seicento e nel Settecento, di F. Valsecchi	L. 14.000
L'Italia nell'Ottocento, di O. Barie	L. 14.000

A COMODE RATE MENSILI

Una macchina per scrivere per chi vuole di più: completa, forte e facilmente trasportabile



Olivetti Studio 45

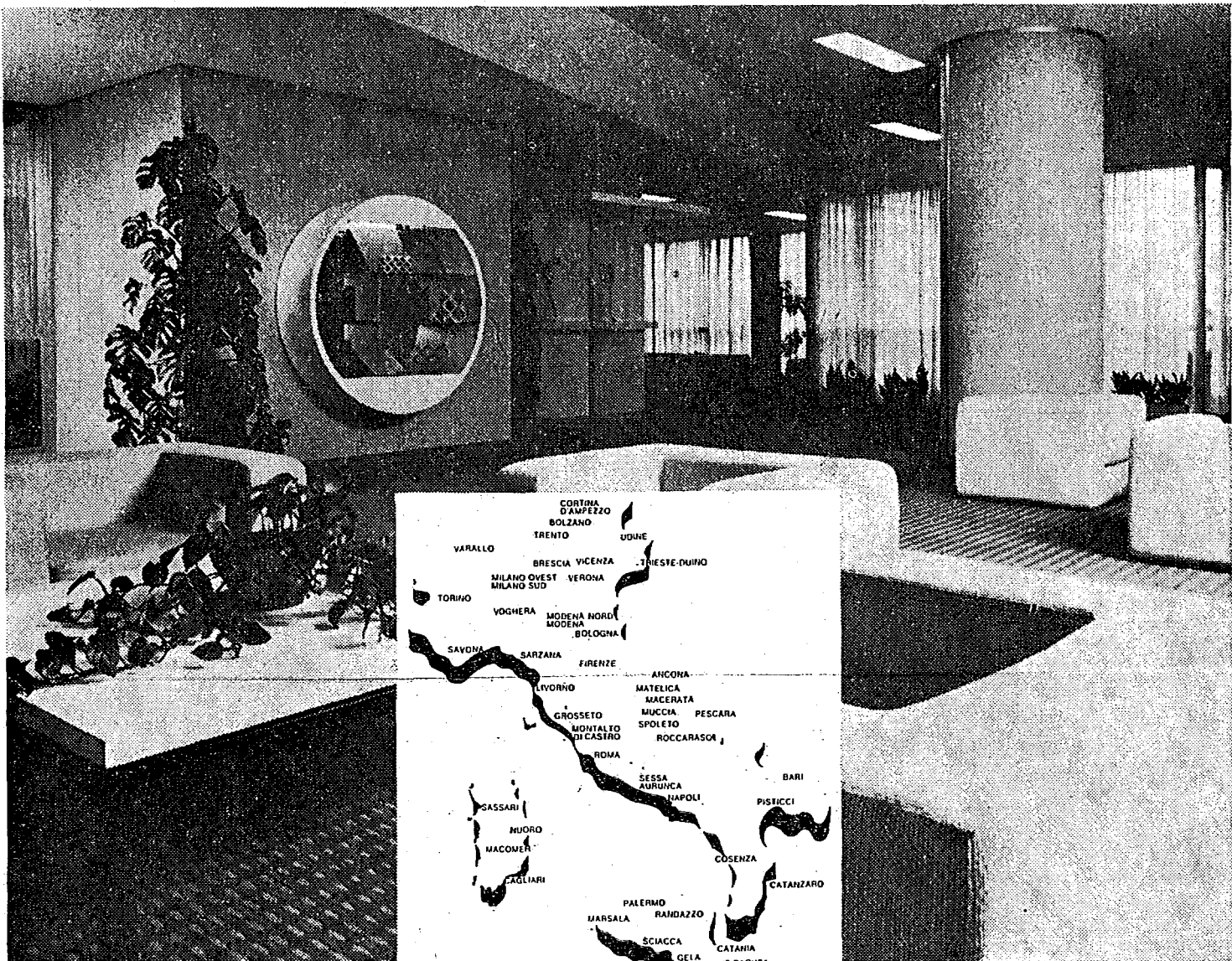


Tutte le caratteristiche e i servizi di una macchina da ufficio:
43 tasti con 86 segni;
barra spaziatrice con dispositivo del «mezzo spazio»;
frizione del rullo;
interlinea a tre posizioni più lo «zero»;
regolatore del tocco a tre posizioni;
incolonnatore;
liberamargine e capoverso automatico;
selettore del nastro a tre posizioni: blu/nero, rosso e neutro;
fermaschede;
deflettori trasparenti con fori tiralinee;
guidacarta scorrevole, leva di bloccaggio del carrello.

Carattere Pica (88 spazi per riga) o carattere Eletto (102 spazi per riga).

Dotata di elegante e pratica valigetta,
pesa poco più di una comune portatile (5,3 kg.).

olivetti



50 MOTELAGIP una catena di vantaggi su tutte le strade

In Italia ci sono 50 MOTELAGIP: 50 volte sei certo di trovare il comfort-sicurezza al giusto prezzo.
La qualità MOTELAGIP è una stanza che ti accoglie con ogni moderna comodità,
un modo di servirti che ti fa sentire più libero,
un ristorante che sa prepararti i piatti più genuini ed è anche
un ambiente adatto alle attività commerciali e d'incontro
e una stazione di servizio dove c'è sempre qualcuno a prendersi cura della tua auto.

EST-OVEST

QUADRIMESTRALE DI STUDI SULL'EST EUROPEO

Rivista edita dall'ISDEE-ISTITUTO DI STUDI E DOCUMENTAZIONE
SULL'EST EUROPEO, Trieste - Direttore responsabile Tito Favaretto

Anno IV

INDICE

N. 1/1973

IPOTESI, STUDI E RICERCHE

ENRICHETTA SPINA - La pianificazione economica nell'Urss (III) I piani quinquennali nel segno della riforma.

BRONISLAW MINC - Il meccanismo di funzionamento dell'economia socialista.

LO SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE DELL'AREA DANUBIANA: PREVISIONI SUGLI EFFETTI DEL COLLEGAMENTO RENO-MENO-DANUBIO E PROBLEMI DELL'ALTO ADRIATICO

IMRE DEGEN - L'idrovia Danubio-Meno-Reno.

BORIS PRIKRIL - Problemi e prospettive dell'Alto Adriatico nei rapporti con l'area danubiano-balcanica.

ANALISI E DOCUMENTAZIONE SULL'EST EUROPEO

Problemi e prospettive della collaborazione tra i porti dell'Alto Adriatico.

La costituzione di società miste nei paesi socialisti.

NOTIZIARIO

LIBRI RICEVUTI

Direzione, redazione e amministrazione: ISDEE - Corso Italia 27 - 34122 Trieste - Tel. 69130 - Abbonamento annuo L. 3.000 (per l'estero L. 4.500) - Abbonamento sostenitore L. 20.000 - Prezzo di questo fascicolo L. 1.500 - L'importo va versato sul c.c.b. N. 4107/3 presso la Cassa di Risparmio di Trieste, Agenzia N. 2.

ANNO XXVII

BIMESTRALE

MONDO APERTO

RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA INTERNAZIONALE
DIRETTA DA GIUSEPPE TUCCI

SOMMARIO N. 3-4/1973

Silvano Vianelli Problemi economici e programmazione ecologica per la difesa dell'uomo e del suo ambiente

Andrè Vlerick Unione Monetaria Europea

COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE E MERCATI

*** Convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni
*** XXIX Assemblea Generale della Camera di Commercio Italiana per le Americhe

RASSEGNE

Cronache di economia internazionale
Rassegna di pubblicazioni

ORGANO DEL CENTRO ITALIANO
PER LO STUDIO DELLE RELAZIONI ECONOMICHE ESTERE
E DEI MERCATI (CEME)

Abbonamento annuo per l'Italia L. 6.000 - Abbonamento annuo per l'estero \$ 15 - Direzione e Amministrazione: Via G. A. Guattani, 8 - 00161 ROMA

Revue yougoslave la plus citée

REVUE DE POLITIQUE INTERNATIONALE

- Review of International Affairs
- Internationale Politik
- Política Internacional
- Mejdunarodnaia politika
- Medjunarodna politika

est une précieuse source d'information pour tous ceux qui désirent connaître les points de vue yougoslaves sur les événements internationaux et les développements politiques, économiques et sociaux en Yougoslavie.

VINGT-TROISIÈME ANNÉE DE PARUTION

ABONNEMENT ANNUEL (24 numéros):

Poste ordinaire US \$6.00

Poste aérienne Europe US \$7.00

ou l'équivalent en d'autres monnaies.

SPECIMEN GRATUIT SUR DEMANDE

Pour toute information, prière de s'adresser au
Service de Diffusion REVUE DE POLITIQUE INTERNATIONALE -
B. P. 413, Belgrade - Yougoslavie

Politica internazionale

n. 6-7 giugno-luglio 1973

L'unità africana dieci anni dopo; Gli obiettivi dell'OUA: più solidarietà e piena indipendenza, di *Mamadou Moctar Thiam*; Lo spirito di Addis Abeba, di *Léopold S. Senghor*; Un nuovo rapporto fra Africa e Europa, di *Mario Pedini*; La collaborazione fra ECA e OUA, di *Robert K. A. Gardiner*; Integrazione nazionale e controversie interstatali, di *Michael Wolfers*; Il vero significato della lotta di liberazione, di *Romano Ledda*; Un decollo difficile per l'arretratezza e le divisioni, di *Roberto Aliboni*; La Comunità dell'Africa orientale ha superato la prova, di *Massimo Paccati*; Uno Stato al mese: Politica e diritto nel caso della Namibia, di *Giancarlo Pasquini*; Documenti: La Carta politica e la Dichiarazione economica approvate ad Addis Abeba (maggio 1973); Cronologia: Da Addis Abeba a Addis Abeba, dieci anni di storia africana, a cura di *Miguel Infante*; Bibliografia: L'Africa nella politica mondiale, a cura di *Anna Maria Gentili*; Attività dell'IPALMO.

Mensile pubblicato dall'Istituto per le relazioni tra l'Italia e i paesi dell'Africa, America Latina e Medio Oriente (IPALMO)

Direttore responsabile: Giampaolo Calchi Novati - *Capo redattore:* Giancarlo Pasquini - *Segretaria di redazione:* Adriana Sisti - *Redazione:* Via del Tritone, 62/b - 00187 Roma - Tel. 679.27.34 / 679.23.11 / 679.23.21.

Abbonamento annuo: Italia L. 5.000 - Estero L. 6.500 - Semestrale: Italia L. 3.000 - Sostenitore: L. 20.000 - Un fascicolo ordinario L. 600 - arretrato il doppio

Versamenti sul conto corrente postale n. 5/6261 intestato a La Nuova Italia editrice Firenze. Il pagamento può anche essere effettuato mediante assegno bancario o vaglia postale indirizzato a: «La Nuova Italia» c.p. 183 - 50100 Firenze.

Istituto affari internazionali

PUBBLICAZIONI

Collana dello spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1973

28. **Il grande ritardo. La cooperazione europea per lo spazio**
di Gian Luca Bertinetto - Pagine 186 - L. 2.500.
27. **Europa potenza? Alla ricerca di una politica estera per la Comunità**
a cura di M. Kohnstamm e W. Hager - Pagine 250 - L. 3.000.
26. **Partners rivali. Il futuro dei rapporti euroamericani**
di Karl Kaiser - Pagine 164 - L. 2.000.
25. **La pace fredda. Speranze e realtà della sicurezza europea**
a cura di Vittorio Barbato - Pagine 144 - L. 1.800.
24. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 172 - L. 2.000.

1972

23. **Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?**
di Franco Celletti - Pagine 76 - L. 1.000.
22. **L'Europa all'occasione del Vertice**
a cura di G. Bonvicini e C. Merlini - Pagine 108 - L. 1.000.
21. **Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est**
scritti di A. Levi, W. Brus, J. Bognar, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi - Pagine 118 - L. 1.500.
20. **La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari**
di B. Colle e T. Gambini - Pagine 96 - L. 1.000.
19. **Spagna memorandum**
di Enrique Tierno Galván - Pagine 100 - L. 1.000.
18. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 158 - L. 1.500.

1971

17. **Presente e imperfetto della Germania orientale**
di Barbara Spinelli - Pagine 102 - L. 1.000.
16. **Cooperazione nel Mediterraneo occidentale**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
15. **Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neo-protezionismo**
di Gian Paolo Casadio - Pagine 302 - L. 2.800.
14. **Una Zambia zambiana**
di Kenneth Kaunda - Pagine 81 - L. 500.
13. **Aiuto fra paesi meno sviluppati**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
12. **Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento**
di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 105 - L. 1.000.
11. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.

1970

10. **Socialismo in Tanzania**
di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500.
9. **Verso una moneta europea**
di autori vari - Pagine 80 - Esaurito.
8. **Europa-America: materiali per un dibattito**
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500.
7. **Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**
di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000.
6. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
5. **Integrazione in Africa orientale**
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000.
4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000.
3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**
di Ali Mazrui - Pagine 80 - Esaurito.
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000.
1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - Esaurito.

Papers

1. **Il rapporto Jackson: un'analisi critica**
di Mario Marcelletti - 1971 - Pagine 15 - L. 500.
2. **I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche**
di M. Cremasco - 1971 - Pagine 30 - L. 1.000.
3. **Convegno sulla sicurezza europea**
Incontro tra l'Iai e l'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali di Mosca - a cura di P. Calzini - 1971 - Pagine 14 - L. 500.
4. **Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale**
di G. A. Sasso - 1972 - Pagine 19 - L. 500.
5. **Eurocrazia e presenza italiana**
di V. du Marteau - 1972 - Pagine 36 - L. 1.000.
6. **Indice analitico dei trattati Cee ed allegati**
di L. Boscherini - 1972 - Pagine 56 - L. 1.000.

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

L'Italia nella politica internazionale: 1972-73.

Annuario diretto da Massimo Bonanni - Pagine 650 - Edizioni di Comunità - L. 8.000.

La politica estera della Repubblica italiana

a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano 1967 - 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 1970 - 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 1970 - L. 2.500.

La Germania fra Est e Ovest

di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1969 - L. 2.000.

L'Europa oltre il Mercato comune

di J. Pinder e R. Pryce - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

Symposium on the International Regime of the Sea-Bed

a cura di J. Sztucki - Accademia nazionale dei Lincei - Roma 1970 - Pagine 767 - L. 12.000.

La strategia sovietica: teoria e pratica

a cura di S. Silvestri - Collana orizzonte 2000 - Franco Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 328 - L. 5.000.

Fra l'orso e la tigre: dottrina, strategia e politica militare cinese

a cura di F. Celletti - Collana orizzonte 2000 - F. Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 272 - L. 4.500.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. L'America nel Vietnam

Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - 1966 - Pagine 195 - L. 1.000.

2. Introduzione alla strategia

di A. Beaufre - 1966 - Pagine 100 - L. 1.000.

3. La Nato nell'era della distensione

Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - 1966 - Pagine 159 - L. 1.000.

4. Per l'Europa

Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - 1966 - Pagine 119 - L. 1.000.

5. Investimenti attraverso l'Atlantico

di C. Layton - 1967 - Pagine 180 - L. 1.500.

6. L'Europa e il sud del mondo

di G. Pennisi - 1967 - Pagine 376 - L. 4.000.

7. Una politica agricola per l'Europa

di G. Casadio - 1967 - Pagine 267 - L. 3.000.

8. La diplomazia della violenza

di T. S. Schelling - 1968 - Pagine 268 - L. 3.000.

9. Il Mediterraneo: economia, politica, strategia

a cura di S. Silvestri - 1968 - Pagine 310 - L. 3.000.

10. La riforma monetaria e il prezzo dell'oro

a cura di R. Hinshaw - 1968 - Pagine 174 - L. 2.000.

11. Europa e Africa: per una politica di cooperazione

a cura di R. Aliboni - 1969 - Pagine 160 - L. 2.000.

12. Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie

a cura di R. Gardner e M. Millikan - 1970 - Pagine 310 - L. 4.000.

Documentazioni

(in offset)

L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale

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

Le armi nucleari e la politica del disarmo

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

Ricerca e sviluppo in Europa

Documenti e discussioni - L. 3.000.

La politica commerciale della Cee

(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.

La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità

(Resoconto sommario del convegno Iai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pa-
gine 80 - L. 500.

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.

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.

Les assemblées européennes

A cura di Chiti-Batelli - 1970 - Pagine 68 - L. 1.000.

Italo-Yugoslav Relations

(Atti del convegno Iai - Institute of International Politics and Economic
del 29-30-31 maggio 1970) - Pagine 55 - L. 1.500.

Periodici

Iai informa

Mensile dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio
gratuito su richiesta.

Lo spettatore internazionale

Trimestrale in lingua inglese - Abbonamento L. 4.000.

Collana dello spettatore internazionale

Sette volumi all'anno - Abbonamento L. 6.000.

L'Italia nella politica internazionale

Annuario. Il primo volume (1972-73) - Pagine 650 - L. 8.000.

Vittorio Barbati (a cura di)

LA PACE FREDDA

Questo libro viene pubblicato mentre inizia la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea. La preparazione di questa Conferenza è durata a lungo. Molto più a lungo sono durati i passi politicodiplomatici delle numerose parti interessate. Si fa risalire al luglio 1966 — cioè a un documento approvato dal Comitato politico consultivo dei paesi del patto di Varsavia, riuniti a Bucarest — il primo atto della catena. Fra quella data e oggi si sono prodotti tali eventi — dal successo della Ostpolitik al «multipolarismo» nixoniano — che si è certo arrivati a quella Conferenza che i paesi socialisti hanno con tenacia e vigore voluto, ma in condizioni che rimettono in giuoco il cuore stesso del problema: ossia il significato e le modalità della sicurezza. La Conferenza infatti, mentre le condizioni internazionali sono sotto mutamento e il problema della sicurezza europea viene affrontato in altre sedi, come i Salt II e gli Mbfr, appare come una sede generica e non più pertinente rispetto al suo oggetto. Questo non significa che non è importante, bensì che al di là di essa resta ora il problema della sicurezza europea.

La ricerca di un modello di sicurezza a ridosso di quanto si è venuto preparando per la Conferenza è esattamente l'argomento di questo volume, il quale affronta il tema attraverso i contributi di autori diversi: Stefano Silvestri si è occupato delle questioni militari; Sergio Augusto Rossi dei problemi della cooperazione economica; Pierre Hassner ha chiarito i termini dell'ampliamento delle relazioni umane e culturali che ci aspetta come uno dei corollari della sicurezza europea; Natalino Ronzitti ha esaminato gli aspetti istituzionali che la sicurezza europea potrebbe rivestire; Vittorio Barbati, che ha curato il volume, ha prodotto un documento che mette in luce il significato odierno della sicurezza europea nel contesto internazionale; infine è sembrato utile inserire un saggio di Giovanni Bressi sul pensiero e sulla politica cinese a proposito della sicurezza europea.

Indice

Introduzione

- I - I grandi negoziati militari, di Stefano Silvestri
- II - Tipologia e limiti della cooperazione economica, di Sergio A. Rossi
- III - La circolazione degli uomini e delle idee: una speranza delusa, di Pierre Hassner
- IV - Il probabile esito istituzionale, di Natalino Ronzitti
- V - La conferenza di Helsinki nel contesto mondiale, di Vittorio Barbati
- VI - In margine: la Cina e la sicurezza europea, di Giovanni Bressi

Appendici

- I - Resoconto sulle sezioni di lavoro sulla sicurezza tenute presso lo Iai
- II - Principali organizzazioni citate
- III - Principali sigle ed abbreviazioni

Collana dello spettatore internazionale n. XXV, pp. 144 L. 1.800

Massimo Bonanni (a cura di)

L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE: 1972-1973

«Gli italiani avranno tutto da guadagnare se di più in più si convinceranno che in questo mondo che sempre più si rimpicciolisce non vi sono problemi esclusivamente nazionali, ma che quasi tutti i nostri problemi sono aspetti italiani di problemi europei o mondiali».

Questa citazione di Carlo Sforza, ministro degli esteri nel periodo degasperiano, compare in apertura del rapporto annuale «L'Italia nella politica internazionale: 1972-1973» che comparirà in libreria in settembre per i tipi della casa editrice Edizioni di Comunità.

Alla redazione di questa prima edizione del rapporto, l'Istituto affari internazionali ha dedicato vari anni di ricerca e di documentazione a cui hanno partecipato, sotto la direzione di Massimo Bonanni, una trentina di giovani studiosi.

Alcuni dei lavori preliminari sono già stati pubblicati su «L'Italia nella politica internazionale», tra il 1969 ed il 1971, quando essa appariva come rassegna trimestrale. Essi sono:

- «Gli ostacoli paratariffari dell'Italia» di R. Aliboni, n. 1/69.
- «Le strutture della ricerca scientifica» di S. Canefri, n. 1/69.
- «L'aereo militare europeo» di S. Silvestri, n. 2/69.
- «Italia e Africa: la politica di aiuto» di R. Aliboni, n. 3/69.
- «L'industria militare italiana» di G. Devoto, n. 4/69.
- «Il commercio delle armi e l'Italia» di G. Devoto, n. 2/70.
- «La Cee, la politica di concorrenza e l'Italia» di G. Arena, n. 2/70.
- «L'Italia e la politica monetaria internazionale» di G. A. Sacco, n. 1/71.
- «Le esportazioni italiane al traguardo 1970» di A. Balboni, n. 1/71.
- «La politica strategica e militare italiana» di F. De Benedetti e G. L. Devoto, n. 2/71.
- «La politica di aiuto dell'Italia negli anni '70» di R. Aliboni, n. 1/72.
- «Agricoltura italiana e politica comunitaria nel 1971» di B. Musti de Gennaro, n. 2/72.
- «L'Italia e gli avvenimenti monetari nel 1971» di G. A. Sacco, n. 2/72.
- «La politica diplomatica italiana nel 1971» di E. Rogati, n. 2/72.
- «La presenza italiana nella Cee nel 1971» di G. Bonvicini, n. 3/72.

Il rapporto è diviso in quindici capitoli articolati in tre parti. Nella prima parte si affrontano alcuni grandi problemi che riguardano il sistema politico internazionale nel suo complesso (i rapporti est-ovest e lo scenario internazionale; i rapporti nord-sud e l'organizzazione dello sviluppo; ecologia e risorse; i diritti dell'uomo e la decolonizzazione). La seconda parte è dedicata all'integrazione politica dell'Europa mentre i capitoli che costituiscono la terza parte prendono in esame i vari settori della politica internazionale (politica strategica e militare; politica scientifica e tecnologica; politica industriale e regionale; politica sociale; politica monetaria; politica agricola; politica del commercio estero e internazionale; politica culturale; politica dei trasporti; politica diplomatica).

Edizioni di Comunità, 1973 - Pagine 650 - L. 8.000.

Publicazioni IAI

Modalità di pagamento

Per sottoscrivere abbonamenti o ordinare pubblicazioni singole si consigliano le seguenti modalità:

1. Inviare un assegno, anche di conto corrente, intestato all'Istituto affari internazionali 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 n. 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» e per la «Collana dello Spettatore Internazionale» richiedere l'abbonamento direttamente alla Società editrice il Mulino; negli altri casi indirizzare all'Istituto affari internazionali.
5. Altre forme possibili di pagamento sono il vaglia internazionale, il trasferimento tramite banca, ed i coupons internazionali.

Condizioni di abbonamento (1973-74)

	Italia	Europa	Altri paesi (via aerea)
Iai informa , mensile informativo sulle attività dell'Iai	gratis su richiesta	gratis su richiesta	gratis su richiesta
Lo spettatore internazionale , trimestrale in lingua inglese	4.000	4.400 (\$ 8)	5.000 (\$ 9)
Collana dello spettatore internazionale , almeno sei volumi all'anno	6.000	7.500 (\$14)	10.600 (\$19)
L'Italia nella politica internazionale , rassegna annuale sulla politica estera	8.000	8.000 (\$15)	8.750 (\$16)
Tutte le pubblicazioni summenzionate, la serie Papers e 30% di sconto sui volumi editi sotto gli auspici dell'Iai	20.000	22.000 (\$40)	31.500 (\$55)

Tutti gli abbonamenti decorrono dall'inizio dell'anno. Per studenti e giovani di età inferiore ai 25 anni l'abbonamento a tutte le pubblicazioni è ridotto a L. 10.000.

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

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

Nixon round e consultazioni interalleate parallele ai negoziati di distensione, sono i capitoli odierni di quelle relazioni fra Europa e Stati Uniti che hanno subito negli ultimi anni una profonda trasformazione; per cui esiste ora un'alleanza e un contenzioso.

L'analisi di Karl Kaiser è la più acuta e completa descrizione di tale ambivalente rapporto.

Di ogni aspetto — e sono molti, dalla difesa all'approvvigionamento in materie prime, dalle questioni monetarie a quelle commerciali — cerca di identificare le ragioni dell'uno e dell'altro ed esamina le possibili soluzioni di compromesso.

I rapporti fra Europa e Usa — dice in sostanza l'autore — hanno subito delle trasformazioni in seguito ai profondi mutamenti della scena internazionale: la distensione da una parte e lo sviluppo di legami economici transnazionali dall'altra sono i fattori più macroscopici, e perciò più influenti, di questo mutamento. In conseguenza di questo, tre vie sono indicate come quelle da percorrere contemporaneamente.

Occorre innanzitutto una ristrutturazione e una ridefinizione degli obiettivi dell'Alleanza atlantica; in particolare una redistribuzione dei compiti fra americani ed europei: questi ultimi dovranno fare di più.

In secondo luogo vi è la necessità di concretare un «management», cioè una qualche forma di orientamento e controllo, dell'economia internazionale che è interdipendente: gli americani dovranno rinunciare ad alcuni privilegi.

Infine, questo complesso di circostanze, che spingono le due aree l'una verso l'altra, richiedono: a - contatto e informazione reciproca, a tutti i livelli, per evitare malintesi del tipo di quelli che ne hanno avvelenato i rapporti nel passato; b - definizione di sedi permanenti per sviluppare questi rapporti, al limite anche istituzioni comuni; c - collegamento al livello decisionale, il che solleva lo scabroso problema dei possibili «vertici» multilaterali.

Karl Kaiser è direttore dell'Istituto di ricerca della Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik di Bonn dal 1973. Ha insegnato in varie università europee e americane, fra cui quelle di Harvard e Bonn.

Tra i suoi scritti ricordiamo: «EEc and Free Trade Area», «Britain and Germany: Changing Societies and the Future of Foreign Policy», «La Germania fra Est ed Ovest».