

CONVEGNO DI STUDI SU:

ITALIA E STATI UNITI
DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE

FIRENZE 19-21 OTTOBRE 1978

387



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
ROMA - PALAZZETTO DI VENEZIA - VIA S. MARCO, 3

"ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL' ORDINE INTERNAZIONALE"
Società Italiana per la Organizzazione Internazionale, Firenze, 19-21/X/1978

- (1) programma
- (2) Ajello, Aldo: "Il dialogo Nord-Sud"
- (3) Alessi, Mario: "Il rapporto fra Est ed Ovest nell'area europea"
- (4) Baratelli, Franco Micali: "Sicurezza e stabilità nel Mediterraneo"
- (5) Bolis, Luciano: "Italia e Stati Uniti di fronte al sistema di sicurezza internazionale"
- (6) Calamandrei, Franco: "Il rapporto fra Est ed Ovest nell'area europea"
- (7) Calamandrei, Mauro: "La sfida economica del Terzo Mondo"
- (8) Cardia, Umberto: "Il ruolo dell'Italia in un mondo che cambia"
- (9) Day, Arthur: "Italia e Stati Uniti di fronte al sistema di sicurezza internazionale"
- (10) Farace di Villaforesta, Alessandro: "Italia e Stati Uniti: il loro ruolo nella CSCE"
- (11) Gabbuggiani, Elio: "Indirizzo di saluto del sindaco"
- (12) Gaja, Roberto: "L'Italia e gli Stati Uniti dinanzi ai problemi del disarmo e dei controlli delle crisi"
- (13) Gori, Umberto: "Il problema dell'ordine economico internazionale nella teoria delle relazioni internazionali"
- (14) Halle, Louis: "Italy, the United States and the international security system"
- (15) Lotti, Luigi: "Indirizzo di saluto"
- (16) Ortona, Egidio: "Italia e Stati Uniti: la loro posizione nel dialogo Nord-Sud"
- (17) Radi, Luciano: "Italia e Stati Uniti di fronte all'ordine internazionale"
- (18) Riboldi, Dino: "Cronaca giuridica delle tappe d'avvicinamento a un nuovo ordine economico internazionale"
- (19) Russo, Carlo: "L'area mediterranea negli equilibri mondiali di potenza"
- (20) Sacerdoti, Giorgio: "Rapporti economici Nord-Sud e struttura nelle organizzazioni economiche internazionali"
- (21) Santoro, Carlo Maria: "Italia e Stati Uniti dinanzi all'ordine economico internazionale"
- (22) Spini, Giorgio: "Italia e Stati Uniti di fronte al sistema di sicurezza internazionale"
- (23) Triska, Jan: "U.S. foreign policy and East-West relations"
- (24) Zoppo, Ciro: "Italy, the United States and the International Security System"
- (25) Zoppo, Ciro: "The role of the United States in the Mediterranean and the balance of world power"

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 3671

BIBLIOTECA

1

ELENCO DEI DOCUMENTI

- *Indirizzo di saluto del Sindaco Elio GABBUGGIANI*
- *Indirizzo di saluto del Prof. Luigi LOTTI*

TEMA I- Italia e Stati Uniti di fronte all'ordine internazionale

- *Italia e Stati Uniti di fronte all'ordine internazionale*
On. Luciano RADI

TEMA II - Italia e Stati Uniti di fronte al sistema di sicurezza internazionale: l'azione per il mantenimento della pace e per il disarmo

- *L'Italia e gli Stati Uniti dinanzi ai problemi del disarmo e dei controlli delle crisi*
Amb. Roberto GAJA
- *Intervento del Prof. Giorgio SPINI*
- *Intervento del Prof. Luciano BOLIS*
- *Italy, the United States, and the international security system: a comment on technology, arms, control, and detente*
Prof. Ciro Elliott ZOPPO
- *Intervento del Prof. Louis J. HALLE*

TEMA III - Italia e Stati Uniti: loro ruolo nella Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, da Helsinki a Belgrado. Il rapporto tra Est ed Ovest nell'area europea

- *U.S. Foreign policy and East-West relations*
Prof. Jan F. TRISKA
- *Il rapporto fra Est ed Ovest nell'area europea*
Sen. Franco CALAMANDREI
- *Il rapporto fra Est ed Ovest nell'area europea*
Amb. Mario M. ALESSI
- *Intervento dell'Amb. Alessandro FARACE di VILLAFORESTA*
- *The role of the United States in the Mediterranean and the balance of world power*
Prof. Ciro Elliott ZOPPO

TEMA IV - Italia e Stati Uniti: loro ruolo nella Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, da Helsinki a Belgrado, e nel Mediterraneo

- *Sicurezza e stabilità nel Mediterraneo*
Amm. di Sq. Franco MICALI BARATELLI
- *L'area mediterranea negli equilibri mondiali di potenza*
On. Carlo RUSSO

TEMA V - Italia e Stati Uniti: la loro posizione nel dialogo Nord-Sud

- *Il dialogo Nord-Sud*
Sen. Aldo AJELLO
- *Il ruolo dell'Italia in un mondo che cambia*
On. Umberto CARDIA
- *La sfida economica del Terzo Mondo*
Dr. Mauro CALAMANDREI
- *Intervento dell'Amb. Egidio ORTONA*
- *Rapporti economici Nord-Sud e struttura nelle organizzazioni economiche internazionali*
Prof. Giorgio SACERDOTI

TEMA VI - Italia e Stati Uniti dinanzi all'ordine economico internazionale - Il sistema economico internazionale e la sua progressiva trasformazione

- *Il problema dell'ordine economico internazionale nella teoria delle relazioni internazionali*
Prof. Umberto GORI
- *Intervento del Dr. Arthur R. DAY*
- *Cronaca giuridica delle tappe d'avvicinamento a un nuovo ordine economico internazionale*
Prof. Dino RINOLDI
- *Intervento del Prof. Carlo Maria SANTORO.*

CONVEGNO DI STUDI SU:
ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE
FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

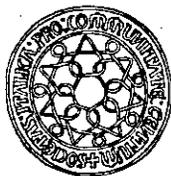
(2)

T e m a v

ITALIA E STATI UNITI : LA LORO POSIZIONE NEL DIALOGO
NORD-SUD E DINANZI ALL'ORDINE ECONOMICO INTERNAZIONALE

IL DIALOGO NORD - SUD

S E N. A L D O A J E L L O



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

Nel 1940 la popolazione del mondo era di 2.295 milioni di esseri umani di cui il 35,8% nelle nazioni industrializzate e il 64,2% nei paesi in via di sviluppo.

Nel 2000 si prevede che l'umanità avrà raggiunto la rispettabile cifra di 6.514 milioni di unità di cui solo il 22,3% nei paesi industrializzati e il 77,7% nei paesi in via di sviluppo.

E' un problema esplosivo. Nessuna meraviglia quindi se si è sentita la necessità di aprire un dialogo fra i paesi sviluppati del Nord e i paesi in via di sviluppo del Sud per ricercare un nuovo ordine economico internazionale basato su una più equa distribuzione delle risorse e della ricchezza. Quello che desta meraviglia è che per aprire questo dialogo si sia dovuto attendere il 1973 e la crisi energetica e che da allora si siano fatti così pochi progressi.

A tutt'oggi infatti nessun risultato apprezzabile è stato conseguito, persistendo le difficoltà di conciliare le posizioni, ancora molto divergenti, tra i due gruppi di interlocutori e, in una certa misura, all'interno di ciascuno di essi. Néanche la creazione, da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, di un Comitato Plenario per la supervisione del dialogo Nord-Sud è valsa fino ad ora a sbloccare la situazione: i contrasti registrati nelle sedi negoziali si sono riprodotti nel Comitato, bloccandone il funzionamento e impedendogli di svolgere - almeno fino ad oggi - quell'azione di orientamento e di stimolo che gli era stata assegnata.

La ragione principale dell'"impasse" sta nella difficoltà per i paesi occidentali e per alcuni in particolare di accettare una filosofia del rapporto Nord-Sud basata non più sulla logica dello sfruttamento, ma sull'idea di una partnership in cui entrambi i contraenti danno e ricevono qualcosa. La conseguenza di questo atteggiamento è stata, da una parte, la indisponibilità dei paesi sviluppati ad accogliere le richieste più significative dei paesi in via di sviluppo, quello che si è convenuti di continuare a chiamare il gruppo dei Settantasette anche se i suoi componenti sono diventati ormai più di cento; e dall'altra l'accentuarsi di diffidenze e rigidzze negoziali da parte dei paesi in via di sviluppo fondatamente sospettosi che si volesse perpetuare il vecchio metodo sotto nuove spoglie.

Anche dopo la crisi energetica, la prima reazione del mondo industrializzato è stata di scontro più che di dialogo: la creazione dell'Agenzia Internazionale dell'Energia promossa nel 1974 dagli Stati Uniti aveva come obiettivo di trattare da posizioni di maggiore forza con i paesi membri dell'OPEC; di affrontare cioè la nuova situazione ripristinando i meccanismi tradizionali turbati dall'aumento unilaterale del prezzo del greggio. E non mancarono riferimenti nostalgici alla "politica della cannoniera".

Per cominciare a cambiare registro abbiamo dovuto attendere la Conferenza per la Cooperazione Economica Internazionale. E anche questa iniziativa francese che aveva come obiettivo di allargare ai paesi produttori il dialogo sull'energia, si muoveva all'origine nell'ottica tradizionale. Fu la pressio

ne dei paesi produttori di energia e materie prime che costringe i paesi industrializzati a mutarne la natura e ad estenderla a tutta la tematica dello sviluppo.

I temi erano quelli definiti a Manila dal Gruppo dei 77:

- la stabilizzazione dei prezzi delle materie prime (fondo comune);
- l'accesso più diretto e più libero alle fonti internazionali di finanziamento;
- il trasferimento delle tecnologie (codice di condotta);
- la soluzione del problema dell'indebitamento dei paesi in via di sviluppo;
- l'aumento dell'assistenza finanziaria e il miglioramento delle condizioni di erogazione degli aiuti soprattutto ai paesi più svantaggiati;
- la maggiore apertura ai mercati occidentali alla produzione industriale del terzo mondo.

Non desidero in questa sede elencare le tappe del dialogo Nord-Sud. Ci sono eccellenti saggi che potranno essere consultati proficuamente da chiunque voglia ripercorrere questo tortuoso e poco concludente itinerario.

Mi preme però mettere in evidenza che i paesi industrializzati, nel tentativo di conservare vecchie posizioni di privilegio finiscono per costruire castelli di carta destinati a crollare alla prima brezza con conseguenze rovinose.

Il primo risultato dell'"impasse" nella quale il dialogo si è arenato è il serpeggiare di una profonda sfiducia da parte dei paesi in via di sviluppo. Si fa strada fra i più intransigenti il convincimento che i paesi ricchi dell'occidente sentono solo il linguaggio della forza come è accaduto durante la crisi del 1973 e che quindi la via della salvezza non è nel dialogo. Tutto questo non contribuisce certo a consolidare la pace, nè determina un'atmosfera propizia alle buone relazioni fra Nord e Sud.

Certo è stato comodo per i paesi industrializzati poter disporre di un quadro del commercio internazionale basato su un permanente deterioramento delle ragioni di scambio a svantaggio delle materie prime e a vantaggio dei prodotti finiti. Anche la inversione di tendenza registrata dopo il 1972, e tanto decantata dagli economisti occidentali che vi avevano colto il segno di un automatico aggiustamento del mercato, si è esaurita nel 1974. Da allora ha ripreso decisamente la vecchia tendenza non contraddetta da improvvise impennate nei prezzi di alcuni prodotti dovute a momentanee pressioni di carattere speculativo.

Secondo statistiche UNCTAD, l'indice medio dei prodotti primari, prendendo come base 100 nel 1968, è caduto fra il 1974 e il 1975 da 231 a 191 con una flessione, calcolata in dollari, del 17%; mentre il trend ascendente dei manufatti continuava a confermarsi.

Quindi i meccanismi automatici del Mercato hanno funzionato, ma nel senso di perpetuare il vecchio sistema.

Il fatto nuovo è che le vittime non sono più disposte ad accettarlo. Il tentativo di perpetuarlo in forme gattopardesche (bisogna che tutto cambi perchè tutto possa restare com'è) è destinato a sicuro insuccesso. Sarebbe una battaglia di retroguardia non solo immorale, ma disastrosa per il futuro. Per questo bisogna che il dialogo riprenda e legittimi le speranze che aveva acceso.

In questo quadro e con questa ottica vanno esaminate le varie posizioni assunte dai paesi industrializzati.

Il tema del nostro convegno è "Italia e Stati Uniti" e quindi si chiede una comparazione dell'approccio di questi due paesi al dialogo Nord-Sud.

Debbo dire che si tratta di due entità difficilmente comparabili.

Gli Stati Uniti sono presenti in maggiore o minore misura in ogni area del mondo, mentre per l'Italia non si può parlare neanche di aree preferenziali. A parte la Somalia e l'Etiopia che in determinati periodi sono stati oggetto di attenzione "ufficiale", la nostra maggiore o minore presenza economica, industriale e commerciale nelle varie regioni del globo è la risultante dell'azione della imprenditoria (pubblica e privata) piuttosto che di azioni programmate a livello di governo.

Gli Stati Uniti hanno speso nel 1977 per aiuti allo sviluppo 4.123 milioni di dollari pari allo 0,22% del prodotto nazionale lordo e con questa percentuale sono nella parte bassa della lista degli aiuti allo sviluppo. L'Italia spende 168 milioni di dollari pari allo 0,09% ed è l'ultima della lista.

Gli Stati Uniti, infine, sono un paese produttore di materie prime e di energia. L'Italia ha una fame tragica e atavica di materie prime e di energia che è costretta ad importare per intero. Un aumento della produzione industriale che non sia legata all'aumento delle esportazioni mette in crisi la nostra bilancia di pagamenti.

Il quadro cambia se sull'altro piatto della bilancia mettiamo l'Europa, e se esaminiamo le relazioni euro-amicane di fronte al dialogo Nord-Sud.

Debbo dire subito che considero la tendenza ad una maggiore autonomia dell'Europa rispetto agli Stati Uniti un fatto positivo. Il rapporto tra l'Europa e Stati Uniti è essenziale ai fini della stabilità internazionale sia sul piano politico-militare per salvaguardare l'equilibrio su cui poggia la pace e la distensione e garantire all'Europa le condizioni di una efficace difesa e di una efficace deterrenza, e sia sul piano economico data la interconnessione dei meccanismi economici e finanziari all'interno del mondo occidentale. Ma sono persuaso che questo rapporto debba essere fondato sull'idea di una reale partnership.

Gli Stati Uniti d'altronde hanno sempre sollecitato una maggiore assunzione di responsabilità da parte degli alleati europei anche se non sempre hanno agito di conseguenza. E' una circostanza particolarmente positiva che l'attuale Amministrazione sia su questo punto più aperta e conseguente di quella che l'ha preceduta.

Sono persuaso che proprio il dialogo Nord-Sud è il terreno sul quale il contributo dell'Europa può rivelarsi più proficuo e costruttivo, anche se il comportamento dei paesi europei è stato finora incerto e contraddittorio.

La Comunità europea ha stipulato infatti numerosi ed importanti trattati di associazione nell'area mediterranea ed ha realizzato, con la Convenzione di Lomé, il più efficace ed apprezzato strumento di cooperazione fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo.

Questa Convenzione, che lega alla C.E.E. 53 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, è giustamente considerata dagli interessati come un importante modello da imitare.

Parlando delle difficoltà nelle quali si dibatte il dialogo Nord-Sud il Presidente Senghor affermava: "Eppure delle soluzioni esistono, non solo in teoria ma nei fatti. Queste soluzioni sono state trovate nel quadro della Convenzione di Lomé. Anche se non sono perfette, esse indicano una via da seguire". Con queste premesse sarebbe stato logico che la Comunità Europea giocasse un ruolo attivo e trainante nel dialogo Nord-Sud. E invece a causa dei suoi dissensi interni non ha potuto prendere alcuna iniziativa e ha rischiato di compromettere i successi già conseguiti.

Ma vediamo con ordine come si sono articolate le posizioni dei vari paesi industrializzati dell'Occidente.

Sul polo più lontano dalle richieste dei settantasette troviamo gli Stati Uniti e il Giappone.

La posizione europea si è malauguratamente frantumata: Germania e Gran Bretagna si sono allineate sulla posizione americana rispondendo ad una vecchia filosofia secondo cui quando sul piano economico non costa nulla o sembra che non costi nulla è buona politica fare fronte comune con gli Stati Uniti.

In questo caso la Germania è con il Giappone il paese che ha meno sentito la crisi e la Gran Bretagna, dopo i ritrovamenti nel mare del Nord, guarda al futuro più con l'ottica del produttore di petrolio che con quella del consumatore. Sul polo opposto, l'Olanda che come i paesi scandinavi, si è attestata sulla linea di maggiore apertura e di maggiore comprensione per le richieste dei settantasette. Non a caso questi paesi, che a mio avviso rivelano grande lungimiranza, sono ai primi posti nella lista degli aiuti allo sviluppo.

In mezzo, con varie sfumature, tutti gli altri paesi occidentali fra cui l'Italia.

Questo ventaglio di posizioni interessa un contenzioso molto vasto e articolato, ma il punto di dissenso che mi pare più importante e significativo è quello che riguarda la creazione del "Fondo Comune". Esso tocca direttamente la

filosofia della cooperazione perchè, se fosse realizzato, darebbe ai paesi del terzo mondo una maggiore autonomia nella gestione del proprio sviluppo. Il Fondo infatti fornirebbe agli interessati direttamente i mezzi finanziari necessari, sia per la stabilizzazione delle materie prime, sia per la realizzazione delle parti del "programma integrato". E inoltre, alimentandosi, attraverso operazioni sul mercato finanziario internazionale in aggiunta ai contributi dei paesi partecipanti, il Fondo tenderebbe a diventare il centro motore dello sviluppo e a sostituire almeno in parte le organizzazioni internazionali esistenti sulle quali gli Occidentali esercitano un efficace controllo.

Gli Stati Uniti e gli altri paesi industrializzati allineati sulla posizione americana, hanno opposto un netto rifiuto a questo progetto che modificava le regole tradizionali del mercato delle materie prime e mutava i canali attraverso i quali scorrono i flussi finanziari dai paesi industrializzati ai paesi in via di sviluppo. Tanto più che questo meccanismo avrebbe comportato la riforma del sistema monetario internazionale, sempre rimasta sullo sfondo, e la revisione della funzione del dollaro quale moneta di riserva.

I paesi industrializzati dell'Occidente, insomma, e segnatamente gli Stati Uniti, non sono apparsi pronti a rinunciare al pieno controllo dello strumento dell'assistenza finanziaria che oggi possono manovrare al fine di esercitare una "influenza" sui paesi beneficiari e hanno fatto alcune controproposte riduttive (come la Banca Internazionale delle risorse) che sono state respinte dagli interessati.

Ora la domanda che dobbiamo porci con spirito costruttivo e in piena lealtà nei confronti del nostro alleato americano è se questa politica è lungimirante e remunerativa. La mia risposta è decisamente negativa. Questa politica non mi pare remunerativa per la Comunità occidentale nel suo complesso e ancora meno per l'Europa.

Sul piano economico gli interessi generali della Comunità europea sono collegati ad un rafforzamento dei rapporti di cooperazione con il terzo mondo ed in particolare con l'Africa. "Chi tiene l'Africa - diceva Lenin - tiene l'Europa". E il perchè è presto detto. L'Europa in generale è tragicamente carente di energia e di materie prime, ma possiede un alto livello di tecnologia. Di contro, i paesi del terzo mondo, e in particolare quelli africani, sono ricchi di materie prime e di fonti di energia e bisognosi di tecnologia.

Finita la fase del colonialismo, in declino il neocolonialismo, si va facendo strada l'idea semplice che fra l'Europa e i paesi del terzo mondo, specie del Continente Africano, sia necessario un rapporto di cooperazione per un armonico sviluppo comune. E per quanto riguarda la parte occidentale, la regolarità degli approvvigionamenti e la stabilizzazione dei prezzi delle materie prime sono fondamentali per un sistema produttivo essenzialmente trasformatore e importatore netto di prodotti di base; in secondo luogo, la graduale espansione del potere d'acquisto dei paesi in via di sviluppo è determinante ai fini dello sviluppo delle esportazioni in una congiuntura caratterizzata da una larga disoccupazione e dall'esistenza di una notevole percentuale di capacità produttiva inutilizzata.

Queste considerazioni valgono anche, e soprattutto, per l'Italia.

Valgono, in primo luogo, per quanto riguarda il problema delle materie prime, per le quali la situazione indicata per la Comunità Economica Europea nel suo complesso si presenta in termini assai più accentuati, se non esasperati. Basti pensare all'incidenza negativa che le fluttuazioni dei prezzi delle materie prime hanno sulle possibilità di previsione aziendale dei costi di produzione e, sul piano nazionale, sulle previsioni in materia di andamento della bilancia commerciale; senza contare l'incidenza sugli stessi costi di produzione dell'onere per le aziende del mantenimento delle scorte, a causa dell'incertezza di approvvigionamenti regolari.

Maggiormente colpite da questa situazione sono proprio le medie e piccole aziende, che rappresentano la spina dorsale del sistema industriale italiano.

Inoltre, il sistema economico italiano, oscillante da anni tra il polo della recessione e il polo dell'inflazione e del disavanzo della bilancia dei pagamenti, non può uscire dall'attuale circolo vizioso senza un profondo risanamento delle proprie strutture produttive (agricoltura, industria e servizi).

Questo processo presuppone tuttavia un aumento della domanda e una disponibilità di risorse che non possono certamente essere assicurate dalla sola dinamica interna del sistema. L'espansione delle esportazioni è essenziale. Ma le possibilità di assorbimento della nostra produzione da parte del mondo industrializzato appaiono limitate. E' quindi indispensabile, per l'Italia, concentrare i maggiori sforzi per esportare verso paesi in via di sviluppo. E qui non si tratta di esportare puramente semplicemente prodotti ma di mettere a punto complesse operazioni nel contesto di programmi di cooperazione, nei quali le eventuali forniture di impianti e di altri beni strumentali siano accompagnate da intese che precedano e seguano la fornitura vera e propria: dalla progettazione dell'iniziativa agli studi di mercato, dalla gestione della fabbrica alla commercializzazione del prodotto.

Anche su un piano propriamente politico l'Occidente ha tutto da guadagnare da una intesa che soddisfi le aspirazioni dei paesi in via di sviluppo e instauri un nuovo clima di cooperazione. E anche in questo contesto politico l'Europa ha un ruolo da giocare.

Cresce infatti ogni giorno di più la diffidenza dei paesi in via di sviluppo nei confronti delle superpotenze che in conseguenza della loro strategia planetaria rischiano di trasformare il terzo mondo in un terreno di scontro armato. Inoltre lo "status" di potenze planetarie finisce per conferire loro una rigidità che rende il dialogo molto difficoltoso.

La posizione intransigente assunta dagli Stati Uniti di fronte alle richieste dei settantasette è conseguenza di questo "status" e della sfida ideologica con l'Unione Sovietica.

Pressati dalla concorrenza sovietica infatti gli Stati Uniti sono portati a salvaguardare e ad utilizzare pesante-

mente tutti gli strumenti di pressione di cui dispongono e finiscono per avere un'ottica deformata che li induce a mettere in primo piano gli imperativi della loro strategia di potenza invece di elaborare una politica dello sviluppo coerente con i valori di cui la cultura occidentale è portatrice. E' singolarmente significativo che i risultati di questa politica basata su un cinico "realismo" siano stati di segno opposto a quelli desiderati.

Durante la gestione di Kissinger che di questo "realismo" è stato il padre riconosciuto, gli Stati Uniti hanno finito per accettare di fatto una sorta di divisione internazionale dei ruoli per cui l'URSS appariva come il protettore dei deboli e degli oppressi e agli Stati Uniti toccava la scomoda posizione del difensore dell'imperialismo e del colonialismo.

C'è voluta l'amministrazione Carter e la sua campagna in difesa dei diritti umani, nonché l'opera intelligente dell'ambasciatore Andrew Young per attenuare questa immagine.

E tuttavia sia perchè gli stereotipi sono duri a morire, sia perchè la campagna dei diritti umani si dibatte in gravi contraddizioni, l'immagine per quanto attenuata continua a sopravvivere e riduce sensibilmente la capacità degli Stati Uniti di esercitare una influenza che non sia la risultante di un puro rapporto di forza come accade in America Latina.

Sull'altro fronte l'Unione Sovietica e gli altri paesi del COMECON hanno sempre rifiutato di allinearsi sui criteri adottati a livello internazionale in materia di aiuto allo sviluppo. Il motivo ufficialmente addotto è che lo stato di arretratezza e di sottosviluppo in cui si trovano i paesi del terzo mondo è una conseguenza dello sfruttamento colonialista e imperialista dei paesi occidentali. Tocca quindi a questi di porvi riparo. I paesi del COMECON invece - affermano i sovietici - hanno avviato con il terzo mondo rapporti di cooperazione su base assolutamente paritaria con vantaggio per tutte le parti.

Questa tesi è stata contestata sia dagli Occidentali che dagli stessi beneficiari di questi "rapporti di cooperazione su base paritaria" i quali rimproverano ai paesi del COMECON l'effettivo disimpegno da tutta la tematica degli aiuti allo sviluppo.

Ma anche i decantati rapporti bilaterali non vivono una facile stagione.

Anche qui la strategia planetaria e il confronto con gli Stati Uniti danno all'azione politica dell'Unione Sovietica una eccessiva rigidità, aggravata dalla naturale mancanza di elasticità della sua macchina burocratica.

Quando si tratta di paesi in lotta per la loro liberazione nazionale l'apporto dell'Unione Sovietica in termini di aiuti economici, alimentari e specialmente militari si rivela essenziale. E questo anche perchè l'Occidente, quasi a voler confermare il suo ruolo di difensore della ingiustizia e del sopruso, si guarda bene dal fornire ai movimenti di liberazione aiuti alternativi, salvo rare e lodevoli eccezioni (la Svezia di Palme ad esempio).

Per queste ragioni, durante la fase della lotta armata l'influenza sovietica è grande.

Ma una volta che il paese assistito ha concluso la guerra di liberazione e ha conquistato l'indipendenza, quando si tratta di edificare una nuova società, l'Unione Sovietica, insieme con gli aiuti, cerca di esportare modelli politici, sociali e culturali che non hanno nulla a che fare con la storia, la cultura e la tradizione dei paesi di nuova indipendenza, ma che tendono ad inserire il nuovo paese nella zona di influenza sovietica e nella relativa area di dipendenza economica.

Il rigore dottrinario marxista-leninista imposto dai sovietici non ha alcun senso in paesi dove manca la benchè minima struttura sociale del tipo che noi conosciamo, dove ci sono indici di analfabetismo che superano largamente il 90% e la gente impara a leggere e scrivere sulla sabbia perchè non c'è carta.

L'Unione Sovietica finisce così per essere un amico e un alleato troppo ingombrante i cui obiettivi non sono dissimili da quelli che hanno ispirato il neocolonialismo occidentale.

In queste condizioni, nonostante il ricordo del colonialismo e del neocolonialismo sia ancora vivo i paesi emergenti tendono a trovare sempre più nell'Europa un interlocutore culturalmente più omogeneo e politicamente meno ingombrante.

Questa Europa a maggioranza socialista sembra rappresentare per i gruppi dirigenti dei paesi in via di sviluppo alla ricerca di una loro via al socialismo, un punto di riferimento ideale capace di dare risposte ai loro interrogativi senza usare violenza alle loro tradizioni politiche e culturali.

Nel generale contesto di queste nuove forme di cooperazione, un posto importante compete ai paesi dell'Europa mediterranea e in particolare all'Italia. Immersa nel centro del Mediterraneo, culla della cultura occidentale e punto di incontro delle altre culture che si sono incrociate in questo mare, l'Italia è nella posizione ideale per fare da ponte fra il Nord e il Sud sanando al tempo stesso il tradizionale dualismo della sua politica estera attratta di volta in volta a Nord verso il continente e a Sud verso il mare.

Non vi è chi non veda la funzione essenziale che la politica di apertura verso l'Est realizzata dalla Germania di Brandt ha avuto nel far avanzare il dialogo Est-Ovest e la politica di distensione.

Fatte le debite proporzioni, credo che l'Italia per la sua storia, per le sue tradizioni culturali, per la sua stessa collocazione geografica possa svolgere un ruolo analogo come motore del dialogo Nord-Sud.

E mi pare che in questa direzione si stia muovendo, il governo italiano, anche se la sua azione è da considerarsi ancora decisamente insufficiente.

Il Presidente Andreotti ha scritto di recente che "le aree industrializzate possono consolidare il loro sviluppo e contribuire a quello globale in quanto si integrano con le aree emergenti in un rapporto paritetico di scambi di risorse di qualunque tipo" ... "l'aiuto ai paesi in via di sviluppo non va quindi considerato come un gesto filantropico e gratuito, bensì come un atto di intelligente cooperazione basata sulla coscienza della reciproca convenienza".

Queste affermazioni del Presidente del Consiglio riassumono ben la nostra filosofia della cooperazione e il ruolo che il nostro paese può giocare nel contesto del dialogo Nord-Sud. Si tratta ora di essere conseguenti sia sul piano dell'impegno politico che su quello dell'impegno finanziario e di dare alla lodevole opera svolta dalla diplomazia italiana in condizioni di grande difficoltà, i necessari supporti. In conclusione io credo che la maggior parte dei paesi del Nord continua a porre il problema del dialogo Nord-Sud alla maniera di contabili che difendono allo spasimo quelli che ritengono realisticamente essere i loro interessi.

Dobbiamo fare un salto di qualità e porre invece la questione in termini di civiltà. Considerare normale che un cittadino del Nord abbia un reddito di più di 6000 dollari mentre uno del Sud guadagna soltanto 100 o 200 dollari è un problema di civiltà.

Il 17 marzo dello scorso anno il Presidente Carter ha affermato all'ONU: "Credo che i paesi in via di sviluppo devono acquistare una partecipazione più attiva nel processo globale di formazione delle decisioni economiche".

E il 22 maggio l'Università di Notre Dame nell'India ha aggiunto: "Noi sappiamo che un mondo pacifico non può esistere se un terzo della sua popolazione è ricco mentre gli altri due terzi hanno fame".

Anche in questo caso il problema è posto in termini di civiltà. E' solo su questo terreno che l'Occidente potrà vincere quella che si presenta come la sfida storica degli anni a venire.

CONVEGNO DI STUDI SU:
ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE
FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze.

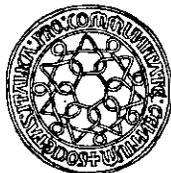
3

T e m a III

ITALIA E STATI UNITI: LORO RUOLO NELLA CONFERENZA PER LA
SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA, DA HELSINKI A
BELGRADO. IL RAPPORTO TRA EST ED OVEST NELL'AREA EUROPEA

IL RAPPORTO FRA EST ED OVEST NELL'AREA EUROPEA

MARIO M. ALESSI



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

Nell'esaminare i risultati della CSCE per meglio valutare l'incidenza negli odierni rapporti Est-Ovest e per trarne ispirazione di futura condotta, credo che occorra in primo luogo fare giustizia di un errore nel quale incorrono anche numerosi commentatori politici e che rischia di divenire opinione corrente. Mi è infatti capitato di leggere e di sentire più volte che l'incontro di Helsinki ha visto vincitori e vinti: i primi sarebbero i sovietici, i quali avrebbero conseguito il loro principale obiettivo, vale a dire la solenne consacrazione e definitiva cristallizzazione dello status quo politico e territoriale in Europa, e quindi l'adozione di una concezione della sicurezza basata sull'immobilità - quasi una "diminutio capitis" - del nostro Continente. I vinti sarebbero occidentali e neutrali, i quali, in cambio di tanta concessione, avrebbero ottenuto contropartite nei settori di loro maggiore interesse - ed in primo luogo in materia di liberalizzazione dei contatti e scambi di persone e di idee e di maggiore tutela dei diritti dell'uomo - suscettibili di essere unilateralmente ed arbitrariamente sminuite o annullate.

Siffatta maniera di giudicare, che denuncia un'insufficiente conoscenza degli impegni sottoscritti ad Helsinki, costituisce la proiezione delle preoccupazioni con cui l'Occidente, dopo molti anni di esitazione, finì per accedere alla richiesta sovietica di tenere una Conferenza paneuropea.

Ma la realtà è diversa. Vorrei considerare brevemente, innanzitutto, gli aspetti politico-territoriali. E' in questo settore che il negoziato, contrariamente a quanto certe interpretazioni vogliono lasciare apparire, è giunto a risultati molto vicini alle concezioni ed agli obiettivi occidentali e neutrali.

Le esperienze del passato fanno comprendere come un impegno a rispettare la sicurezza territoriale, l'indipendenza e l'integrità degli altri Stati sia indispensabile per mantenere la pace e consentire lo sviluppo di rapporti di fiducia. E questo vale non soltanto tra paesi di collocazione politico-militare ma tra paesi membri dello stesso raggruppamento. E' sufficiente la lettura dei testi dei principi della inviolabilità delle frontiere e del rispetto dell'integrità territoriale per comprendere come questo impegno vi sia contenuto in maniera chiara e sotto la forma di una assicurazione di rinuncia all'impiego della forza. Ma i testi non vanno al di là: essi non sposano la tesi della "cristallizzazione" delle situazioni territoriali in Europa, nella quale gli occidentali vedevano il riflesso

di una concezione statica della distensione congiunta al rischio di un perpetuo "droit de regard" delle superpotenze su ogni evoluzione politica nell'Europa occidentale. Si è parlato ieri, a questo proposito, di sicurezza basata sulla "finlandizzazione" del nostro Continente. Non vi è nulla nell'Atto Finale, ad esempio, che possa offrire una base legale per contestare il processo di unificazione politica dei Paesi della Comunità Europea, o una riunificazione della Germania fondata sull'esercizio dell'autodeterminazione dei popoli. Non solo, ma i testi stessi ribadiscono in chiare lettere la liceità dei mutamenti pacifici delle frontiere.

E neppure ha trovato posto nell'Atto Finale la consacrazione dello status quo politico in parallelo e in certo modo come corollario dello status quo territoriale: vale a dire la divisione permanente dell'Europa in due blocchi ideologicamente contrapposti e l'esistenza di relazioni speciali (la cosiddetta dottrina Breznev) nell'ambito della Comunità degli Statisocialisti, rapporti speciali le cui regole, in caso di conflitto, prevarrebbero sulle norme generalmente riconosciute del diritto internazionale. La CSCE non è stata una nuova pace di Augusta, e, al contrario, dopo la firma dell'Atto Finale nessuna dottrina politica potrebbe essere invocata per giustificare un intervento del genere di quello del 1968 in Cecoslovacchia senza violare la lettera e lo spirito dell'intera "dichiarazione dei principi che reggono i rapporti tra gli Stati".

Vorrei ora per un momento venire all'altro aspetto dei risultati di Helsinki, quello della protezione dei diritti dell'uomo e della liberalizzazione degli scambi di persone, idee ed informazione tra Est e Ovest: la cosiddetta "dimensione umana" della sicurezza.

Tale dimensione, essenziale nella concezione dell'occidente e dei neutrali tanto da essere stata posta dai Paesi atlantici come precondizione per l'accettazione della CSCE, e l'Amb. Gaya ha ricordato ieri l'azione italiana in tal consesso ha trovato posto nell'Atto Finale tra mille difficoltà e certo in maniera attenuata rispetto alle originarie ambizioni dei suoi sostenitori. Considerata inizialmente dai Paesi dell'Est non come strumento di sicurezza ma al contrario come attentato alla loro sicurezza, non come arricchimento della convivenza internazionale ma come elemento destabilizzante della coesistenza pacifica intesa nel senso sovietico, essa è stata infine accettata forse solo come estremo prezzo da pagare per evitare il fallimento di una Conferenza che costituiva -

ormai più in se stessa che per i suoi contenuti - il coronamento di una pluridecennale azione diplomatica. Resta il fatto che sul continente europeo le esigenze di promozione della dignità umana, quelle di liberalizzazione dei contatti tra persone e degli scambi di idee ed informazioni sono entrate a far parte inscindibile del contesto della distensione e dei rapporti internazionali: queste esigenze vengono in considerazione non più nella loro esclusiva motivazione umanitaria, ma nella dimensione politica, quali fattori essenziali per la sicurezza.

In tutto il negoziato su questi principi Stati Uniti ed Italia hanno svolto ruoli di particolare rilievo ed hanno contribuito in maniera non indifferente sia alla formazione delle posizioni dell'Occidente sia alla loro affermazione nel contesto negoziale. Del resto, nel sostenere le esigenze di una più concreta e di una arricchita comunicazione tra le due parti dell'Europa e quelle di una promozione crescente della dignità umana, la diplomazia italiana era consapevole di interpretare i valori fondamentali della nostra Costituzione ed era confortata dal sostegno di tutte le componenti dell'opinione pubblica del nostro Paese.

Ma naturalmente un conto sono i grandi principi ed un altro la loro applicazione. La storia è piena di accordi violati o ignorati. Arricchire di significati nuovi una sicurezza europea ancora fondata sulla contrapposizione di blocchi e sull'equilibrio militare è un'opera di lungo respiro. Sarebbe grave errore liquidare frettolosamente gli accordi di Helsinki solo perchè la repressione dei fenomeni di dissenso ed i mancati progressi concreti verso una liberalizzazione di contatti e scambi testimoniano delle difficoltà di tradurli in atto che si incontrano in alcuni paesi. La distensione e la promozione dei diritti umani - come ha ieri sottolineato l'On. Radi - sono un processo a lungo respiro.

Al contrario, in una politica autenticamente proiettata verso una migliore sicurezza ed una maggiore protezione dei diritti dell'uomo non dovrebbero trovar posto nè la sottovalutazione dei risultati di Helsinki - che è poi per l'Occidente una sorta di autolesionismo - nè la diffidenza, o addirittura la contrarietà, verso la prosecuzione della CSCE nel tempo.

Vorrei ricordare a tal proposito che l'idea di istituzionalizzare questa esercitazione multilaterale paneuropea era stata inizialmente sostenuta dal blocco sovietico e dai Paesi neutrali ed avversata dall'Occidente,

sempre preoccupato che essa potesse risolversi in un mezzo di pressione o in un permanente "droit de regard" sovietico nell'Europa occidentale. Nel corso delle varie tappe della CSCE, il fervore sovietico per i cosiddetti "seguiti" andò sempre più intiepidendosi ed è oggi chiaro che esso è venuto del tutto a mancare. E' tuttavia singolare - e su ciò merita che si rifletta attentamente - il fatto che i Paesi minori del Patto di Varsavia sono rimasti tenaci sostenitori della necessità di istituzionalizzare tali seguiti o almeno di garantirne la periodicità. I "seguiti", ai loro occhi - come del resto a quelli dei neutrali e non-allineati con la Jugoslavia in testa - costituiscono di per se stessi una sorta di garanzia politica data da tutti gli Stati partecipanti alla loro sicurezza ed alla loro possibilità di inserirsi nel dialogo politico multilaterale.

In secondo luogo, se per ipotesi la riunione di Madrid prevista per il 1980 dovesse decretare di essere l'ultimo degli incontri politici post-CSCE, tutte quelle disposizioni dell'Atto Finale che richiedono un'attuazione unilaterale protratta nel tempo - e tra queste rientrano in primo luogo quelle attinenti ai diritti dell'uomo - finirebbero, in mancanza di una istanza di controllo sia pur generico, nel dimenticatoio. C'è ben poco, purtroppo, che l'Occidente possa fare a favore degli sparuti manipoli di intellettuali che nei Paesi dell'Est lottano coraggiosamente per affermare principi di libertà e dignità umana facendo leva sull'Atto Finale di Helsinki. Ma in questo poco è compreso il potere ritrovarsi periodicamente e quanto più frequentemente possibile in una assise paneuropea per fare il bilancio dello stato di una distensione, in cui la promozione dei diritti dell'uomo è entrata di comune accordo a far parte integrante.

La diffidenza verso seguiti più o meno istituzionalizzati o periodici della CSCE ha accomunato e continua ad accomunare la maggioranza dei governi occidentali, tra cui - sia pure per ragioni in parte diverse - quello italiano e quello americano. Ma io credo che si ponga un problema di scelta: lasciare che il patrimonio potenzialmente accumulato nell'Atto Finale di Helsinki ed ancora non utilizzato vada disperso - e mi riferisco in particolare a quelle disposizioni che sposano le concezioni occidentali in materia di libertà dei popoli e di dignità degli individui - oppure mantenere in vita ed anzi rafforzare gli strumenti che consentano di vegliare sull'attuazione di tali disposizioni. Sarebbe per l'Occidente fare un passo indietro rispetto ad Helsinki se si consentisse che i problemi dei diritti dell'uomo restino solo una pedina nel

gioco bilaterale delle grandi Potenze; ancor peggio, sarebbe una resa senza possibili giustificazioni se li si lasciasse affidati alle cure del fragile dissenso all'interno dei Paesi dell'Est.

Ricordo che, prima che incominciasse la CSCE, anche uno dei nostri più acuti commentatori politici ebbe a scrivere: "Se i sovietici otterranno, com'è loro intenzione, la creazione d'un organo permanente destinato a tutelare i risultati della Conferenza, questo organo diverrà una specie di ingombrante notaio presso il quale Mosca registrerà proteste e rilievi d'ogni sorta".

Ma i risultati della Conferenza sono stati diversi dalle previsioni e, in definitiva, nella riunione di Belgrado del 1977 non sono stati gli Occidentali nè i neutrali e i non-allineati a dovere attestarsi su posizioni di difesa. I timori occidentali erano dunque infondati e, se permane la volontà di battersi per certi ideali politici, l'Atto Finale resta sempre un valido punto di appoggio per far progredire un dialogo multilaterale che è di per sé stesso elemento di sicurezza e che, se produrrà frutti in tutti i settori considerati dalle disposizioni di Helsinki, permetterà di conferire alla distensione un contenuto di effettivo miglioramento della condizione umana sul continente europeo.

Per concludere, a mio giudizio, gli occidentali - ed in particolare due Paesi attenti ai problemi dei diritti dell'uomo come Italia e Stati Uniti - dovrebbero cercare di salvaguardare, nell'ambito della politica di distensione ed a fianco dei negoziati sul controllo degli armamenti e la riduzione delle forze, la CSCE come un modello negoziale particolarmente valido, fondamentale per i due ordini di motivi che ho menzionato. E cioè:

- in primo luogo perchè vi è ormai recepita la concezione dinamica della distensione e vi è acquisita la nozione della stretta interdipendenza tra problemi della sicurezza e la necessità di maggior solidarietà internazionale e di migliore tutela dei diritti dell'uomo;
- in secondo luogo perchè tale modello negoziale assicura la partecipazione al dialogo sulla sicurezza europea, su base di uguaglianza garantita dalla regola del consenso, di tutti i Paesi del continente, compresi i membri minori delle alleanze ed i neutrali e non allineati. Ed offre alla Comunità Economica Europea un foro nel quale i Nove possono esprimersi con voce unitaria ed autorevole e svolgere un ruolo di stabilità.

CONVEGNO DI STUDI SU:
ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE
FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

(4)

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

T e m a IV

ITALIA E STATI UNITI : IL LORO RUOLO NEL MEDITERRANEO
L'AREA MEDITERRANEA NEGLI EQUILIBRI MONDIALI DI POTENZA

SICUREZZA E STABILITA' NEL MEDITERRANEO

A M M. D I S Q. F R A N C O M I C A L I B A R A T E L L I



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

In un Convegno sulla sicurezza e la stabilità nel Mediterraneo e sulla posizione che vi hanno Stati Uniti ed Italia, piace esordire con il ricordo che negli anni '30 del secolo scorso, la giovane Marina americana, ancora non lontana dalle esperienze della guerra d'indipendenza, entrò nel Mediterraneo e, nella lotta contro i pirati algerini si fece la ossa nel campo internazionale. I pirati, nel Mediterraneo, non ci sono più; ma la Marina americana che già era stata, sia pur saltuariamente, presente in Mediterraneo a cavallo della fine del secolo scorso e con maggior continuità durante la prima e seconda guerra mondiale, è ora da considerare un elemento stabile della sicurezza nel Mediterraneo, attraverso l'azione politico-militare che la VI Flotta vi esercita nei riguardi sia del dialogo est-ovest che di quello nord-sud.

Trattando della sicurezza nel Mediterraneo, sembra opportuno presentare anzitutto i due oggetti del dialogo.

La sicurezza: se ne è sempre parlato e se ne parla molto. Per quello che possono valere le definizioni, una nozione chiara di essa pare la seguente: "l'esistenza di una situazione per cui un Paese, ed un gruppo di Paesi, non rischia di essere aggredito da un altro con un attacco militare od anche con la sola minaccia di esso, grazie ad un deterrente - superiorità militare, sistema di alleanze, od altro - tale da dissuadere in modo certo ogni potenziale aggressore". Questo obiettivo è dunque temporaneo, dinamico e perciò continuamente mutevole e dunque da perseguire con azione incessante.

L'altro oggetto del nostro dialogo è il Mediterraneo. Esso è il punto d'incontro di tre continenti e delle tre grandi religioni puramente monoteistiche; è zona di confronto tra schieramenti politici, militari ed economici e centro di gravitazione di 300 milioni di persone; annovera la presenza di più di 30 organizzazioni statali, le quali costituiscono un po' meno di un terzo dell'intera Comunità internazionale. A Sud, bagna coste quasi rettilinee, poco popolate, dalle quali si affacciano paesi anche di grande passato storico, ma attualmente in diverso grado di evoluzione e di sviluppo, legati all'Europa da vincoli antichi, che all'Europa, ed all'Italia in particolare (sorte di ponte lanciato tra l'Europa stessa ed il centro del Mediterraneo) non possono non guardare da vicino per il loro progresso e sviluppo. A Nord, penetra nel vivo del continente europeo sul quale sono installate grandi masse demografiche e potenti industrie di trasformazione, che esaltano imponenti scambi di esportazione ed importazione.

Non è forse soltanto una curiosità storica ma un'osservazione pertinente al nostro tema - la difesa dell'ordine internazionale - ricordare che l'idea stessa di Europa è nata nel Mediterraneo, in quella Grecia dove, tra le guerre persiane e la grande fiammata di Alessandro Magno, il nome "Europa" cominciò a designare i territori dove gli uomini erano liberi, prendevano parte alla vita pubblica ed erano soggetti soltanto alle leggi che essi stessi si davano: in contrapposto con ciò che gli antichi Greci intendevano con il termine "Asia", un blocco monolitico dove gli uomini erano soggetti alle leggi promulgate dal tiranno di turno. La nozione di Europa è stata perciò legata indissolubilmente, sin dal suo nascere, al concetto politico di libertà ed all'area geografica del Mediterraneo. E' questa una ragione storica lontana nel tempo ma significativa, tra le molte altre geopolitiche ed attuali che gradualmente affioreranno, per la quale si deve considerare - come noi Italiani consideriamo - il fianco Europa meridionale - Mediterraneo come una regione unitaria.

Una recente polemica - che peraltro sembra ora abbandonata - ha sostenuto che l'Italia, giunta faticosamente ad aggrapparsi al crinale alpino e ad affacciarsi finalmente verso l'Europa (franco-germanica, sassone, nordica insomma) dovrebbe ora compiere uno sforzo per abbandonare la piattaforma mediterranea. Non vi è bisogno di spendere molte parole per confutare l'assurdità di tale tesi, che rinnegherebbe la storia d'Europa, un'intera concezione politica (la Germania dichiarò tempo fa, per bocca di un suo Ministro, che, essendo ora associata nella Comunità Europea, si sente mediterranea) ed i principi dell'economia e del commercio circa l'uso del mare: tesi che, se riscuotesse un minimo di credito, riuscirebbe pericolosa a tutti gli effetti, e dunque anche a quelli della sicurezza. Sul Mediterraneo, l'Europa e l'Italia giocano una loro importante, forse definitiva carta.

La regione italiana è dunque, per via della sua storia e della sua posizione geografica, legata ugualmente all'Europa continentale, da una parte, ed all'area del Mediterraneo, dall'altra. Appartiene alla prima, per l'ampio confine terrestre, per la sua attiva partecipazione al processo di formazione dell'Europa e per il rilevante contributo fornito al suo sviluppo culturale, politico ed economico. Fa parte della seconda, perchè immersa con la sua caratteristica piattaforma nel cuore del Mediterraneo, ma anche per il tipo prevalente della sua economia, basata essenzialmente su di un'industria di trasformazione. L'Italia, dunque, assomma in sè caratteri e problemi sia con-

tinentali, sia marittimi ed è pertanto pienamente qualificata - per tradizioni storiche, politiche e culturali ed anche per capacità economiche - ad esercitare una funzione di "ponte" tra le Nazioni dell'Europa centrale e quelle delle sponde meridionali ed orientali del Mediterraneo.

Tale specifica funzione è ancora più evidente qualora - nel gettare uno sguardo al bacino del Mediterraneo - si ponga mente alla unitarietà dei problemi politici che ad esso sono collegati ed al carattere di complementarietà tra le economie dei Paesi europei e quelle dei Paesi del Nord-Africa.

In tale contesto particolare importanza assume la soluzione dei problemi dei Paesi emergenti. Non sarebbe infatti sufficiente compiere ogni sforzo per rafforzare la distensione Est-Ovest se non venissero rimossi nelle regioni in via di sviluppo pericolosi elementi di tensione e di conflittualità.

Si parla spesso, alludendo al Mediterraneo, di fianco sud dell'Europa e dalla NATO e noi stessi, poco fa, abbiamo definito questo fianco una regione unitaria. Ma è esso veramente il fianco della linea di contatto tra la NATO ed il Patto di Varsavia o piuttosto, come in altra occasione abbiamo sostenuto, il Mediterraneo non è ora il centro delle linee di manovra politico-militari dell'est e dell'ovest, ed in particolare della manovra "orientale" che si sforza di avvolgere dal sud lo statico bastione europeo? Ciò appare ancor più chiaro se si pon mente che la manovra "orientale" intende ora chiaramente controllare l'Africa e le sue enormi riserve di materie prime strategiche, tagliandola dall'est verso l'ovest.

Tale è, in termini molto larghi, lo scenario politico il quale, naturalmente, potrebbe essere sviluppato nei suoi fattori geografici, etnici, economici, sociali e culturali. Ma veniamo ora, con qualche essenziale dato numerico, ai fattori strategici marittimi che più da vicino influenzano la sicurezza e perciò la stabilità dell'ordine internazionale.

Nel Mediterraneo sono quotidianamente in navigazione circa 1.500 navi mercantili, di cui l'80% di bandiera occidentale. Il 65% delle riserve mondiali accertate di petrolio si localizza tra il Medio Oriente (e dunque le propaggini del Mediterraneo) e l'Africa del Nord. Ai porti mediterranei affluisce il 40% del petrolio necessario alle nazioni europee della NATO, il cui consumo, in un sol giorno di ostilità, è valutato in circa 100 mila tonnellate. D'altro canto, l'Europa occidentale produce soltanto meno dell'1% del petrolio mondiale mentre ne consuma, in pace, il 27%.

Il Canale di Suez accorcia le distanze per l'India e l'Estremo Oriente in modo determinante per i paesi mediterranei; in modo sensibile per i paesi del Nord Europa; in modo quasi irrilevante per il Nord-America. La sua disponibilità facilita dunque lo scambio di unità tra le flotte sovietiche del Mediterraneo - Mar Nero e dell'Indiano - Pacifico (come, naturalmente facilita il passaggio di flotte occidentali da un bacino all'altro). Essa gioca dunque a vantaggio preminente dei paesi mediterranei e, nel campo militare, di una più accentuata a continua presenza navale sovietica nei Mari Arabici e lungo le coste dell'Africa Orientale; mentre, per gli Stati Uniti, la distanza tra le loro basi atlantiche metropolitane e tali aree, via Mediterraneo non è sensibilmente diversa da quella via Capo di Buona Speranza.

Ma, per il Mediterraneo, occorre prendere in considerazione due altri fattori geo-politici: la sua compartimentazione, caratterizzata da una molteplicità di cerniere e di strettoie terrestri e marittime e perciò da posizioni-chiave per il controllo delle vie marittime; la mancanza di un potere unificatore che - dopo la "pax romana" e forse, molti secoli dopo, la "pax britannica" - trova le sue origini in una quantità di cause, tra le quali il mosaico degli insediamenti etnici ed il diffuso spirito di autonomia, che è anche conseguenza della citata compartimentazione.

Quelle accennate sono soltanto alcune ragioni della conflittualità mediterranea, per la quale paradossalmente è stato detto: "di stabile, il Mediterraneo non ha che l'instabilità". Alla stabilità mediterranea, per contro, la NATO e l'Europa da un lato, l'Italia e gli Stati Uniti dall'altro sono sommamente interessati, e ne vedremo brevemente il perchè.

Anche nel Mediterraneo è ovviamente prevalente il rapporto Est-Ovest, ma non va sottovalutata tutta una problematica più complessa e non sempre riconducibile, quanto meno direttamente, a tale rapporto. Vi gioca infatti la tensione Est-Ovest, ma anche la tensione Nord-Sud tra Paesi industrializzati e Terzo Mondo, complicata dalle "querelles" connesse con le materie prime energetiche, fra le quali emerge il petrolio. Vi gioca, ancora, la divisione - ideologica, politica e militare - tra allineamento e non allineamento: questa divisione, dalla diagonale Belgrado - Cairo si va spostando verso altri poli. E' inoltre in pieno sviluppo la dialettica tra meccanismi di associazione e, in qualche caso, d'integrazione e le emergenti nuove egemonie, di Stato e di gruppo. A tutto ciò sono da aggiungere i motivi di conflittualità locali, pregni di conseguenze per

le implicazioni che producono a breve ed a largo raggio. E' stato perciò giustamente sottolineato che nel Mediterraneo sono concentrate tutte le ragioni di contesa che attualmente minacciano l'ordine internazionale e la pace nel mondo: la sott'alimentazione, la disoccupazione, le agitazioni sociali, i problemi delle minoranze, la crisi delle istituzioni, i conflitti armati, l'inquietudine dei popoli emergenti, il petrolio, ed una contesa in via di sviluppo per le ricchezze sottomarine.

Il mare infatti non soltanto ha mantenuto, ed anzi ingigantito, la sua primeva funzione di veicolo di scambi e di mezzi ma ve ne ha aggiunto altre, che hanno comportato una serie di "dispute" tra potenze industriali e Paesi rivieraschi, per i concetti di "mare aperto" e di "mare patrimoniale", contiguo alle acque territoriali. Mi riferisco ai problemi della piattaforma continentale, delle prospezioni petrolifere sui fondi marini (vedi contese nel caso dell'Egeo tra Grecia e Turchia), del gradualmente intensificato sfruttamento delle risorse biologiche, e dell'inquinamento del mare. Questi problemi, date le caratteristiche e la ristrettezza del bacino, sono più vivi in Mediterraneo che altrove ed influiscono sulla competitività internazionale e quindi sulla sicurezza.

E' stato rilevato che noi, in Italia, ci si lamenti spesso di una serie d'inconvenienti, di guai, anche di disastri, ma non sempre si sia la corrente di quanto si fa per ovviare ad inconvenienti e danni. Ebbene, anche nel caso del Mediterraneo, alcune cose si vanno facendo, che influiscono sulla pacifica convivenza nell'ordine internazionale. Nel campo, ad esempio, della protezione dell'ambiente mediterraneo e della lotta all'inquinamento marino, con tutte le sue implicazioni, la conferenza di Barcellona promossa dall'UNEP (United Nations Environment Program) nel febbraio 1975 ha lanciato un "Piano d'azione" per il Mediterraneo che, ancora a Barcellona nel febbraio 1976, ha subito le prime verifiche ed ha portato ad una Convenzione che, all'art. 7, prevede che tutte le Nazioni mediterranee s'impegnino ad un'opportuna azione per la protezione dell'ambiente marino. In questo quadro si svolgerà dall'11 al 15 dicembre a Roma, nella sede della FAO, una conferenza di esperti per l'esame di un progetto congiunto UNEP/IJO (International Juridical Organization) inteso a fornire ai governi gli strumenti legali per la compilazione di un protocollo sulla protezione del Mediterraneo dall'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale nel fondo e sottofondo marino.

Mentre lo specifico aspetto citato interessa la protezione dell'ambiente dall'inquinamento, a monte di esso, per così dire, una delle conferenze promosse per attuare le decisioni di Barcellona - quella di Spalato del gennaio 1977 -

ha varato un complesso "Piano Blu", per il coordinato sviluppo socio-economico dei paesi rivieraschi del Mediterraneo. Tra i tanti inconvenienti che si lamentano, sono dunque, quelli citati, esempi di cooperazione internazionale intermediterranea la quale, estesa al Mar Nero ("Hortus conclusus" del Mediterraneo) e perciò anche all'Unione Sovietica, potrebbe estendersi ad altri campi.

Ma torniamo ora ai fattori più propriamente politico-militari della situazione. A parte gli esempi citati di cooperazione internazionale tra i Paesi rivieraschi, il Mediterraneo, anziché collegare tra di loro il Nord ed il Sud, l'Est e l'Ovest, rischia, nella concreta realtà, di divenire un grande teatro di conflitti e contese di ogni genere, complicati dal variare delle parti in causa. E' l'unica zona dell'orbe terracqueo dove "i quattro mondi" - democrazie occidentali, regimi comunisti, ricchi produttori di petrolio e Paesi poveri in via di sviluppo - si trovano così ravvicinati tra di loro.

Per il continuo variare dei fattori che compongono la situazione, il Mediterraneo è dunque un crogiuolo ("melting pot") dove si fondono aspirazioni, interessi e problemi vitali diversificati. Questo ne fa una sede favorevole a crisi e turbative; e perciò impone un'attività politica e diplomatica costante ed intensa, tenendo presente che l'Italia è una potenza a "responsabilità regionale", con una propria sfera d'influenza e precise responsabilità, cui deve far fronte.

Il Mediterraneo è anche una regione di un facile inserimento nel processo della distensione, in quanto postula una strategia multipolare articolata e dinamica. Si potrebbe qui innestare una discussione tra bipolarismo e multipolarismo nel Mediterraneo. Sta di fatto che, nell'area di co-presenza sulla terraferma europea le due Superpotenze, per l'effetto stabilizzante del deterrente nucleare, hanno dato vita a soddisfacenti formule di controllo delle crisi ed hanno secondato processi distensivi endogeni; nella regione mediterranea, per contro, il clima di competitività continua a presentare un'elevata soglia di "rischio globale". Mentre quindi non si può non salutare con soddisfazione l'iniziativa politica e diplomatica degli Stati Uniti che auspicabilmente dovrebbe portare alla pace nel Medio Oriente, bisogna pure riconoscere che il Mediterraneo presenta anche molti elementi di multipolarismo: e ciò per le accennate ragioni di sviluppo storico, di differenziazione delle etnie mediterranee - con le loro diverse aspirazioni, tendenze, bisogni - di compartimentazione del bacino, e così via. Queste ragioni, per cui anche l'Europa "unificanda"

ed in essa l'Italia devono fare la propria parte, sono state già qui messe in evidenza, particolarmente nell'intervento dell'On. Russo.

In questo quadro e nella stretta cooperazione con gli Stati Uniti - qui così bene delineata sotto tanti aspetti - occorre affermare che il Mediterraneo interessa l'Italia, ed in identico modo l'Europa di cui essa fa parte, sotto il triplice aspetto: atlantico, europeo, e naturalmente mediterraneo in senso stretto.

Ed in effetti, anche sul piano della sicurezza come in quello della politica generale, s'intrecciano in un unico insieme fedeltà atlantica, scelta e promozione europea, vocazione mediterranea. Ciò è stato chiaramente messo in luce nel recente Libro Bianco della Difesa (1977). E' la prima volta che da un'analisi approfondita di queste tre componenti della nostra politica di sicurezza, è stata fatta discendere, in via razionale, l'espressione dei nostri indirizzi, per l'appunto della politica di sicurezza adottata. Vale la pena di menzionarli, a chiusura di una disamina, rimasta ancora essenzialmente sul piano politico, della situazione dinamica in Mediterraneo, anche per verificare se e quanto questi indirizzi siano aderenti al quadro della situazione nella regione unitaria Centro Europa-Mediterraneo. Il nostro Libro Bianco, dunque, così si esprime: nel rispetto del dettato costituzionale e tenuto conto del contesto generale della situazione politico-strategica mondiale, delle risorse disponibili per lo strumento militare, gli indirizzi della politica di sicurezza meglio rispondenti al soddisfacimento delle nostre esigenze sono:

- sviluppo e stabilizzazione della distensione;
- attiva partecipazione all'Alleanza Atlantica, mediante un contributo di forze - per il mantenimento dell'equilibrio politico e militare nei rapporti Est-Ovest - commisurato al ruolo che spetta all'Italia nella regione Europa meridionale-Mediterraneo e compatibile con le risorse nazionali;
- intensificazione della cooperazione militare con le Nazioni europee alleate, e tra queste e gli alleati nord-americani, al fine di realizzare un equilibrato sviluppo dei rapporti interatlantici;
- assunzione di un ruolo qualificante, particolarmente nei riguardi delle Nazioni europee comunitarie, per stimolare il conseguimento di una situazione di stabilità politico-militare nel Mediterraneo;
- partecipazione ai fini ed alle attività dell'ONU per il rilancio di meccanismi di ricerca della pace e di gestione della conflittualità, nonché per lo sviluppo del controllo degli armamenti e del disarmo;

- appoggio politico all'azione militare di difesa e di sicurezza.

Si può ora avviare a conclusione la breve analisi compiuta dello scenario geopolitico del Mediterraneo che riguarda la nostra sicurezza, affermando che i due aspetti della funzione strategica che l'Italia svolge - quello continentale di partecipazione europea e quello marittimo di presenza nel Mediterraneo (ed ambedue interessano naturalmente gli Stati Uniti) - sono tra loro complementari e strettamente interdipendenti. Non si tratta quindi di conciliare due ruoli distinti, ma di fonderli armonicamente insieme, all'insegna di una coerente politica di tutela degli interessi nazionali.

Nel contesto strategico delineato e nella concatenazione tra cause ed effetti - tra equilibrio delle forze che è causa della pace, che produce la pace, le Forze Armate italiane intendono continuare a portare il loro fattivo contributo: esse sono "di media taglia" ma devono essere pronte, efficienti, ben armate, salde nello spirito, ben persuase dell'equità dei valori per la tutela dei quali esse devono appunto mantenersi pronte ed efficienti.

Nel quadro della situazione geo-strategica e della concreta politica mediterranea, bipolare tra le due Superpotenze e multipolare con le altre Nazioni che fanno parte della regione unitaria Sud Europa-Mediterraneo, si potrebbe a questo punto inserire un esame ed un raffronto tra le forze militari che si fronteggiano in quest'area: si potrebbe fare specifico riferimento alle flotte delle due Superpotenze ed in particolare alla presenza della flotta sovietica; che è l'elemento relativamente nuovo della situazione, anche se ormai esso data da un quindicennio. Elenchi di navi, sottomarini, aerei e missili e disquisizioni sui loro raffronti esulerebbero dai limiti di questa esposizione e dal tema generale del convegno. Ci si può limitare ad osservare che l'importanza della presenza della flotta sovietica, di fronte all'ordine internazionale, ancor prima che militare è politica: nel senso che i Sovietici hanno ben capito che il potere marittimo ha un'incomparabile capacità di appoggiare l'azione politica e diplomatica di una Nazione anche in tempo di pace.

Cosa è dunque questo "potere marittimo", teorizzato sul finire del secolo scorso proprio da uno Statunitense, Mahan, ma anche da un Italiano, il nostro dimenticato Bonamico, ed ora aggiornato da una folta schiera di scrittori? Cercheremo di sottolineare brevemente le sue caratteristiche, raffrontate a quelle delle altre "forme di potere".

Quello che si può chiamare il potere aerospaziale (aerei, missili, satelliti) è rigido: in tempo di pace è un potente mezzo di dissuasione; in tempo di guerra sarebbe un tremendo mezzo di distruzione, che renderebbe la guerra globale non sopportabile e non accettabile. Il potere terrestre si può paragonare ad un elefante in un negozio di cristalleria, che non si può muovere senza distruggere tutto. Quando il potere terrestre di una nazione ha confini in comune con quelli di altre nazioni (come nei casi del potere terrestre sovietico nei riguardi dell'Ungheria e della Cecoslovacchia), esso può muovere e schiacciare le strutture essenziali di uno Stato: in questi casi, quando il regime d'occupazione dura a lungo le nuove generazioni sono allevate e crescono in una nuova fede e forse esse stesse diventano una sorta di piccoli elefanti, nel senso che questa fede tende a renderli scarsamente aperti alla flessibile realtà. Ma quando il potere terrestre non ha confini in comune, esso non può muovere ed è in pratica impotente.

Il potere marittimo, per contro, è flessibile, in quanto può essere applicato all'intero "spettro" degli eventi politico-militari, dalla guerra totale alla pace (almeno apparentemente) totale, e consente ritirate - come avvenne all'Unione Sovietica in Egitto - e riapparizioni. E' ubiquo, in quanto, lungo la gamma dei suoi mezzi e delle sue possibilità, consente "una presenza significativa" dovunque nel mondo il mare apra le sue vie universali; e non tollera perciò barriere o "siparii". Il potere marittimo è quindi il mezzo militare dalle possibilità maggiormente dilatate nello spazio e nel tempo, al servizio ed in appoggio di modi e mezzi di espansionismo e di penetrazione politici, ideologici, sociali ed economici. E ciò è vero nella guerra fredda, nella pace calda ed in qualunque condizione intermedia.

Ebbene, crediamo, questo è il senso generale del potere marittimo di recente acquisito dall'Unione Sovietica: non soltanto nel Mediterraneo, ma su scala mondiale.

Cosa, allora, Stati Uniti ed in Italia, cosa la Comunità occidentale nel suo insieme, dovrebbero fare? Le nostre Scuole di Guerra insegnano infatti che, dopo le analisi più approfondite, occorre concludere con l'immaginazione di linee d'azione e con la loro scelta: e questa è, nuovamente, sintesi. Concentreremo perciò le conclusioni di questa rapida rassegna delle condizioni di stabilità e sicurezza nel Mediterraneo, nel quadro degli intimi rapporti tra Stati Uniti ed Italia, in un'estrema sintesi, anche

se essa potrà sembrare l'espressione di una "saggezza in pillole". Ecco cosa ci occorre: fede nei valori della nostra comune civiltà, generata e cementata da un grande passato; mutua cooperazione nella reciproca fiducia; comprensione delle aspirazioni, dei bisogni e delle difficoltà degli altri popoli; sincero desiderio di pace ed apertura, a tutti i livelli, ad azioni verso quest'obiettivo; ma senza abbassare la guardia, senza smobilitare la volontà, la vi *volontà* gilanza, la forza morale e quella materiale necessarie a fronteggiare la situazione; comprensione che, se Parigi valeva una Messa, la nostra sicurezza richiede i sacrifici necessari.

CONVEGNO DI STUDI SU:

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE

FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche " Cesare Alfieri " dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

5

T E M A II

Italia e Stati Uniti di fronte al sistema
di sicurezza internazionale:
l'azione per il mantenimento della pace e
per il disarmo

Intervento di Luciano BOLIS



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510

FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

Vorrei personalmente concentrarmi sul problema del disarmo, considerato come condizione imprescindibile per la pace.

L'equilibrio della paura delle ritorsioni, che ci governa da trentatré anni, è instabile. Non per nulla si cerca di limitare il numero delle persone che, spingendo un bottone, possono scatenare una guerra atomica che distruggerebbe tanta parte dell'umanità: per tale motivo è stato predisposto un trattato internazionale contro la proliferazione delle armi atomiche e, vent'anni fa, si creava già il "filo rosso", un telefono diretto tra i due capi degli USA e dell'URSS per cercare di limitare i pericoli incombenti su tutta l'umanità; ma non per questo sono cessati i rischi gravissimi che la corsa agli armamenti comporta.

Ciò induce inoltre ad un enorme dispendio di energie finanziarie, tecnologiche ed umane, che va a detrimento della crescita dei nostri paesi e in particolare di quelli ancora in fase di sviluppo. Quanto benessere l'umanità potrebbe godere se si risparmiassero i più di mille miliardi al giorno che oggi si spendono per la produzione degli armamenti!

Una pace duratura non può però venire soltanto dalla paura della guerra, ma deve concretarsi e sostanziarsi anche in valori positivi. Come ci ha insegnato, solo pochi anni dopo la nascita degli USA, il grande filosofo tedesco Emanuel Kant col suo trattatello "Per la pace perpetua", la pace non è soltanto assenza di guerra guerreggiata, perchè vi sono anche altre forme di combattere, come la guerra economica e la guerra psicologica.

E' guerra, internazionalmente parlando, ogni modo o tentativo di sopraffare altri popoli, coartandoli e costringendoli a subire la nostra concezione di vita invece di quella che si sono liberamente scelta come loro costume e norma costante di storia.

Nessuno si dichiara apertamente contro la distensione e il disarmo, tanto che l'articolo 11 della nostra Costituzione fu approvato, se ben ricordo, all'unanimità; ma anche l'autorevole voce di Paolo VI, che già diversi anni or sono sottolineava come le spese per gli armamenti ammontassero a molte migliaia di miliardi che avrebbero potuto più proficuamente essere utilizzati a favore delle zone povere e dei paesi in via di sviluppo, è rimasta inascoltata.

Oltre i 25 % delle spese di ricerca scientifica degli USA e oltre l'80 % di quelle dell'URSS hanno uno scopo militare e le maggiori scoperte, le tecnologie più perfezionate sono in misura ingente impiegate a quello scopo.

E' di ieri l'improvvisa decisione della Casa Bianca di costruire, sia pure per il momento solo a metà, la famosa e giustamente contestata bomba a neutroni; ma per dovere di obiettività va anche precisato che Mosca ha già aumentato il numero dei suoi missili in modo da possederne sempre tre volte di più degli analoghi missili della NATO.

Occorre smuovere l'opinione pubblica, renderla edotta del pericolo incombente, indurla a fare pressione su i governi perchè dalle parole passino ai fatti. Sono trascorsi i tempi nei quali si poteva, un po' cinicamente, affermare che la guerra non è altro che la continuazione della politica diplomatica con altri mezzi...

Il sorgere delle armi di distruzione di massa; la possibilità che un accidente o un errore siano sufficienti a far precipitare tutti in una catastrofe chimica, batteriologica o nucleare irreparabile; la fragilità e l'insufficienza dell'"equilibrio del terrore"; la non elusibilità di una pazzia improvvisa impongono che si adottino nuove soluzioni perchè sorga tra i popoli la fiducia, mentre la soluzione del problema del disarmo trova un ostacolo tra i maggiori nella diffidenza che attanaglia reciprocamente i popoli.

Occorre anzitutto che vi sia la volontà vera di risolvere il problema, cioè riconoscere la necessità e l'urgenza di porre fine alla corsa agli armamenti e che un siffatto obiettivo non è soltanto un ideale auspicabile, ma un imperativo assoluto per salvare l'avvenire dell'umanità.

Non già che si disconoscano la complessità dei problemi di carattere politico, militare, tecnologico ed economico che bisogna risolvere ed il fatto della loro interdipendenza, soprattutto in relazione alla sicurezza cui ogni stato ha, almeno in teoria, diritto. E' un problema di volontà politica, perchè la soluzione non sta al di fuori della portata dei mezzi che scienza e tecnologia pongono a disposizione dell'umanità. Anzi, la soluzione sarebbe facilitata se vi si impiegasse almeno una parte di quelle enormi risorse umane e finanziarie che sono oggi immobilizzate nella ricerca scientifica dei mezzi di distruzione.

Restano gli ostacoli psicologici al disarmo e in primo luogo la paura, largamente diffusa, che una diminuzione dell'armamento metta in pericolo la sicurezza nazionale. Ma è proprio perchè detti ostacoli sono di natura psicologica che il problema non può essere discusso nell'ambito ristretto di un'opinione pubblica di esperti in maggioranza militari, ma deve essere più ampiamente conosciuto e valutato, di modo che l'uomo comune, reso consapevole dei rischi che corre, faccia pressione sui tecnici e sui governanti, perchè adottino in proposito non parole, che in questi ultimi decenni si sono sprecate, ma misure concrete.

Il disarmo generale e completo, sotto un effettivo controllo internazionale, creato progressivamente, nella sicurezza di tutti e di ciascuno, dovrebbe essere possibile, perchè la vera sicurezza non consiste nell'accumulare armi, ma nel trovare una soluzione soddisfacente ai problemi che generano tensione e conflitti, soprattutto per una ripartizione più equa delle risorse mondiali.

Progressi in questo senso postulano tuttavia un cambiamento nella struttura stessa dei rapporti internazionali, di modo che la fiducia, la cooperazione, il ricorso all'arbitrato per diminuire le divergenze si sostituiscano alla diffidenza, alla paura, alla minaccia e al ricorso alla forza: direzione di marcia già indicataci dalla Carta di San Francisco, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dall'atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa.

Della fornitura di armi nelle zone di tensione, inconciliabile con la politica di pace sostenuta a parole da tutti gli stati, si è occupato nei giorni scorsi a Strasburgo anche il Parlamento Europeo, per iniziativa del gruppo socialista, in un'interrogazione del tedesco Sieglerschmidt, che ha chiesto ai ministri degli esteri un'iniziativa comune per limitare la corsa agli armamenti e per vietare qualsiasi fornitura di armi a paesi che violano in modo flagrante i diritti fondamentali dell'uomo. Nella sua risposta, il sottosegretario agli esteri tedesco Von Dohnany, parlando nella sua veste di presidente di Consiglio, ha ricondato tra l'altro che la Comunità è già effettivamente riuscita a raggiungere una posizione comune nei confronti di determinati stati, come ad esempi il Sudafrica.

Moralmente giusta ma praticamente irrealizzabile è però stata giudicata l'iniziativa dal conservatore inglese Normanton, che ha ricordato come nel periodo dal '70 al '76 i soli paesi del Terzo Mondo hanno acquistato armi per 34 miliardi di dollari (di questa ingente cifra, l'Europa ha fornito il 21 %, USA e URSS vi hanno contribuito all'incirca per un terzo ciascuna); mentre il comunista francese Bordu ha ricordato che la sola Francia, in un anno, ha prodotto armi per 20 miliardi di franchi, di cui il 40 % destinato all'esportazione.

Per l'autunno prossimo è indetto a Roma un incontro mondiale di ex combattenti sul disarmo per valutare i risultati della sessione speciale dell'ONU tenutasi nel giugno scorso a New York sullo stesso argomento, e per favorire una sollecita attuazione delle proposte ivi avanzate.

La Federazione mondiale degli ex combattenti, del cui Comitato di presidenza fa parte anche il nostro benemerito Badini Confalonieri, riunisce circa 50 milioni di ex combattenti di cinquanta paesi di cinque continenti, che talora si affrontarono anche in guerra, ma oggi avvertono la necessità di unirsi, da tutti gli orizzonti geografici, politici, culturali e sociali, e di collaborare.

Coloro che più hanno sofferto in guerra hanno diritto di far sentire la loro voce in favore della pace. Perdonate quindi a un semplice militante di quel grande esercito di essersene fatto qui, umilmente, l'accorato interprete.

CONVEGNO DI STUDI SU:
ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE
FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

6

T e m a III

ITALIA E STATI UNITI: LORO RUOLO NELLA CONFERENZA PER LA
SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA, DA HELSINKI A
BELGRADO. IL RAPPORTO TRA EST ED OVEST NELL'AREA EUROPEA

IL RAPPORTO FRA EST ED OVEST NELL'AREA EUROPEA

FRANCO CALAMANDREI



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO, 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

In Europa l'Italia ha in comune con gli Stati Uniti nell'ambito di quella struttura universale internazionale che è l'ONU - due strutture a carattere regionale: l'Alleanza Atlantica e la CSCE.

Si tratta di due strutture fra loro molto diverse, per gli scopi, la composizione, la portata normativa. L'Alleanza Atlantica è un trattato, dotato a norma di diritto internazionale di efficacia vincolante, in primo luogo a fini di difesa e di collaborazione militare, fra Stati appartenenti a una stessa dimensione geo-politica ed i cui sistemi politici, istituzionali, economici si richiamano a premesse largamente omogenee. La CSCE, attraverso il suo Atto finale, ha configurato fra Stati assai eterogenei sotto il riguardo dei sistemi e delle collocazioni di blocco o neutrali o non allineate, ciò che può definirsi una piattaforma programmatica di intenti, un progetto di sviluppo per le relazioni fra le parti firmatarie, nelle materie della sicurezza, della cooperazione, dei diritti umani, viste in una contestualità. Un progetto il quale, al di là della sua esemplarità politica generale, non ha di per sé efficacia giuridicamente normativa e vede il processo della sua attuazione affidato sia ad altri accordi internazionali vigenti con effetto vincolante sulle stesse materie, sia ai "seguiti" della CSCE, ai negoziati ulteriori e agli accordi di valore precettivo a cui gli Stati firmatari possano giungere sulle disposizioni dell'Atto finale.

Questa diversità non impedisce che le due strutture, ciascuna secondo la funzione che le è propria, possano avere concorso e possano concorrere nella promozione di uno stesso risultato, positivo per l'ordine internazionale in Europa. Nel promuovere cioè una relativa stabilizzazione del contrasto Est-Ovest nel nostro continente, come condizione preliminare per fare avanzare nel lungo periodo l'obiettivo del superamento dei blocchi.

L'Alleanza Atlantica, in quanto i suoi comportamenti abbiano corrisposto e corrispondano ai fini difensivi e territorialmente delimitati che il trattato enuncia, ha contribuito a determinare e contribuisce a mantenere quell'equilibrio strategico-militare nei confronti del Patto di Varsavia, che è il presupposto appunto della stabilizzazione fra i blocchi. Ed in quanto, accanto alla funzione militare, abbia acquistato vitalità e prenda rilievo la funzione politica della Alleanza come strumento anche di propulsione del negoziato Ovest-Est, ciò ha favorito ed è destinato a favorire il delinarsi della prospettiva che la stabilità consenta una riduzione del contrasto Est-Ovest e una graduale de-crescita bilanciata del livello dell'equilibrio delle forze.

D'altra parte la CSCE, pur nei limiti della portata progettuale propria all'Atto di Helsinki, per il solo fatto della enunciazione e della firma dell'Atto ha contribuito a rendere possibile un attenuarsi delle tensioni nei rapporti fra i blocchi e fra gli Stati europei. In particolare vi ha contri-

buito con alcune delle disposizioni di principio dell'Atto finale come quella sulla inviolabilità delle frontiere in Europa, e con le disposizioni volte a introdurre le cosiddette misure per il rafforzamento della fiducia, le quali, nel campo delle manovre militari, sono state forse fra le indicazioni specifiche dell'Atto quelle la cui applicazione ha avuto gli aspetti innovativi più concreti.

Conosciamo però le difficoltà in cui presto l'attuazione d'insieme della CSCE si è imbattuta, ed il rischio in cui essa è incorsa di diventare invece una fonte di instabilità. Ciò è dipeso senza dubbio dalla interpretazione che da parte sovietica è stata data alle disposizioni concernenti i diritti umani. Ma è dipeso altresì dal tipo di risposta che all'atteggiamento sovietico ha dato la parte americana, perdendo di vista in una certa fase sia i limiti complessivi dell'Atto di Helsinki sia la contestualità delle sue disposizioni.

Infatti la campagna sulle violazioni sovietiche dei diritti umani condotta dall'amministrazione Carter nella prima metà del '77 sembrava non valutare che, dato il carattere non normativo dell'Atto finale, ogni denuncia di violazioni di esso formulata da Ovest a un livello di governo e di Stato si presta ad essere considerata a Est come una ingerenza grave e perciò a suscitargli riflessi al livello di difesa della sovranità. Contemporaneamente l'errore della campagna americana era di privilegiare e isolare l'obiettivo dei diritti umani rispetto a quelli della sicurezza e della cooperazione, trascurando la indivisibilità reciproca delle tre grandi materie della CSCE, per cui l'attuazione di ciascuna può progredire solo, appunto, contestualmente con l'attuazione delle altre, e viceversa (come poi ha riconosciuto il presidente Carter in un articolo sul Baltimore Sun) "concentrarsi su uno degli obiettivi rischia di allontanarci dagli altri".

Tale rischio, le asprezze che la polemica sui diritti umani riportava fra i due blocchi, il pericolo che essa imponesse un rinvio della riunione di Belgrado, furono avvertiti dai governi europei della Alleanza Atlantica prima che dagli Stati Uniti, e particolarmente dall'Italia. Non credo che si possa vedere in questo una minore sensibilità al problema dei diritti dell'uomo. Al contrario l'Italia, coerentemente con una Costituzione in cui alla tutela e allo sviluppo della persona umana spetta un posto basilare, non soltanto ha firmato e ratificato i Patti dell'ONU e tutti gli altri accordi internazionali in materia, ma è anche fra i pochi Stati aderenti ai protocolli speciali relativi ai ricorsi individuali. Proprio per il valore attribuito alla questione dei diritti dell'uomo, e per il criterio che la stabilità internazionale è anche un requisito sicuro per affermare quei diritti all'interno degli Stati e per tutelarli con efficacia rafforzando e estendendo normative stipulate in materia fra gli Stati, alla vigilia della riunione di Belgrado e nel suo corso la politica estera dell'Italia - con esplicita intesa dei partiti della presente coalizione - ha attivamente operato perché il dibattito e la trattativa Est-Ovest recuperassero un modo globale e equilibrato di gestire i tre "canestri" della CSCE.

Sebbene a Belgrado la rigidità sovietica sul terzo "canestro" abbia ridotto al minimo anche sugli altri le possibilità di progredire in quella sede, e sebbene la contestualità dei tre "canestri" vi sia stata riaffermata solo come una formula, nondimeno quella riunione è riuscita a salvare l'essenziale della CSCE evitando che la sua funzione perdesse il segno stabilizzante per assumerne uno contrario. Inoltre, in termini più precisi e concreti di quanto fosse avvenuto a Helsinki sono stati delineati a Belgrado "seguiti" di discussione e iniziativa riguardo alle questioni della cooperazione e sicurezza nel Mediterraneo, e quindi anche riguardo al nesso che esiste tra tali questioni e la stabilità in Europa, riguardo agli anelli e alle articolazioni di tale connessione.

Questo è stato un altro aspetto a cui l'Italia ha dato molta attenzione nella fase preparatoria e nei lavori di Belgrado. Proprio sotto questo riguardo prendono evidenza alcune peculiarità, forse le più originali e notevoli, della posizione dell'Italia nel rapporto fra l'Ovest e l'Est del continente europeo.

L'Italia, infatti, fra i paesi strettamente europeo-occidentali dell'Alleanza Atlantica, non è soltanto quello nel quale si combinano geo-politicamente un innesto organico nel settore centrale dell'Europa e la proiezione più avanzata nel settore mediterraneo. Vi è una terza caratteristica, o piuttosto una caratteristica di giunzione fra le altre due, che a mio avviso non è sempre adeguatamente conosciuta né valutata dagli amici americani. Tutto il lungo fianco orientale dell'Italia, terrestre e marittimo, si trova cioè a contatto con il settore balcanico dell'Europa, dove: 1) lo status non allineato della Jugoslavia, 2) le differenze fra Romania e Bulgaria nel quadro del Patto di Varsavia, 3) l'appartenenza della Grecia e della Turchia alla NATO, ma insieme il loro contrasto e le difficoltà che ne derivano nei loro rapporti con l'Alleanza, 4) le prospettive sempre più incerte dell'enclave albanese, rendono la determinazione dell'equilibrio delle forze più complessa e relativamente assai più fluida che in qualsiasi altro tratto continentale del confronto Ovest-Est.

Gli Accordi di Osimo con la Jugoslavia rappresentano per l'Italia (anche in questo caso per comune volontà e promozione dei partiti della attuale maggioranza) una struttura mediante la quale corrispondere a questa delicata esposizione. Dando un assetto di definitiva certezza di confini, di amicizia, e di cooperazione, ai rapporti fra i due paesi, gli Accordi di Osimo esprimono anche, da parte italiana, un contributo e un impegno a mantenere il non-allineamento jugoslavo.. Essi sono per ciò una struttura la quale, al di là della dimensione bilaterale, si integra in misura più vasta nella formazione strategica di un ordine internazionale di stabilità alla scala europea.

Osimo, inoltre, per dichiarato orientamento di governo e delle forze di maggioranza, comporta da parte dell'Italia una direttrice di sviluppo di un collegamento con l'intero settore balcanico, rivolta a contribuire alla coagulazione in esso di equilibri multilaterali. In questo senso, però, i processi

in corso nel settore segnano il passo se non addirittura tendono a arretrare. L'idea di una intesa fra gli Stati dei Balcani, a cui fino da principio l'Italia ha guardato con interesse, appunto nella direttrice che ora indicavo, è stata ostacolata e sottoposta a logoramenti sia da problemi come quelli sollevati fra Bulgaria e Jugoslavia sia dal contrasto fra Grecia e Turchia, attraverso il quale, pertanto, la cronicità in cui il conflitto di Cipro viene lasciato trascinarsi si iscrive in via immediata al passivo della stabilizzazione sul continente.

Accennavo già prima all'impressione che talvolta si ha di qualcosa di sfuocato nella visione americana del posto tenuto dall'Italia nei confronti dell'Europa Sud Orientale. Una sorta di presbiopia, per la quale le responsabilità dell'Italia a tale riguardo vengono viste solo per così dire al futuro, in connessione con futuri ipotizzati bruschi turamenti dello status jugoslavo. Mentre non si vede come quelle responsabilità possano essere e siano adempiute fin d'ora dalla politica estera italiana, al livello del governo e dei maggiori partiti, e come da parte degli Stati Uniti e della Alleanza Atlantica si possa e debba secondarne l'adempimento non facile.

Di questa ottica sfuocata sul presente rapporto Ovest-Est nel settore del Sud Est europeo risente, a mio avviso, anche l'approccio degli Stati Uniti a un aspetto dei negoziati MBFR, che, se è di grande importanza per l'Italia, è tutt'altro che marginale per quei negoziati in generale.

Certo, il compito più urgente per la trattativa di Vienna è di provare la possibilità di mettere in moto una decrescita dell'equilibrio delle forze a cominciare dal suo settore più carico, e cioè dal settore centro-europeo. A tale fine, per quanto dipende dalla NATO, io ritengo necessario sia che l'Alleanza non lasci raffreddare le nuove proposte presentate dal Patto di Varsavia l'8 giugno scorso, sia che fra gli USA e gli alleati europei venga assicurato un migliore coordinamento dei SALT con gli MBFR.

Ma nello sviluppo degli MBFR di grande interesse per l'Italia ed in generale è anche la questione di allargare l'area geo-politica della riduzione delle forze. Si tratta di vedere più conseguentemente la inseparabilità strategica del Centro dal Sud Est del continente, e la importanza di determinare fin d'ora un alleggerimento del carico che dal Centro potrebbe in futuro gravare sul Sud Est.

Qui interviene il problema dello status dell'Italia nella trattativa di Vienna, che attualmente è limitato al livello di osservatore, escludendo quindi il territorio italiano dall'area di eventuali riduzioni reciproche e bilanciate. Nel febbraio 1974 una proposta sovietica di elevare insieme Italia e Ungheria (anch'essa soltanto osservatore) ad una partecipazione a pieno titolo negli MBFR venne prontamente respinta dalla NATO, sebbene nel governo italiano vi fosse chi la giudicava meritevole almeno di una più attenta riflessione. Io penso che fu un errore, una occasione perduta: non solo - ripeto - dal punto di vista dell'Italia ma da quello complessivo della promozione in Europa della distensione nell'equilibrio delle forze e nella sicurezza. Penso anche che sia un'occasione da cercare di ricuperare.

CONVEGNO DI STUDI SU:

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE

FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche " Cesare Altieri " dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

(7)

T e m a V

ITALIA E STATI UNITI: LA LORO POSIZIONE
NEL DIALOGO NORD - SUD

LA SFIDA ECONOMICA DEL TERZO MONDO

MAURO CALAMANDREI



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

Il Terzo Mondo diventa sempre più vicino, ma questa vicinanza minaccia di diventare estremamente scomoda per parecchi paesi industrializzati e in particolare per quelli economicamente e politicamente più fragili come l'Italia. Da qualche anno infatti varie nazioni in via di sviluppo crescono ad un tale ritmo da creare una sfida sempre più seria per i paesi industrializzati.

Per parecchi anni era di abitudine descrivere quella parte del globo che si chiamava in via di sviluppo come un aggregato di nazioni sull'orlo del baratro. Recenti studi della Banca Mondiale e di altri enti internazionali hanno però messo in luce che in realtà le strategie dello sviluppo hanno dato risultati assai soddisfacenti. Il recentissimo World Development Report per esempio mostra che nell'ultimo quarto di secolo le nazioni in via di sviluppo prese globalmente hanno registrato in media un incremento del reddito annuo pro capite di circa il 3 per cento all'anno; parecchi dei paesi più popolosi però hanno avuto medie del 4 e del 5 per cento; invece la media nei decenni del decollo delle nazioni che oggi chiamiamo ad industrializzazione avanzata come la Gran Bretagna, la Francia, la Germania, si aggirava soltanto intorno al 2 per cento. Queste tendenze non sono cambiate neppure negli ultimi anni di recessione; anzi dalla rivoluzione dei prezzi in poi molti paesi a reddito intermedio hanno accelerato il loro sviluppo.

Infatti, durante gli anni '70, mentre la retorica ufficiale sembrava indicare una crescente compattezza fra i paesi in via di sviluppo, in realtà abbiamo assistito ad una crescente divaricazione fra le nazioni a reddito medio ormai pronte al decollo e le nazioni emarginate cosicché da vari anni possiamo legittimamente parlare di un terzo mondo e di un quarto mondo.

In questo mio intervento non intendo occuparmi delle centinaia di milioni di esseri umani che costituiscono il quarto mondo e neppure dei problemi di giustizia umana sollevati dalle differenze fra ricchi e poveri che esiste in tante nazioni del terzo mondo; voglio soltanto attirare l'attenzione sul ritmo che ormai hanno assunto la modernizzazione e la industrializzazione e lo sviluppo economico e sociale di numerosi paesi a reddito medio e della sfida economica che questi cambiamenti rivoluzionari rappresentano per il mondo industrializzato.

Le dimensioni di questa sfida sono indicate in numerose previsioni per il resto del secolo. Secondo alcune

di queste, nei prossimi decenni, nei paesi a reddito medio, il tasso di crescita dovrebbe essere intorno al 5 e mezzo per cento, mentre quello nei paesi industrializzati sarebbe solo del 2 - 2,5 per cento.

Molti dei paesi in via di decollo continuano a usare il vocabolario e la retorica terzo-mondista perchè con questi sperano di continuare ad avere influenza fra le nazioni meno fortunate, ma in realtà le elites di queste nazioni si preoccupano soprattutto di aumentare la loro influenza economica e politica su scala mondiale.

Varie sono le ragioni che hanno accelerato la modernizzazione di tanti popoli in via di sviluppo. L'enorme balzo nella diffusione della educazione ha creato le condizioni sociali per la industrializzazione accelerata; le nuove elites politiche ed imprenditoriali forniscono i quadri indispensabili. Però i fattori chiave che hanno fatto dell'industrializzazione accelerata una realtà sono l'abbondanza di mano d'opera e la disponibilità di materie prime. Il significato più profondo infatti della rivoluzione dei prezzi sta proprio in questo, nell'importanza che hanno acquistato abbondanti materie prime per quei popoli che hanno grosse riserve di mano d'opera. Perfino Robert Mc Namara nel suo ultimo discorso ha detto che l'unico ostacolo ad un rapido sviluppo di tante nazioni può essere solo la scarsità di crediti; ma l'abbondanza di crediti dovuta all'esistenza del mercato dell'eurodollaro è proprio una delle ragioni per cui le nazioni in via di sviluppo hanno potuto crescere così rapidamente e sono ben pochi gli esperti che temono che la situazione possa cambiare negli ultimi due decenni di questo secolo.

Ormai in numerose nazioni industrializzate si è consapevoli che questo processo è irreversibile e che in questo processo è implicita una terribile sfida per interi settori industriali. Soltanto in Italia, forse per la nostra abitudine ad avvolgere tutti i problemi meno graditi in una delicata ovatta di melliflue evasioni si continua ad ignorare la portata di questa sfida. Eppure l'Italia probabilmente è una delle nazioni industrializzate meno capace di far fronte a tale sfida.

Nel suo rapporto intitolato "Nuove Strutture per la interdipendenza economica", nel 1975, Richard Gardner faceva notare che si stava ora delineando un chiaro contrasto fra i paesi che seguivano il modello giapponese e quelli con un chiaro primato dei consumi. Nei paesi che seguivano il modello giapponese ci sono forti e sostenuti aumenti di

produttività, i salari sono relativamente modesti e altrettanto modesti sono gli aumenti dei consumi interni, mentre negli altri gli aumenti di produttività sono sempre inferiori a quelli dei consumi. Taluni dei paesi a reddito medio si professano socialisti, altri capitalisti, tutti però riescono a dare prominenza al risparmio all'accumulazione e agli investimenti.

L'ingresso di tanti paesi in via di sviluppo nel club delle nazioni industrializzate e prospere può benissimo ridare vitalità alla economia mondiale senza necessariamente che ne beneficino tutti i paesi che nel passato hanno visto i propri destini legati alla congiuntura globale. Questo è proprio il grande pericolo che corre l'Italia, essere incapace di beneficiare di una forte ripresa perchè troppe delle sue risorse sono state spese per troppi anni nella redistribuzione dei redditi, sprecate e poche o punte sono finite a creare la macchina produttiva adeguata a far fronte alla sfida di domani.

Un chiaro monito di quali pericoli corriamo ci viene dalla recente classifica di Business Week sulle imprese che l'anno scorso hanno registrato le maggiori perdite; al primo posto di quella classifica stava la Montedison.

Una strategia adeguata al ciclo nuovo che si è inaugurato all'inizio di questo decennio non richiede necessariamente che ogni Compagnia anche importante come la Montedison sia ogni anno in attivo. Però non c'è dubbio che, per una nazione come la nostra che abbia alti salari e costi di lavoro ancora più alti e scarsità di materie prime, divenga cruciale una strategia a lunga scadenza che alla lunga garantisca mercati redditizi.

Spetterà agli esperti vagliare le alternative, però è essenziale che l'opinione pubblica diventi consapevole dei costi che comportano alternative sbagliate; e ancora più urgente è che ogni cittadino si renda conto che, per dirla con la frase ormai famosa di Milton Freedman, "nessun pasto è gratis".

In questa epoca di crescenti scarsità, il futuro dell'Italia richiede prima di tutto una riscoperta della "economicità" come categoria mentale fondamentale del nostro sapere e nella nostra esistenza collettiva ed individuale.

CONVEGNO DI STUDI SU:
ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL' ORDINE INTERNAZIONALE
FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche " Cesare Alfieri " dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

8

T e m a V

ITALIA E STATI UNITI: LA LORO POSIZIONE
NEL DIALOGO NORD - SUD

IL RUOLO DELL'ITALIA IN UN MONDO CHE CAMBIA

U M B E R T O C A R D I A



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

In un mondo caratterizzato da sempre più intensi processi di internazionalizzazione e di socializzazione dell'economia e del lavoro ma altresì dominato dagli squilibri cumulativi dello sviluppo diseguale, le relazioni tra paesi industrialmente sviluppati, quale che sia il loro ordinamento interno, e i paesi non industrialmente sviluppati, che raggruppano la maggioranza del genere umano, costituiscono l'aspetto più controverso e più acuto del problema della edificazione di un sistema economico e politico internazionale più equilibrato e più giusto.

Taluni osservatori hanno, recentemente, fatto rilevare che vi sono paesi del cosiddetto terzo mondo, quali la Corea del Sud, l'Iran, l'India, il Brasile, l'Indonesia, i quali presentano tassi e ritmi di incremento del p.i.l. e del reddito pro capite tali da far presumere che essi siano usciti o stiano per uscire dal circolo vizioso del sottosviluppo.

A prescindere, però, dalla giustizia o meno dello uso dell'indicatore del reddito nazionale e pro capite per paesi che subiscono pesanti drenaggi di risorse per la presenza di preponderanti investimenti del capitale multinazionale, noi preferiamo attenerci al giudizio del Prof. Wassily Leontiev, il quale, nel suo recente Rapporto all'Assemblea delle Nazioni Unite sottolinea il fatto che, se la differenza nei tassi (e nelle strutture, bisognerebbe aggiungere) di sviluppo tra paesi sviluppati e paesi non sviluppati, resterà limitata, nel caso migliore, ad uno, due punti, le distanze di partenza, i processi cumulativi, i tassi di sviluppo demografico sono tali che, alle soglie del 2000, i rapporti tra i due mondi non avranno fatto alcun sensibile passo avanti.

Credo sia questa la sfida che sta di fronte a coloro cui competerà nell'80 tirare le somme del secondo e di tracciare il programma del terzo decennio per lo sviluppo.

Ora, non è chi non veda quanto diverse e persino asimmetriche siano, di fronte a questa sfida, le responsabilità dei nostri due paesi, gli USA e l'Italia, tenuto anche conto dell'appartenenza dell'Italia alla CEE.

Per quanto riguarda gli USA, mi limiterò a richiamare le grandi speranze suscitate dagli impegni programmatici del Presidente Carter sul terreno del nuovo ordine e della cooperazione internazionale. Nessuno può dimenticare l'ispirazione universalistica, egualitaria, democratica impressa dall'amministrazione Roosevelt ai

lavori preparatori della Conferenza di Bretton Woods. E se pure i risultati furono diversi e il sistema creato a Bretton Woods non ebbe quel carattere o non lo ebbe pienamente, per la rottura della alleanza democratica di guerra con i paesi socialisti, tuttavia quella ispirazione riemerge come un termine necessario di riferimento nel momento in cui il pericoloso disordine in cui versano l'economia mondiale e il sistema monetario, rende sempre più urgente porre mano alla edificazione di un nuovo sistema economico e monetario internazionale, cui possano concorrere da posizioni di uguaglianza e nel rispetto della sovranità di ciascuno, tutti gli stati della terra, quale che sia il loro grado di sviluppo e il loro ordinamento interno.

Purtroppo, a questa urgenza non fanno riscontro nè volontà coerenti nè concreti risultati. Dopo le conclusioni, prevalentemente interlocutorie della Conferenza di Parigi, il dialogo nord-sud si aggira nel vicolo cieco delle riunioni promosse, al Palazzo di vetro, dal Segretariato delle Nazioni Unite, mentre non più felice esito sembrano aver ottenuto almeno finora i negoziati in sede UNCTAD quelli che si svolgono nell'ambito del Tokyo Round e, in tutt'altra sede, i riservati sondaggi del Comitato Brandt. Nessuno dei grandi temi in cui il dibattito si articola, dalla questione del fondo per le materie prime, al problema del debito accumulato dai p.v.s., al trasferimento delle tecnologie, all'apertura dei mercati, ha trovato finora alcun principio di soddisfacente soluzione.

Come riflesso di questa situazione, non soltanto sembrano prevalere tendenze protezionistiche e corporative e crescere le tensioni corrispondenti, ma, cosa ancora più grave, ciascuno dei grandi raggruppamenti politico-economici esistenti nel mondo sembra chiudersi nel proprio orizzonte in un tentativo di rafforzare la propria coesione interna, intesa però non come premessa ma come alternativa alla faticosa ricerca di un orizzonte, di un piano universalistico, entro le cui linee l'umanità intera possa convergere, al di là delle differenze ideologiche e di ordinamenti interni, e trovare le basi di una efficace cooperazione nel reciproco rispetto e nel mutuo vantaggio.

Nessuno stato, grande o piccolo, nessuna comunità di stati e di nazioni può sottrarsi alle proprie responsabilità dinanzi a questo compito, così arduo, ma così decisivo: tanto meno possono farlo le maggiori potenze economiche del mondo, siano esse capitaliste o socialiste, pur perseguendo ciascuna i propri legittimi fini storici e politici entro la comunità internazionale.

Se le maggiori potenze del mondo, e gli Stati Uniti d'America sono una di queste, hanno particolari responsabilità nella promozione di un nuovo ordine economico internazionale, e a nessuno possono sfuggire le particolari responsabilità che oggettivamente ricadono sugli USA nel campo monetario o in quello delle tariffe e del commercio mondiale, neanche è possibile sottovalutare o sottacere le responsabilità di grandi paesi industrialmente avanzati come è e resta, pur con i suoi drammatici problemi, l'Italia.

L'Italia ha compiuto, in questi ultimi due anni, notevoli sforzi per contenere i consumi interni, mettere ordine nei propri conti esteri, ricostituire riserve credibili, attenuare il ritmo della inflazione. Avere riacquisito, a nostro parere solo parzialmente, fiducia nella possibilità di espandere le proprie esportazioni e di acquisire mercati nuovi, anche in aree del mondo lontane, è un risultato che non saremo noi a sottovalutare. Più critici noi siamo per quanto concerne il contributo che il nostro paese può e deve dare alla edificazione di un nuovo ordine economico mondiale. Il fatto che siamo l'ultimo dei paesi industrializzati nella graduatoria dell'aiuto pubblico allo sviluppo o che debole ed esitante è la nostra partecipazione al dibattito sul fondo comune per le materie prime, sulla sistemazione del debito dei p.v.s., sulle agevolazioni commerciali, sul trasferimento delle tecnologie, o che infine così modesto è il nostro sforzo di cooperazione bilaterale e multilaterale con i paesi in via di sviluppo è solo il riflesso di un elemento negativo più generale e più profondo. Esso consiste nel ritardo che permane nell'assumere coscienza di due dati fondamentali della realtà odierna del mondo e della Italia: il primo concerne l'intensità dei processi di internazionalizzazione e di integrazione, su scala mondiale, della economia, per cui le singole economie nazionali, anche quelle più chiuse, si trovano immerse nei flussi e nei reflussi dell'economia mondiale, la condizionano e ne sono condizionate; il secondo dato concerne la natura, eminentemente trasformatrice di materie prime esterne, della nostra economia nazionale.

Fatta salva l'immensa risorsa rappresentata dal patrimonio naturale e storico e dal suo prodotto più prezioso, l'intelligenza e la versatilità dei nostri lavoratori e tecnici, fatte salve le potenzialità ancora in parte inesprese del suolo, il nostro popolo, di quasi 60 milioni di unità, dipende per la sua occupazione e il suo sviluppo, dalla introduzione di materie prime e dall'esportazione di manufatti, di tecnologia, di servizi. Ciò significa che la vita

e lo sviluppo del nostro popolo dipendono, in un grado che forse non è stato appercepito appieno, dalla vita e dallo sviluppo del mondo, dal modo come si sviluppa l'economia mondiale nel suo complesso, dalle forme che assume la nostra partecipazione consapevole ai processi di internazionalizzazione e all'edificazione di un più ordinato e stabile sistema dell'economia mondiale.

Credo che lo stesso possa dirsi per la Comunità Europea nel suo insieme: ma, nella Comunità, è l'Italia, paese europeo ma immerso nel Mediterraneo e proteso verso l'Africa e il vicino e lontano Oriente, che più acutamente vive e dovrebbe esprimere questa tensione di apertura europea, mediterranea e mondiale. Tale è l'intreccio che io non credo che alcun problema italiano, a cominciare dalla riconversione e dalla riforma dell'apparato produttivo, possa trovare soluzione adeguata, se gli obiettivi della riforma non discendono da una attenta ricognizione della situazione attuale e delle prospettive della economia mondiale e del ruolo che in esse noi vogliamo che l'Italia assuma. La tesi che l'Italia potrà contare qualcosa nella Europa e nel mondo se metterà ordine nelle proprie condizioni interne ammette il proprio paradosso: che, cioè, noi supereremo la crisi interna solo se sapremo individuare il ruolo nostro nell'ambito dei processi di unificazione europea e di internazionalizzazione e integrazione dell'economia mondiale.

E' ai fini del superamento del ritardo nostro nel liberarci di ogni forma e suggestione di chiusura e di ripiegamento, che incontri come questo esprimono tutto il loro valore. Gli USA sono un grande paese capitalista e democratico, il più potente paese capitalista in un'epoca che per noi segna la crisi della formazione storica capitalistica. G. Amendola ce lo ha ricordato avant'ieri sulla prima pagina de "L'Unità". Era già così, però, quando A. Gramsci guardava, con interesse profondo, dal carcere di Turi, sia ai valori permanenti della democrazia americana sia ai potenti sviluppi del suo sistema produttivo agricolo e industriale. Ma c'è qualcosa che dovrebbe far convergere sia i difensori del capitalismo sia i fautori del socialismo: l'idea che senza un comune sforzo di cooperazione per arrestare il riarmo e per edificare un sistema economico e monetario mondiale più equilibrato e più giusto, la comunità internazionale non resisterà alle scosse della crisi, del disordine, della violenza. Prospettiva questa alla quale nessuno potrebbe, ragionevolmente, collegare la certezza o anche solo la speranza della propria vittoria.

CONVEGNO DI STUDI SU:

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE

FIRENZE - 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

9

T e m a VI

ITALIA E STATI UNITI DINANZI ALL'ORDINE ECONOMICO
INTERNAZIONALE - IL SISTEMA ECONOMICO INTERNAZIONALE
E LA SUA PROGRESSIVA TRASFORMAZIONE

Intervento di

D R. A R T H U R R. D A Y



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510

FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

I thank you very much, Mr. President, I will be quite brief. The comments I want to make really amount to a few footnotes on statements that were made this morning, particularly those of Mr. Harrington. Without in any way contesting the picture you have just presented of the need in the third world for a change, I would like to endorse my understanding of our chairman of this morning, Ambassador Ortona, in his rather conservative summing up at the end of the morning as to the radicality of any changes that we can expect in the international economic order as a result of the pressures from the third world. I think this is going to be a very difficult and a very long process. Moral impulses, for better or for worse, have never been a very compelling factor in national policy. We are here dealing with a situation in which governments are conservative where they see their interests involved, as are the principal influential economic groups in their countries. I know this is true of the United States, and I am afraid the rhetoric of the third world which Mr. Harrington said this morning tends to get ahead of the real substance of their demands, nevertheless is quite damaging to the cause that it represents among the publics of the Western countries.

I speak again with some feeling about the American public because my organization, the United Nations Association of the United States, has as one of its purposes keeping in touch with the public about things the UN is involved in. I sense very clearly that resentment and concern that is partly due to the rhetoric of the third world and partly due to the substance of what they propose.

But I refer back to this morning, to the term political will which was used a number of times; I think we ought to reflect briefly on what constitutes political will in a democratic society. Again speaking of my own country, the immediate economic experience of important economic groups and their perception of their interest relative to the international economic context play an extremely important role. With this in mind, and based on this conviction, my organization, about two years ago, set up an Economic Policy Council of some sixty business men and labor people in the United States to deal with the various issues that are components of the international economic order, the newly proposed order. With the idea of bringing them to the world in a sense, but also bringing the world to them, I think it is important that these people - very domestically-oriented by and large - understand what people out in the third world consider believe and fight for. I think it is also important, however, that the third world have a little better understanding of what the possibilities are in terms of the capacity and degree of movement in the industrialized world.

My thought was, just as an interesting side light here this afternoon, that I might sketch out a couple of the conclusions that this group worked toward in its first report, which came out last June on three subjects, three component subjects of the broader question - trade, capital formation and commodity management on an international scale. We ran into the problem that was discussed at some length this morning - the strong protectionist instinct that we find most deeply in labor but also to some extent in the corporate field. It is obviously based on a very considerable concern about the rapidly expanding productive capacities of the third world that seem to outstrip the consuming capacities of that same third world, although obviously that depends a little on what you produce and what you buy. This reaction is based in part on the assumption that the situation we now face economically is essentially a temporary aberration of a much better status quo which with a certain amount of luck, we shall get back to some day.

The approach we have pursued in dealing with this group is to show that we are more likely dealing with a structural change that has occurred in the international economic order, a change which is not going to go away and which will simply have to be accommodated to. I liked Mr. Harrington's point this morning and I agree with it that if the industrialized West, with its drive and its imagination and its highly developed sense of aggressive self interest, would really decide that it had to live with something like the new international economic order it would make it pay, for better or for worse. In a sense we are trying to convince people that they should go along with the new structure in the economic scene, and not fight it in the hope that something is going to change to make it unnecessary for us to change.

One of the points that bothers the American producer is the awareness that the United States - and I suspect this holds through for Europe as well - is gradually changing from a producer of goods to a producer of services. Since the 1930's the swing has been steady and fairly considerable; no one knows what this leads to in the end, but right now it leads to a lot of nervousness in the production sector. On the other hand I think most people in the United States don't realize the extent to which, given the goods-producing capacity of the United States today, the third world has become a very good market for manufactured products. As I recall, we export to the third world - by the usual definition, all types of third world countries - more manufactured goods than we export to West Europe, Japan and the countries that are usually thought of as industrialized including the communist block. And the increase in the rate

of growth of exports to the third world is much greater than the rate of growth of exports to Europe, so that our future as an industrial exporter lies more in the third world than it does in our own world, in the sense of north south relationship.

Let me read just a line or two from the report we produced in June on these three issues to give you a sense not only of what might be some important factors in the problem but also, perhaps more importantly, what people of the sort that produced this report in a country such as ours have concluded at the first stage of their analysis of the problems that we are all discussing here today. In the trade section: "In looking at the future, some respected analysts continue to hold to the view that the events that shook the global economy in the mid 1970's were aberrations. Prudence, however, requires that serious attention be given to the views of a growing number of experts who are not so sanguine. They argue that the global economy experienced a period of structural change in the late 1960's and early 1970's and that a return to healthy rates of economic growth, lower inflation and higher employment in the industrialized countries will not be obtained without a range of new policies and institutions created jointly by industrialized and non-industrialized countries". While we have done it rather generally I think the next phase of the work of this group will home in on that particular point and develop it much more thoroughly. That is where the thrust of our approach to the industrialized economic societies has to lie". In earlier times we saw key industrialized country economies as the engine for growth. For the balance of this century, we should perceive the potential of the developing countries to contribute to the growth of the developed countries and become an integral part of that engine. We need to recognize the growing importance of the less developed countries in the US trade picture, in manufactured goods, in agriculture and in services". I can go on with it but there is no point. I think that there again the importance of the third world to us as distinct from our importance to the third world is something that simply has to be gotten across to the importance segments of our societies.

Now on the question of commodities, I think there was a consensus this morning that something like the common fund was a highly desirable development and our government in fact - the US government - has supported it. But the government itself does not find much support within the American corporate or labor body politic for that policy. Our Council found that: "Significant price fluctua-

tion have adverse effects on both producers and consumers, resulting in periodic shortfalls, serious reduction in exports earnings, discouragement of investment and undesirable variations in employment. Therefore, while we believe that unfettered trade works most efficiently for many commodities, new measures should be considered which could have the effect of moderating fluctuations in the prices of selected internationally traded raw materials, and in that sense the term "selected" has to be seen as key". We do not however, endorse a common fund proposal for a multi commodity buffer stock scheme financed from a common source, whether or not such a scheme contains a development assistance component. We appreciate the legitimate concerns of the LDCs to obtain fair prices for their commodity exports and to maintain export income during periods of reduced demand for such exports. Our study indicates that these objectives are difficult to achieve and that the common fund proposal is unlikely to prove workable". That was, I say, a very strong and commonly held view in this group.

Finally, very briefly, on the financial scene. The first focus was on a question which was discussed this morning, that of international debt and international debt relief. As you probably know, within the third world itself there is quite a bit of controversy as to what should be done about debt. The countries who are concerned about their own credit rating - and those represent the more highly developed of the underdeveloped countries - are not at all anxious to have a debt relief program pushed very hard because that does great damage to credit ratings. Countries that do not worry about credit ratings do not worry about doing damage to them. Our Council stated in its report: "First a sharp distinction should be made between the treatment of existing international debts, incurred in the past, and policies related to new borrowing and financial flows in the future. International loans already extended were made with the expectation that the borrower would repay on schedule. Any risk of non-repayment should reside with the lender, and proposals to provide relief to financial institutions from credit risk on existing loans are not appropriate. Also, proposals to provide moratoriums on interest payments and stretch-outs of amortization schedules on existing official development assistance loans are not desirable. This would have very uneven impact among LDCs and raise questions about credit worthiness for future financial flows. It is recognized, however, that debt extensions may prove necessary in individual instances for a few hard-pressed borrowers". Well, that is a rather hard-nosed approach to the problem. It sounds like a banker speaking, and I suppose to some extent it is. But I

think it is reflective of the views of people who in the end have a great deal to say - in fact, probably the most to say - about how this kind of thing will be handled, I felt a little bit this morning as though we were transported to a rather unreal world by passionate statements of need, and that one had to keep in mind problems that exist on the other side in the other world. Somehow, before there is going to be any action, the two worlds have to be brought together. My organization sees itself in the role of trying to do that, as does the organization which is the host of this conference. This effort that I mention in this one publication attempts to do just that. I would hope that during the course of the afternoon we can talk not only about the needs of the third world but about the real probabilities and possibilities in the developed world that in the last analysis matters so much for what we all can do.

CONVEGNO DI STUDI SU:
ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL' ORDINE INTERNAZIONALE
FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

110

T e m a III

ITALIA E STATI UNITI: IL LORO RUOLO NELLA CONFERENZA PER
LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA, DA HELSINKI A
BELGRADO -IL RAPPORTO FRA EST ED OVEST NELL'AREA EUROPEA

I n t e r v e n t o d e l

A M B . A L E S S A N D R O F A R A C E D I V I L L A F O R E S T A



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

Sono lieto ed onorato di dirigere questo dibattito che si svolge fra personalità così prestigiose sul piano accademico e politico e di fronte ad un uditorio così qualificato.

Altri lo avrà forse fatto nella giornata di ieri, ma anche a me compete, poichè il tema odierno ha al centro la Conferenza di Helsinki, ricordare che Firenze è stata fra le principali protagoniste dell'opera di valorizzazione dei risultati della Conferenza. Ricordo, fra l'altro, l'appello lanciato nel gennaio 1977 dal Consiglio Comunale per condannare gli atti di repressione e per perorare la causa del pieno esercizio della libertà di espressione. Ricordo egualmente il colloquio indetto dalla Regione fra tutti i Presidenti regionali ed i sindaci italiani sull'Atto Finale di Helsinki e l'impegno preso dal Consiglio Regionale Toscano di diffondere il testo integrale del documento, al fine di promuovere il dibattito intorno ai temi della democrazia, della libertà, della giustizia e della convivenza dei popoli nella pace e nella sicurezza: che è in sostanza l'obbiettivo che si poneva la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

Nulla di meno potevamo attenderci da una città che è stata una delle culle della civiltà occidentale e che ancora oggi è focolaio vivo e vitale della nostra cultura. E' quindi naturale che essa abbia per prima avvertito il senso e l'importanza, per i destini stessi di questa civiltà e cultura, di una Conferenza di cui, con gli Stati Uniti ed il Canada, sono stati protagonisti tutti i paesi d'Europa.

Con questa breve premessa vi indico quale sarà l'ordine dei lavori, poichè ci sono alcune piccole variazioni nel programma.

Le prime relazioni introduttive sul tema odierno che è quello: Italia e Stati Uniti e loro ruolo nella Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa, saranno tenute dal Prof. Triska e dal Sen. Calamandrei. Dopo questi due interventi darò la parola al Sen. Russo, il quale, avendo degli impegni indifferibili a Roma, deve partire alla fine della mattinata. Per questo motivo ha chiesto di anticipare la sua relazione che doveva essere pronunciata nel pomeriggio. Dopo di loro, il programma seguirà il suo corso normale.

Prima di dar la parola ai vari oratori, permettemi qualche schematica considerazione che mi sembra possa valere come premessa per la discussione che seguirà a trovare più ampia ed autorevole elaborazione nel corso del dibattito.

Primo. Non è un mistero per nessuno che l'idea di una Conferenza paneuropea è partita da Mosca fin dagli anni '50. Essa veniva concepita dai suoi promotori come un "affare" esclusivamente europeo, con l'esclusione quindi degli Stati Uniti e conseguentemente del Canada. Così impostata l'iniziativa apparve assolutamente inaccettabile per motivi che sono anche troppo evidenti. La presenza degli Stati Uniti come fattore stabilizzante e riequilibratore del rapporto di forze divenne condizione irrinunciabile per l'attuazione di una iniziativa la quale, superata la fase più acuta della guerra fredda, appariva sotto certi aspetti interessante e carica di positivi sviluppi. Questo richiamo alle origini mi porta a formulare due riflessioni.

La prima è che un discorso sull'Europa, anche se non di carattere strettamente militare, non può prescindere dalla presenza degli Stati Uniti. E' una considerazione che non ha bisogno di spiegazioni, e che è condivisa oggi anche da forze politiche che ieri non erano certo di questo avviso. La presenza degli Stati Uniti è stata consacrata dalla Conferenza di Helsinki e credo che questo sia uno dei risultati che forse non viene messo sufficientemente in luce.

L'altra riflessione ne è in parte un corollario. Se l'ipotesi di una esclusione degli Stati Uniti dal dialogo europeo è in definitiva inaccettabile, è egualmente contrario ai nostri interessi fondamentali che le sorti del nostro continente siano oggetto di un dialogo esclusivo fra le due superpotenze. La "realpolitick" kissingeriana ha spesso tentato questa via (nel negoziato della CSCE colpiva il distacco con cui la delegazione americana seguiva i lavori, pur appoggiando quasi sempre, in ultima analisi, le istanze occidentali; però senza un impegno in prima persona e talora con una certa insofferenza per la meticolosità delle discussioni e per l'eccessivo puntiglio europeo nel mettere a punto i testi, quegli stessi che si sono poi rilevati soggetti a così diversa interpretazione ed applicazione). La nuova amministrazione americana dà invece l'impressione di tener maggior conto del fattore europeo e non possiamo non compiacercene, rilevando peraltro come ciò sia non solo nell'interesse dell'Europa, ma anche in quello degli Stati Uniti.

Secondo. L'Europa è uno dei settori più delicati dell'attuale ordine internazionale. Ogni mutamento nello "status quo" in questo nostro continente avrebbe conseguenze incalcolabili, molto al di là delle crisi che coinvolgono altri settori geografici. Come europei abbiamo dunque il

non invidiabile privilegio di essere i custodi di un ago delicatissimo della bilancia mondiale. Non potendo per ora svolgere un ruolo determinante, possiamo però fungere da campanello d'allarme ed, all'occorrenza, abbiamo l'obbligo di cercare di offrire il contributo, quale che sia possibile, per ammorbidire talune tensioni. Non siamo, ripeto, in grado di risolvere, noi, i problemi essenziali, che coinvolgono le due superpotenze, ma non possiamo neppure rimanere del tutto passivi di fronte a sviluppi che, direttamente e indirettamente, ci toccano. Va aggiunto che mentre noi stessi sottovalutiamo le nostre possibilità, al di fuori dell'Europa il nostro ruolo - e mi riferisco al ruolo dell'Europa comunitaria - viene tenuto in conto, e non solo sul piano strettamente economico.

Terzo. A questo punto cadrebbe appropriato un breve discorso sulla distensione. Mi riservo di toccare l'argomento alla fine del dibattito per non sottrarre tempo agli oratori. Per ora mi limito ad osservare che la Conferenza di Helsinki rappresentò un notevole esercizio in tema distensivo portando tale processo, sia pure con infiniti contrasti e con una buona dose di ambiguità, al suo massimo livello. Il primo agosto 1975, data della firma dell'Atto Finale, rappresentò il vertice della distensione. Se da allora, vari eventi hanno turbato l'atmosfera, a Helsinki è rimasto il grande merito di avere creato un quadro politico e tecnico entro il quale alcuni aspetti dei rapporti est-ovest possono e debbono essere discussi; e di coinvolgere in questo confronto tutti i paesi europei, conferendo alla molteplicità delle presenze nazionali un indubbio peso morale.

Ho l'onore di dare adesso la parola al Prof. Triska. Sarò breve nelle mie presentazioni perchè il tempo purtroppo stringe. Tengo tuttavia a sottolineare che l'oratore è venuto dagli Stati Uniti per onorarci della sua presenza. E' per noi un piacere ascoltarlo per la sua competenza in materia internazionale e le sue larghe vedute.

Come voi avete rilevato dal programma, egli è membro della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Stanford, in California. E' uomo di profonda cultura che ha rivestito cariche di grande importanza. E' autore di numerose pubblicazioni fra le quali mi limiterà a segnalare "Soviet Foreign Policy", in quanto trattasi ora un'opera fondamentale per chiunque è interessato ai problemi del mondo sovietico.

(...)

La ringrazio Prof. Triska per il suo interessante intervento e soprattutto per il contributo che ci ha offerto al tema di questo simposio. Nella sua analisi mi hanno colpito tre elementi:

Il primo, da Lei molto dettagliatamente descritto, è l'allargamento dell'area della responsabilità internazionale. E' chiaro che è un elemento essenziale ed è un salto di qualità nella forma in cui i rapporti internazionali sono in futuro destinati a muoversi. Il secondo elemento ne è un corollario, la conseguenza moderatrice che deriverebbe da questo allargamento di responsabilità. Si tratta di un concetto opinabile che va tuttavia ritenuto oltre che valutato e meditato.

Infine prendo nota della sua visione relativamente ottimistica sul futuro dei rapporti internazionali, che personalmente sono incline a condividere.

Dò adesso la parola al Sen. Franco Calamandrei, Vice presidente della Commissione Esteri del Senato. Il Sen. Calamandrei non ha bisogno di presentazione, essendo frequenti i suoi interventi nelle sedi in cui si dibattono i problemi internazionali. Da parte mia aggiungerei un ricordo personale e gradito, ai tempi in cui ci trovammo assieme a Londra, lui come giornalista ed io come primo segretario de quell'Ambasciata d'Italia.

(...)

Grazie Senatore. Abbiamo ascoltato con molto interesse la sua esposizione. I punti da Lei sollevati sono molti. Mi sembra interessante soffermarmi su alcuni di essi. Il primo mi ha, in un certo senso, chiamato in causa e quindi è per me doveroso rilevarlo. Sono perfettamente d'accordo con Lei sui limiti di Helsinki e sulla contestualità di tutte le disposizioni dell'Atto Finale. Questa contestualità fu specificamente voluta dall'Occidente per timore che all'Est si tendesse a privilegiare alcune parti dell'Atto Finale rispetto ad altre a cui noi attribuivamo particolare importanza. Ma se il documento ha i suoi limiti nel senso che non gli si è voluto attribuire portata di strumento giuridico, il suo significato morale è altissimo e ne fa un impegno che a mio giudizio è ancor più forte e vincolante che se ne fosse stata formalmente consacrata la obbligatorietà giuridica.

Lei ha anche toccato il delicato argomento dei diritti umani. Per il pubblico vorrei ricordare che il tema dei diritti umani è stato introdotto ai Preliminari di Helsinki e poi elaborato nel negoziato di Ginevra da noi,

europei, prima e ancor più che dagli americani. La tutela dei diritti umani ha il merito di aver conferito alla distensione una nuova dimensione corrispondente alle coscienti aspettative dell'umanità. Se noi, italiani, abbiamo particolarmente insistito sul tema dei contatti umani è perchè la nostra esperienza ci portava su questa linea, esperienza che ha la sua manifestazione concreta nei rapporti fra Italia e Jugoslavia, sviluppatasi in senso distensivo in questo dopo-guerra, anche grazie ai contatti diretti dei popoli di questa e dell'altra sponda dell' Adriatico. E non ci stancheremo mai di dire, anche a chi non ci vuole ascoltare, che il libero transito al di qua ed al di là delle frontiere non ha rappresentato in nessun momento un modo di interferire negli affari interni dei rispettivi paesi. L'Accordo di Osimo, che è il frutto della reciproca saggezza, è anche un punto di riferimento per l'esatta interpretazione dello spirito e del contenuto dell'Atto Finale.

Lei, Onorevole Senatore, ha anche accennato alla possibilità per noi europei di assumere un ruolo positivo nel processo di avvicinamento est-ovest. Sono d'accordo con Lei, nei limiti già da me indicati nel mio intervento introduttivo. Anzi mi sembra che questo ruolo comincia ad essere riconosciuto anche da altri. Leggevo con interesse quanto ha scritto recentemente l'"Herald Tribune" in un articolo dedicato ai rapporti umani, ma il discorso può considerarsi di carattere generale. "Avendo lanciato - dice l'organo di stampa americano - quella che nel complesso è stata una utilissima crociata, che cosa Carter dovrebbe adesso fare per darvi una forma ed un orientamento più efficaci e produttivi? Prima di tutto e come elemento di fondamentale importanza dovrebbe realizzare un maggiore coordinamento con l'Europa Occidentale": riconoscere, cioè, che gli europei, per ragioni geografiche, storiche, politiche ed economiche, oltre che per ragioni sociali e culturali, sono spesso meglio in grado di interpretare gli interessi di tutte le parti in causa e di svolgere quindi un ruolo di riflessione e di compromesso.

Dò adesso la parola all'On. Russo, Presidente della Commissione per gli Affari Esteri della Camera dei Deputati. L'On. Russo è fra l'altro, un fedele della SIOI. Ha occupato posizioni di rilievo nel Partito Democristiano e nel Governo. Io tengo a ricordarlo come Sottosegretario agli Esteri, anche perchè a lui sono debitore della mia nomina di Ministro presso la nostra Ambasciata a Mosca nel 1962, un posto che mi ha offerto una esperienza preziosa per tutto il corso della mia successiva carriera. L'On. Russo, come ho testè accennato, avrebbe dovuto prendere la parola nel pomeriggio ma impegni indifferibili lo richiamano a Roma.

(...)

Grazie Onorevole. Non voglio togliere al moderatore del dibattito pomeridiano il privilegio di commentare la Sua interessante relazione. Per parte mia è tuttavia doveroso rilevare come i problemi di un'area così complessa e tormentata siano stati esaminati con grande chiarezza e consequenzialità. Vorrei poi concordare col suo appello affinché l'Europa Comunitaria si senta sempre più impegnata in un settore cui ci lega d'obbligo e aggiungerei di sentimento la geografia, l'economia e gli interessi politici.

A questo punto dovrei interrompere il dibattito per dieci minuti per un "coffee break". Mi domando però se possiamo fare eccezione alla regola e pregare il così cortese personale di volere servire il caffè attorno a questo tavolo, in modo di ascoltare il Prof. Pierre Hassner il quale deve lasciarci non oltre le ore 13 per rientrare a Parigi.

Vedo che non vi sono obiezioni e dò subito la parola al Prof. Hassner, rinunciando anche ad una dettagliata presentazione data la notorietà dell'oratore. Tengo comunque a ricordare che Hassner è "maître de recherche" alla Fondazione Nazionale di Scienze Politiche di Parigi, insegna alla John Hopkins ed è autore di numerose pubblicazioni su problemi politici e delle "arms control".

(...)

Do adesso la parola al Ministro Ferraris. Egli fu al mio fianco per gran parte del negoziato di Ginevra, ma ancor prima è stato uno dei maggiori protagonisti della Conferenza della Sicurezza e Cooperazione in Europa, facendone parte fin dai Preliminari di Helsinki. Oggi Ferraris dirige al Ministero degli Esteri la Direzione Generale del Personale, ma si occupa tuttora attivamente dei problemi connessi con i rapporti est-ovest.

(...)

Ringrazio il Ministro Ferraris. Il suo contributo è come sempre interessante e stimolante.

Dò adesso la parola al Ministro Alessi. Anche Alessi fu mio collaboratore nel lungo negoziato di Ginevra ed a lui siamo debitori della soluzione di molti problemi connessi con l'enunciazione dei punti relativi alla Dichiarazione dei principi che fa parte del Primo cesto dell'Atto Finale di Helsinki.

(...)

Con l'intervento del Ministro Alessi che ci ha ricordato molti aspetti interessanti del negoziato di Helsinki, si chiude questo nostro seminario per quanto concerne il tema che era all'ordine del giorno.

Per tirare le file di un discorso che è risultato molto articolato, e per ciò stesso vario nelle valutazioni dello sviluppo della vicenda internazionalizzata alla luce di Helsinki, vorrei cercare di fissare alcuni punti fermi che, a mio giudizio, caratterizzano quello che, giustamente, è stato definito l'ambiguo processo della distensione e che, dopo tutto, è stato al centro del nostro discorso di stamane. Ciò facendo tengo naturalmente conto degli elementi che sono emersi dall'interessante dibattito.

Vi sono alcuni punti fermi sui quali è difficile non concordare anche se in quest'aula ho sentito talora soffiare un certo venticello di scetticismo. Non vi è oggi una alternativa alla distensione. In questo senso si è anche espresso recentemente il Ministro degli Esteri Forlani alle Nazioni Unite, formula che ovviamente non implica il riconoscimento che viviamo fra est ed ovest in uno stato di perfetta comprensione ed intesa, nè che possiamo dirci compiaciuti dello stato attuale di tali rapporti.

La verità è che il processo distensivo impone alcune regole di giuoco che sono ben lunghe dall'essere applicate. Cercherò di riassumerle alla luce dell'esperienza e di quanto è stato anche menzionato nel nostro dibattito.

1. - La distensione è un processo a due sensi nel senso che non è attuabile se una delle parti rispetta le regole e l'altra no. In circostanze siffatte la distensione potrebbe al limite divenire anche pericolosa producendo effetti inversi a quelli che sono i suoi veri obbiettivi;

2. - La distensione è indivisibile. Non è lecito andare d'accordo lungo la linea che separa l'Europa occidentale da quella orientale, e farsi poi la guerra a mille o due mila chilometri. Dico ciò anche se questo è in un certo senso avvenuto, ma i suoi effetti sulla distensione sono necessariamente gravi e si deve essere preparati alle conseguenze che potrebbero derivarne. Chi finge di ignorare tali conseguenze lo fa per motivi puramente interessati sapendo di sostenere l'assurdo.

3. - Non si può sperare che la distensione si sviluppi in modo positivo, faccia in sostanza progressi, se, nel mentre la si proclama, si mantiene un affrontamento ideologico costante ed aggressivo: soprattutto aggressivo.

Che vi siano ideologie diverse va da se. Nello stesso concetto di distensione vi è il riconoscimento delle differenze ideologiche. L'Atto Finale di Helsinki parla di sistemi politici, economici e sociali diversi e in questo quadro di diversità costruisce un sistema di rapporti nel campo della sicurezza, della cooperazione economica e dei contatti umani, culturali ed educativi: e questo al fine di creare i presupposti per una migliore conoscenza e comprensione fra popoli, Governi e individui. Ma - ed è questo il punto - la competizione ideologica presuppone un certo modo di esprimersi e di operare.

4. - Si viene così al punto successivo che è quello della tolleranza. Tolleranza per la posizione dell'altra parte, per i suoi interessi, per le tradizioni ed esigenze. Qui entrain giuoco un fattore soggettivo sul quale le opinioni possono, per forza di cose, differire. Differiscono fra noi stessi, europei, fra i meno ed i più tolleranti. E la tolleranza non si misura al solo metro morale, ma anche, come ho detto, al metro di interessi purchè legittimi e non contrastanti con un civile metodo di convivenza e con valori di portata universale. E' in questo contesto, per esempio, che occorre tener conto al particolare approccio alla distensione che può manifestarsi in un paese come la Germania Federale per la quale il rapporto est-ovest investe il rapporto fra le due membra di uno stesso corpo, anzi tre membra inclusa la città di Berlino.

5. - Infine, ed è questo un fattore essenziale, la distensione non può limitarsi al settore politico, nucleare, o economico, nè al livello dei soli Governi. Essa deve investire il settore dei diritti umani e coinvolgere il rapporto fra popoli e fra individui. Concludo così ritornando al punto di partenza che è quello che l'Atto Finale di Helsinki, uscito dalla laboriosa Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa, ha gettato le basi di una nuova dimensione alla distensione, che, fino ad oggi, nessuno, all'ovest come all'est, ha smentito e ripudiato.

Ringrazio tutti gli intervenuti per l'ascolto.

REGIONE TOSCANA
GIUNTA REGIONALE

COMUNE DI FIRENZE

CONVEGNO DI STUDI SU:

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE

FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche " Cesare Alfieri " dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

M

INDIRIZZO DI SALUTO DEL SINDACO

ELIO GABBUGGIANI



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510

FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

Più di un anno è trascorso dal primo convegno internazionale sui rapporti fra Italia e USA tenutosi il 16 marzo del '77 a Firenze.

Si è trattato di un breve periodo e, tuttavia, denso di avvenimenti volti ad incidere sul quadro internazionale, che registra un dinamismo nuovo, situazioni di apertura e iniziative di pace (si vedano gli sviluppi del caso Medio-Orientale), accanto al permanere di situazioni gravi di crisi e di ostilità anche fra gli Stati: in sintesi, si va sempre più verso un mondo policentrico, che tende al superamento delle situazioni statiche e ancorate ai rapporti predominanti fra le superpotenze.

Un mondo in cui la richiesta di uguaglianza che sale dai paesi meno sviluppati, insieme alla esigenza di scelte autonome e di cooperazione internazionale, che sale anche dai paesi industrializzati, pongono l'esigenza di guardare a questo quadro con spirito nuovo, di dialogo e di apertura.

La stessa recentissima elezione di Papa Giovanni Paolo II, riflette questa esigenza di apertura, di dialogo e di pace che sale dal mondo, dalle sue diverse aree sociali.

Se il convegno dello scorso anno segnò l'avvio da parte di politici, studiosi dei due paesi per una riflessione più approfondita sul sistema dei rapporti che sono intercorsi tra Italia e USA fino ad oggi, il convegno odierno segna, mi pare, uno sviluppo ulteriore di quel confronto, di quella ricerca, sia per la tematica che investe - quella, appunto, riguardante l'ordine internazionale - e sia perchè, nel frattempo, si sono avuti numerosi scambi e incontri fra studiosi parlamentari italiani e americani su tali temi.

Anche recentemente, per iniziativa di istituzioni e università americane, autorevoli esponenti del mondo culturale, politico ed economico italiano, hanno discusso con i loro colleghi americani della situazione italiana nel quadro dei suoi rapporti con l'Europa e nel più ampio contesto internazionale.

Il valore di questo incontro, cui partecipano autorevoli studiosi, politologi, rappresentanti politici dei due paesi, risiede nel fatto che vi è una precisa volontà di ricerca reciproca, di conoscenza dei dati delle rispettive situazioni, nella prospettiva di un rapporto di comprensione, di solidarietà e di collaborazione di tipo nuovo: ca pace cioè di tener conto della dinamica internazionale nel quadro dell'attuale sistema di alleanze.

Da esso ci si attende, legittimamente, un autorevole, valido contributo allo sviluppo di quella politica di pace e di disarmo, di cooperazione internazionale nella prospettiva di una riduzione bilanciata delle forze militari che è anche la condizione per il superamento delle situazioni di crisi che toccano l'Europa impegnata in un processo verso la ricerca di una propria identità storica, culturale ed economica.

L'Italia, che si trova dentro questo quadro storico, culturale, politico, militare, sta dando un maggiore contributo a questi processi di sviluppo delle relazioni internazionali, non soltanto sul piano della iniziativa diplomatica e della politica estera - le cui linee sono state approvate, fatto nuovo questo, da tutte le forze democratiche parlamentari - ma anche sul piano interno: quello della difesa estrema della democrazia contro gli attacchi eversivi, culminati nell'assassinio dell'On. Moro e della lotta contro antichi e recenti problemi irrisolti, di natura economica e sociale.

L'unità e la solidarietà che si è realizzata nel paese e nel Parlamento fra le forze politiche, sociali e democratiche, che pure nella piena autonomia e nel confronto politico ed ideologico, che mai è venuto meno, hanno saputo assumere un ruolo orientativo di grande importanza e la risposta ferma e responsabile dei lavoratori, delle popolazioni, dei giovani ai centri del terrorismo e dell'eversione sono la testimonianza del livello di maturità democratica ormai raggiunto è garanzia che indietro non si torna.

L'impegno sottoscritto dal governo e dalla stragrande maggioranza del parlamento per affrontare l'emergenza, non riguarda soltanto la lotta contro il terrorismo e la violenza, ma investe anche problemi cronici quali quelli del mezzogiorno, della occupazione, del risanamento, della finanza pubblica, della ristrutturazione delle attività produttive, della casa, del lavoro, della scuola, dell'agricoltura, della sanità.

Questa unità di fondo del paese, che non annulla le diversità fra le forze democratiche e la dialettica politica, è anche una condizione di stabilità e di tenuta dello stesso quadro europeo.

La città di Firenze, i cui legami di amicizia e di collaborazione culturale ed economica con gli Stati Uniti si sono fatti sempre più stretti - si pensi alle manifestazioni per il Bicentenario ed alle iniziative artistiche, culturali ed economiche in corso con diverse istituzioni americane - la città di Firenze, dicevo, guarda con estrema attenzione a questo convegno per l'importanza dei

temi trattati e l'autorevolezza dei partecipanti.

Firenze partecipa con estremo interesse a questa iniziativa anche per un'altra ragione: da essa può venire un impulso nuovo a sviluppare quelle iniziative da parte delle comunità regionali e delle città, sul terreno della pace, del disarmo, della cooperazione, della libera circolazione degli uomini e delle idee - indicata negli accordi di Helsinki - per un diverso e più solidale assetto internazionale.

A questi temi Firenze è stata particolarmente sensibile, come è testimoniato non soltanto dalla sua ricca tradizione di iniziative per il dialogo e l'incontro fra i popoli negli anni della guerra fredda, ma anche dalle più recenti: voglio ricordare il convegno euro-arabo, l'incontro internazionale per la libertà in Cile, il convegno del gennaio prossimo sul dissenso nei paesi dell'est europeo.

Con questi intenti e nella speranza che ulteriori momenti di riflessione sullo stato delle relazioni dei nostri due paesi possono svilupparsi a questi alti livelli nella nostra città, la quale è lieta di poter offrire il proprio appoggio non soltanto organizzativo, porto il saluto mio personale e dell'Amministrazione comunale, e della città stessa a questi vostri lavori.

CONVEGNO DI STUDI SU:

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE

FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

12

T e m a I I

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE AL SISTEMA
DI SICUREZZA INTERNAZIONALE: L'AZIONE PER
IL MANTENIMENTO DELLA PACE E PER IL DISARMO

L'ITALIA E GLI STATI UNITI DINANZI AI PROBLEMI
DEL DISARMO E DEI CONTROLLI DELLE CRISI

A M B. R O B E R T O G A J A



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

I N D I C E

	Pag.
I - I partiti politici italiani ed il disarmo	3
II - Le dottrine dell'"arms control" e la loro fortuna in Italia	6
III - Disarmo nucleare e disarmo convenzionale	7
IV - L'ingresso dell'Italia alle N.U. e la nostra partecipazione al Comitato per il disarmo	8
V - La Multilateral Force (MLF)	9
VI - L'iniziativa italiana per una moratoria nucleare	10
VII - Il disarmo nucleare verticale ed orizzontale e l'accesso della Cina al "club nucleare"	11
VIII - Il TNP	13
IX - La CSCE e l'MBFR	17
X - I SALT: le N.U. ed il Comitato del disarmo	19
XI - Disarmo convenzionale e disarmo nucleare. Diversità delle loro caratteristiche	20
XII - La diminuzione del rischio di guerra nucleare	24

Queste pagine non costituiscono un esame comparativo delle posizioni prese formalmente dagli S.U. e dall'Italia circa gli aspetti teorici del "crisis management" e del disarmo. Tale esame, del resto, sarebbe lungo e poco conclusivo. Se prendiamo, ad esempio, il più importante o fra i recenti negoziati di disarmo - quello che condusse al TNP - sarebbe facile elencare di volta in volta certi atteggiamenti, certe posizioni, certe richieste italiane, mettendone in luce i fondamenti ed i motivi. Lo stesso si potrebbe fare per un negoziato tuttora in corso, come quello per la MBFR, o per qualsiasi altro negoziato. Ma si tratterebbe di un lavoro di scarso interesse generale, che non avrebbe, probabilmente, se non il valore di una ricerca storica. Sostanzialmente, non vi sono del resto divergenze fra gli S.U. e l'Italia sui grandi fini che si vogliono raggiungere, in questo campo, alle N.U., a Ginevra, in altri negoziati bilaterali o multilaterali. Con gli S.U. abbiamo approvato la massima parte delle risoluzioni che sono state presentate in tali sedi: abbiamo proposto od accettato piani a lunga ed a breve scadenza; abbiamo fatto proposte per il disarmo completo, equilibrato e controllato, per la messa al bando delle armi più nocive e di effetto più indiscriminato, per la denuclearizzazione dello spazio e dell'atmosfera, per la limitazione delle esplosioni nucleari; con loro abbiamo esaminato varie misure di limitazione degli armamenti, sia nucleari che convenzionali.

Si deve tener presente, al tempo stesso, che in nessuna materia, forse, come in quella del mantenimento della pace e del disarmo, ogni manifestazione pubblica dei governi è preceduta da consultazioni approfondite fra paesi amici ed alleati sulle posizioni che, di volta in volta, è opportuno prendere. Ciò significa che eventuali divergenze non traspaiono che in forma attenuata con la conseguenza che le dichiarazioni ufficiali dei vari paesi presentano parallelismi, molto più che drammatiche alternative. Ciò è diventato vero quasi universalmente, specie da quando ognuna delle due superpotenze ha attenuato la tendenza a fare del disarmo uno strumento di propaganda contro lo schieramento avversario. D'altra parte, gli obiettivi che ci si propongono nel campo del disarmo, sono, certo, di grandissima importanza, ma non possono essere raggiunti, allo stato attuale, che attraverso un quasi generale e convinto consenso. I governi, e le grandi organizzazioni mondiali, sanno, comunque, che le loro posizioni e le loro affermazioni avranno una ripercussione sull'opinione pubblica mondiale: e non possono non tenerne conto. Ciò avviene anche per le superpotenze, che pure, di volta in volta, appaiono frenate dalla necessità di non ignorare i reali equilibri militari.

I - I partiti politici italiani ed il disarmo

Un'indagine sulle rispettive posizioni degli S.U. e dell'Italia sui problemi del disarmo in questo dopoguerra non può prescindere dalla considerazione della situazione politica interna nei due paesi. Per quanto riguarda l'Italia, è superfluo ricordare che questi trent'anni hanno costituito, in sostanza, un periodo democristiano, in cui il partito di ispira

zione cattolica ha mantenuto, tra varie vicende, la posizione di partito di maggioranza relativa. Senza entrare in un esame approfondito di carattere storico, si può dire che, sui problemi del disarmo, la D.C. ha tenuto un atteggiamento di costante favore, pur con quel realismo, che poteva essere suggerito dalle responsabilità di governo e che non è, del resto, estraneo alle dottrine dei politici e dei teologi cattolici, generalmente comprensivi della liceità, ed anzi della necessità, della difesa. Il partito ha poi dimostrato sempre una particolare sensibilità per le prese di posizione e per le iniziative della Santa Sede in questo settore.

Quanto agli altri partiti di massa, il partito comunista ha assunto costantemente un aperto atteggiamento in favore delle iniziative per il disarmo, e particolarmente di quelle per il disarmo nucleare. Ciò era conseguenza, in parte, delle dottrine che attribuiscono alla natura stessa della società capitalistica la corsa agli armamenti e le crisi belliche e secondo cui la semplice scomparsa della società capitalistica risolverebbe definitivamente i problemi della pace. Ma era anche un riflesso dell'atteggiamento dell'URSS, che si era, in una prima fase, fatta la antesignana della lotta contro le armi atomiche ed aveva svolto, in ogni occasione, un'intensa propaganda contro il cosiddetto imperialismo degli S.U.. Il partito comunista italiano, come del resto gli altri partiti comunisti occidentali e non occidentali, si era senza dubbio reso conto delle possibili conseguenze del monopolio nucleare americano sugli sviluppi della società internazionale, ed aveva provveduto, dal canto suo, a cercare di combatterle ed, al tempo stesso, di velarle o di attenuarle.

Quanto al partito socialista, il disarmo generale e completo, legato alla teoria delle "spese improduttive", era stato sempre un elemento preminente e qualificante delle sue dottrine. Il socialismo italiano, del resto, era erede della nostra tradizione umanitaria dell'800, tradizione che aveva valso al nostro paese l'unico suo premio Nobel per la pace.

Queste stesse considerazioni, almeno per quanto riguarda il disarmo nucleare, valgono per il partito repubblicano, che è stato, nel campo teorico, specialmente in questi ultimi anni, fra le formazioni politiche più attive nel settore del disarmo assumendo posizioni eclettiche e, talvolta, singolari. Analoghe considerazioni si possono fare anche per altri partiti minori.

Se lo schieramento politico italiano ha sempre dimostrato, in linea di principio, una preponderanza assoluta dei gruppi favorevoli alla realizzazione di misure di disarmo, è facile rilevare che le motivazioni, cui si ispiravano le varie forze politiche, erano, in realtà, assai distanti e non consentivano spesso né un'azione comune coerente, né, tanto meno, l'assunzione di iniziative concrete di largo respiro.

All'interno degli stessi partiti - a cominciare da quello democristiano - vi sono poi sempre stati gruppi - ad esempio quello che faceva capo a La Pira - che affrontavano i problemi della pace con ammirabile spirito evangelico, incuranti, tuttavia, qualche volta, dei dati concreti della realtà internazionale.

Non si deve dimenticare, inoltre, che, nel corso di questi trent'anni, le forze politiche maggiori sono passate in Italia attraverso tre tipi di schieramenti successivi, con diverse caratteristiche nel campo della politica interna ed estera e, per quanto riguarda quest'ultima, in quello del disarmo: un primo schieramento, che vedeva contrapposto il partito democristiano, sia pure con vari alleati minori, ai partiti comunista e socialista, uniti dal patto di unità d'azione; un secondo schieramento, che vedeva i democristiani ed i socialisti impegnati nell'esperienza di centro-sinistra coi comunisti alla opposizione; ed infine uno schieramento di terzo tipo, successivo alla constatazione della permanenza delle grandi alleanze in Europa ed alla conclusione della CSCE, schieramento basato su più larghe maggioranze di vario orientamento teorico.

E' facile rilevare che una situazione del primo tipo non consentiva al governo di svolgere un'azione realistica nel campo del disarmo; e che i problemi del disarmo, in quel momento, erano destinati a riflettere, più che altro, le rispettive posizioni di politica interna. Nella seconda fase, l'indubbia vocazione socialista per misure di disarmo è stata qualche volta resa difficile dal desiderio di raggiungere rapidamente successi visibili e dal pensiero che, essendo il disarmo, di per sé, cosa buona e desiderabile, era materia che non si prestava ad alcuna manovra negoziale. La terza fase ha coinciso, purtroppo, con un periodo di grave crisi economica e sociale, che ha molto diminuito le possibilità di azione internazionale del nostro paese.

Si può aggiungere che l'impostazione prevalentemente ideologica data ai problemi del disarmo da parte socialista e comunista, ma anche da altri partiti, ha impedito spesso, oltre al varo di iniziative concrete basate su di un largo consenso, un'impostazione moderna dei problemi del disarmo, prendendo in esame tale fenomeno come un elemento del cosiddetto "controllo delle crisi" e cioè come un aspetto necessario, anche se laterale, di ogni maggiore negoziato distensivo. Nella seconda fase, era ovvio che il disarmo dovesse costituire un elemento importante nei programmi del centro-sinistra e che i democristiani, proprio in questo campo, fossero disposti ad accedere senza troppa difficoltà alle tesi dei loro alleati socialisti. Ciò spiega il fatto che, in tale periodo, l'azione svolta dall'Italia nel campo del disarmo - in tutti i settori - non può essere considerata trascurabile ed ha dato luogo a qualche iniziativa non priva di rilievo. Nella terza fase le difficoltà interne, derivanti fra l'altro dall'adattamento delle rispettive ideologie alla situazione internazionale, non hanno consentito di giungere all'elaborazione di principi comuni, da tutti accolti: e ciò si è riflesso, naturalmente, anche sull'incisività e sull'efficacia della nostra azione internazionale, in occasione, ad esempio, della "conferenza di revisione" del TNP o della sessione speciale dell'Assemblea delle N.U. sul disarmo.

II - Le dottrine dell'"arms control" e la loro fortuna in Italia

Queste brevissime indicazioni, che non vogliono nemmeno essere uno schema storico - e tanto meno uno critico - posso

no servire a spiegare il nostro atteggiamento nei confronti del problema del disarmo: e possono giustificare ed illuminare certe divergenze, anche se di carattere minore, che possono essere rilevate con il pensiero prevalente negli S.U.. Vi è poi un'altra considerazione: i problemi del disarmo sono un aspetto, in un certo senso tecnico, dei problemi del mantenimento della pace. Che si possa impedire una guerra, od una crisi, solo con misure preventive di disarmo è una tesi che ormai si riconosce semplicistica. Ma se l'affrontare il tema della pace, attraverso esclusive misure di disarmo, equivale a voler curare una malattia grave eliminandone solo i sintomi, non è meno vero che il disarmo dovrebbe essere la conseguenza logica di ogni passo verso la cooperazione e verso la distensione internazionale. Da questo punto di vista, il disarmo dovrebbe seguire attentamente, e consolidare ed approfondire, ogni risultato raggiunto nel campo della distensione e rappresentarne fedelmente la traduzione in termini concreti. Vi sono poi considerazioni di carattere umanitario, economico e perfino ecologico che possono indurre a cercare di collegare il mantenimento di certi livelli di sicurezza militare col minimo costo economico ed umano.

Questo spiega che si sia passati da una prima fase, idealistica od utopistica, delle teorie del disarmo, che ha una storia molto antica, ad una fase più moderna che inserisce il disarmo nella sua vera cornice politica, come conseguenza di un fenomeno di distensione, e che studia la sua attuazione in forme non "destabilizzanti" per la società internazionale. E', questa, la fase in cui il disarmo è considerato una parte di quella disciplina che gli anglosassoni chiamano "arms control".

Le brevi osservazioni, che ho fatto sull'atteggiamento assunto dai vari partiti italiani sui temi del disarmo e del controllo delle crisi in questo dopoguerra, possono spiegare perché, nella nostra penisola, gli studi sul "controllo delle armi", anche se non sono mancati, sono stati forse meno importanti e, soprattutto, meno efficaci che in altri paesi. L'opinione pubblica - e la stampa - hanno in generale ignorato pubblicazioni e convegni, che pure trattavano, fra l'altro, di temi di grande interesse pratico e di portata generale.

III - Disarmo nucleare e disarmo convenzionale

Limitandoci a mettere in luce solo i punti di maggior rilievo nei confronti degli S.U., occorrerà ricordare che il primo problema nuovo, in materia di disarmo, che si è dovuto affrontare in questo dopoguerra, è stato quello della priorità da attribuire al disarmo nucleare od a quello convenzionale.

La fine della seconda guerra mondiale forniva una occasione rara per qualche passo concreto sulla via del disarmo. L'orrore con cui le popolazioni ricordavano le tragiche esperienze attraverso cui erano passate, la necessità di far luogo ad una nuova organizzazione internazionale, che collegasse una certa stabilità con una qualche possibilità di gradualità, successivi adattamenti, la stessa situazione economica, che imponeva di dedicare

il massimo delle risorse alla ricostruzione ed alla lotta contro la miseria, erano altrettanti elementi che, forse più che in altri periodi post-bellici, sembravano permettere di compiere, in questo campo, progressi di grande rilievo.

Non è il caso di esaminare, qui, perchè ciò non sia avvenuto. Di fatto, le misure di disarmo prese, od imposte, nei trattati di pace, peccarono sotto due punti di vista: innanzitutto, esse furono in generale, punitive, limitate e discriminatorie; in altre parole, esse cercarono soltanto di mettere le potenze vinte (fra cui l'Italia) in condizioni di non poter costituire per molto tempo un pericolo militare. Era tuttavia chiaro che tale carattere discriminatorio non poteva essere mantenuto, nemmeno di fatto, per lungo tempo e che esso comportava un prezzo politico ben presto inaccettabile e, fra l'altro, inutile. In secondo luogo, le misure in parola furono concepite in maniera tradizionale, ed in forma comprensibile solo nella cornice di una guerra convenzionale. A distanza di quasi trentacinque anni, è singolare vedere quali siano state le massime preoccupazioni di allora, intese soprattutto ad impedire la costituzione di eserciti (o di flotte) di massa. Le stesse preoccupazioni, del resto, emersero, nei confronti della Germania, nel lungo negoziato per la costituzione della Comunità Europea di Difesa e, poco più tardi, nelle trattative per la modifica del Trattato di Bruxelles, da cui risultò la costituzione dell'Agenzia Europea per il Controllo degli armamenti. Ma, se anche lentamente e quasi inconsciamente, il problema delle armi nucleari cominciava a delinearsi come un dato fondamentale della nuova società.

Dal punto di vista americano, in quell'immediato dopoguerra, il mantenimento e lo sviluppo delle armi atomiche presentavano elementi di indubbia utilità. Non era possibile, per una potenza democratica come gli S.U., mantenere sotto le armi, in regioni lontane, milioni di soldati solo per garantire un equilibrio strategico in presenza delle imponenti forze armate sovietiche. Una smobilitazione rapida era una necessità di politica interna americana ed era, anche, una misura indispensabile per avviare la normalizzazione della produzione industriale e della vita economica del paese. L'arma atomica, di cui gli S.U. avevano in quel momento, in pratica, il monopolio, era l'unica che potesse consentire, senza essenziali rischi militari, il ritiro rapido delle truppe americane dalla massima parte del globo. Da questo punto di vista, l'arma atomica era, per gli S.U., il mezzo più economico per garantire la smobilitazione ed era quella che avrebbe potuto essere messa a disposizione dell'Esecutivo col minimo di ripercussioni interne.

Per queste ragioni gli S.U. non potevano essere favorevoli al bando immediato e totale delle armi atomiche, bando che, in quel momento, avrebbe toccato, del resto, solo loro. Essi si rendevano indubbiamente conto che una simile posizione li esponeva ad attacchi, non solo da parte sovietica, ma da parte dei loro stessi alleati o della loro opinione pubblica. Per questo, essi cercarono di venire incontro, in parte, alle critiche, che potevano essere loro rivolte, con varie iniziative e proposte; ad esempio, col piano Baruch. Allo stesso tempo, essi si dimostrarono favorevoli ad eventuali forme di disarmo convenzionale.

Per quanto riguarda l'Italia, pur nella valutazione delle nostre gravissime ed immediate difficoltà interne, la posizione

ne era sostanzialmente inversa. Appariva infatti, evidente che l'esistenza di potenze atomiche collocava in secondo piano le potenze tradizionali, nei cui ranghi l'Italia era stata annoverata. Solo un disarmo atomico completo, od una situazione in cui l'arma atomica fosse sostanzialmente neutralizzata (quella che Mario Toscano definì, immaginandola già operante, come "l'equilibrio delle impotenze") potevano permettere all'Italia di riprendere una posizione di rilievo nel consesso internazionale. Questo faceva sì che il disarmo nucleare completo apparisse - pur nella sua utopistica ampiezza - un obiettivo additabile e perseguibile. In secondo piano vi era il problema di superare, eliminandole, le discriminazioni, che ci erano state imposte dal Trattato di Pace. Ciò sarebbe potuto avvenire o rendendole generali, e cioè di carattere non discriminatorio, o revocandole nei nostri confronti.

Il nostro ingresso nell'Alleanza Atlantica nel 1949 attenuò sostanzialmente queste differenze di impostazione. Da un lato, esso costituì, di fatto, il superamento delle discriminazioni, che ci erano state imposte dal Trattato di Pace: dall'altro, esso mise in evidenza l'importanza del deterrente americano anche per il mantenimento della capacità difensiva dell'Alleanza. Queste constatazioni realistiche hanno pesato finora sul nostro atteggiamento concreto nel campo del disarmo.

IV - L'ingresso dell'Italia alle N.U. e la nostra partecipazione al Comitato per il disarmo

Due avvenimenti ulteriori offrirono, da un punto di vista formale, l'occasione per una più attiva partecipazione italiana alle discussioni sui problemi del disarmo. Si è trattato, innanzitutto, del nostro ingresso alle N.U. Esso costituiva un nuovo, importante passo nel reinserimento del nostro paese nella vita internazionale; ci toglieva dalla situazione equivoca in cui ci trovavamo con altri paesi sconfitti nella seconda guerra mondiale, e confermava, anche se non formalmente, la fine di molte discriminazioni che derivavano dallo stesso Trattato di Pace. La nostra presenza a New York ci dava quindi titolo per una azione più libera nel campo del disarmo, e nello stesso tempo ci imponeva di prendere posizione in occasione delle numerose iniziative che, in proposito, venivano presentate, da varie parti, all'Assemblea ed ai vari organi societari.

Un secondo e più significativo passo, per l'Italia, fu costituito dalla partecipazione al Comitato ginevrino per il disarmo. Questo organo negoziale, di cui noi facciamo parte da più di vent'anni, ha costituito un utile foro di scambi di idee e di preparazione di negoziati, alcuni dei quali di grande importanza. Vent'anni di lavoro in tale campo hanno permesso di raccogliere una larga messe di esperienze e di delineare, in tale campo, una "linea" italiana, che non ha mancato in qualche occasione di arditezza e che si è venuta a collocare realisticamente, pur nel più sincero impegno per il disarmo, nel reale contesto politico, in cui progressi verso il disarmo appaiono effettivamente possibili.

V - *La Multilateral Force (MLF)*

Occorrerà ricordare ora un episodio che oggi è in gran parte dimenticato, ma che costituisce uno sviluppo essenziale nel problema che stiamo esaminando: quello della Multilateral Force (MLF). A dire il vero, il negoziato per la MLF non fu un negoziato per il disarmo: alcuni, anzi, hanno sostenuto che esso mirasse addirittura ad una specie di proliferazione nucleare. Più esattamente, si può ritenere, oggi, che esso tendesse, in campo occidentale, ad una "ristrutturazione" del deterrente. Da parte americana, comunque, l'iniziativa fu presa per rispondere ad un problema che si era posto, verso la fine degli anni '50, in seno all'Alleanza Atlantica, e che va sotto il nome di "nuclear sharing". Ma non sembra affatto da escludere che, fra gli scopi che gli S.U. si proponevano, vi fosse anche quello di scoraggiare la proliferazione nucleare fra i loro alleati, impegnandoli in un esercito complesso, anche se di scarso valore militare, e giungendo a coordinare l'uso dei deterrenti nucleari esistenti in seno all'Alleanza.

Da parte italiana, l'esercizio fu preso in esame con interesse non tanto per la soluzione offerta per il "nuclear sharing" (che rimane problema aperto per chiunque voglia affrontare il tema delle alleanze nell'era nucleare), quanto per la possibilità di atenuare le discriminazioni di fatto esistenti, in seno all'Alleanza stessa, fra paesi nucleari e non nucleari: e, ancor più, in vista della creazione di una situazione più equilibrata in Europa. Essa avrebbe dovuto favorire la costituzione di una comunità su basi paritarie, permettendo successivamente un negoziato "ad armi pari" con l'Inghilterra nella prospettiva della sua adesione alla nuova Comunità. Dal punto di vista dei problemi del disarmo, si riteneva inoltre che l'accesso, sia pure limitato, ad un qualche controllo nucleare avrebbe costituito un "atout" non trascurabile in qualsiasi ulteriore negoziato, non essendo pensabile che si potesse poi rinunciarvi senza qualche contropartita.

La proposta americana venne avanzata nel periodo in cui ebbero inizio, in Italia, contatti preliminari per la costituzione del centro-sinistra. I democristiani, che erano al governo, diedero subito l'impressione di non essere in grado di accoglierla ove i socialisti non fossero disposti ad avallarla: e, per un certo tempo, l'accettazione dell'MLF sembrò uno degli elementi da cui si sarebbe potuto dedurre se i nostri socialisti fossero ormai disposti ad accedere alla tesi della necessità dell'Alleanza Atlantica, nonché all'impostazione generale della politica estera occidentale. E' tuttavia evidente la difficoltà, in cui i socialisti si trovavano, di dare il loro assenso ad un'iniziativa estremamente tecnica, che poteva essere facilmente presentata come un'accettazione incondizionata di principi, che il loro partito aveva sempre combattuto in passato. I socialisti perciò, tennero un atteggiamento di rinvio e di non impegno. Nel frattempo, le pressioni americane a favore della MLF, anche di fronte alle perplessità europee, andarono attenuandosi: ed è facile capire, oggi, che ciò avvenne in relazione alla scelta di Washington di negoziare direttamente con l'URSS un primo schema di TNP.

VI - L'iniziativa italiana per una moratoria nucleare

L'insuccesso del "nuclear sharing" e la conseguente impossibilità di accedere, in qualche modo, ad una indiretta "dignità" nucleare, ripropose il problema di una nostra iniziativa per il rallentamento e per l'arresto della corsa alle armi nucleari, anche con l'obiettivo di attenuare le posizioni di discriminazione obiettiva in cui ci trovavamo. Da un punto di vista interno, ciò veniva incontro alle richieste socialiste ed alle esigenze di larghi settori democristiani. Da un punto di vista militare, il rallentamento della corsa agli armamenti nucleari avrebbe potuto impedire il progressivo scadimento delle nostre posizioni. Per quanto concerneva il nostro maggiore alleato, gli S.U., una nostra iniziativa avrebbe dovuto essere sostanzialmente accettata, in quanto avveniva in un momento in cui la superiorità atomica americana era indiscussa. Si sarebbe così potuto rallentare lo sforzo di Mosca tendente al raggiungimento della parità delle forze nucleari con Washington. Da ultimo, la stessa Santa Sede - particolarmente nell'intervento di Paolo VI alle N.U. - aveva suggerito ed invocato alcune misure di disarmo: e conveniva, al partito di maggioranza relativa, di non lasciarsi sopravanzare, in questo campo, da iniziative di oltre Tevere.

Ciò spiega l'importanza che i problemi del disarmo ebbero nella nostra azione di politica estera, particolarmente nei primi anni del centro-sinistra. Si può aggiungere che l'ebbero anche perché vennero in primo piano problemi essenziali, da cui non potranno non dipendere la struttura dell'Europa, il suo avvenire economico, la sua capacità di azione politica. In nessun periodo recente i problemi connessi col disarmo ebbero tanta importanza concreta, ancor più che dal punto di vista militare, da quello industriale, tecnico e politico.

Vi sono due modi di concepire il disarmo nucleare: un modo, che si può chiamare "verticale", che consiste nella diminuzione o nella eliminazione degli arsenali nucleari esistenti, ed un modo, che si può chiamare "orizzontale", che consiste nell'impedire che possa aumentare il numero degli stati nucleari. In realtà, è facile rendersi conto che l'unico disarmo nucleare che conti e che sia realmente un disarmo è il primo, anche se tocca interessi essenziali dalle massime potenze (almeno quali essi si configuravano con gli arsenali e nella situazione degli anni '60) ed anche se esso ha incontrato ed incontrerà difficoltà politiche di grandissima portata. Il secondo tipo di disarmo, che è quello cui si ispira il TNP, ha dimostrato di non essere affatto un disarmo: e basta confrontare le cifre più attendibili circa la quantità e la potenza delle armi nucleari dal 1968 ad oggi per renderci conto dell'inefficacia, a questo riguardo, dell'azione intrapresa. Si può aggiungere che il TNP ha provato di non essere nemmeno idoneo ad impedire l'aumento del numero delle potenze nucleari.

VII - *Il disarmo nucleare verticale ed orizzontale e l'accesso della Cina al "club nucleare"*

Vi è stato un "turning point" di grande importanza e di cui, in generale, non ci si è accorti: quello della prima esplosione nucleare cinese. Era teoricamente possibile, nei mesi precedenti quell'esplosione, che del resto era stata accuratamente prevista, immaginare un'azione congiunta americano-sovietica che convincesse Pechino a recedere dalla sua iniziativa. Se tale azione fosse stata svolta - ed avesse avuto successo - si può essere certi che nessun altro paese avrebbe più tentato di assurgere allo "status" nucleare. Per ragioni che si possono in gran parte comprendere, le due superpotenze non ritennero, in quel momento, di agire, congiuntamente o separatamente: pur rendendosi conto che ciò apriva la strada alla proliferazione delle armi nucleari. Era loro interesse, tuttavia, di mantenere, per quanto possibile, sotto controllo l'accesso alle armi atomiche. Proprio l'esplosione nucleare cinese spinse le due massime potenze ad elaborare, fra di loro, ed a proporre ed a imporre, successivamente, il TNP.

Nessuno di noi sa esattamente se la presenza di più potenze nucleari, oltre le due superpotenze, aumenti, o diminuisca, le prospettive di stabilità della società internazionale. Probabilmente, il problema della "n+1 Country", cui aveva fin dall'inizio degli anni '60 accennato Wohlstätter, non può essere risolto in via astratta: e non può essere considerato una semplice questione di probabilità matematiche. Verosimilmente, i risultati dipendono dal tipo di deterrente nucleare, che lo stato "n+1" desidera darsi; dagli scopi che esso intende conseguire; dalla situazione generale delle relazioni internazionali. Sarebbe difficile affermare, ad esempio, anche in base alle esperienze più recenti, che l'acquisizione di un deterrente nucleare da parte della Cina abbia avuto un effetto destabilizzante.

Quello che tuttavia è certo è che non si può immaginare che si possa ottenere una diminuzione delle armi atomiche esistenti, da parte delle due superpotenze, se non sotto una qualche pressione e se non come effetto di un continuo negoziato. Altrimenti, ciascuna di esse sarà naturalmente indotta a raggiungere la "sufficienza", e cioè quella quantità di armi nucleari capace di assicurare in ogni caso una "retaliation" con una "insopportabile distruzione" del territorio avversario.

Da queste considerazioni nacque la proposta italiana di una moratoria nucleare, che l'allora Ministro degli Esteri, Fanfani, propose nel 1965. Tale proposta collegava il disarmo verticale, cui dava evidente priorità, col disarmo orizzontale. In secondo luogo, essa tendeva a rendere necessarie continue revisioni della situazione nucleare, dando ai paesi terzi, ed in particolare a quelli che erano teoricamente in grado di superare più facilmente la soglia nucleare, un crescente peso negoziale ai fini di persuadere le superpotenze a progressive misure di disarmo. La proposta italiana, come è noto, consisteva nell'offerta, da farsi da parte dei paesi terzi ed in particolare di quelli più tecnicamente avanzati, di rinunciare per un certo numero di anni (ad esempio, cinque) a compiere passi verso una eventuale nuclearizzazione, salvo a riacquistare la loro libertà d'azione ove nel frattempo i paesi nucleari non avessero provveduto a ridurre il loro arsenale atomico.

Unico prezzo che le superpotenze dovevano pagare per il mantenimento della non proliferazione era, di volta in volta, una diminuzione del loro potenziale nucleare. Ciò avrebbe portato ad un appiattimento progressivo degli armamenti atomici con effetti non trascurabili dal punto di vista militare, economico e politico. Credo che sia difficile immaginare una proposta più importante e, forse, più ambiziosa, che, pur nella sua impostazione teorica, non ometteva di tener conto delle effettive possibilità di una sua realizzazione. D'altra parte, è facile rendersi conto che essa garantiva, meglio del TNP, il disarmo, perchè si rivolgeva contemporaneamente, collegandoli, a quelli che, più o meno propriamente, sono stati definiti il disarmo orizzontale e quello verticale. Essa non comportava inoltre alcun rischio di proliferazione, dato che i partecipanti si impegnavano a non compiere passi verso la "nuclearizzazione" durante la durata, sempre rinnovabile, del trattato.

La rinuncia unilaterale, a tempo indeterminato e senza contropartite, alla possibilità di un armamento nucleare, ha eliminato questa possibilità di pressione ed ha lasciato il disarmo verticale - quello più vero ed urgente - nelle sole mani delle potenze direttamente interessate.

Si poteva prevedere che le maggiori difficoltà nei confronti del nostro progetto sarebbero venute dall'URSS, che avrebbe dovuto indirettamente rinunciare a raggiungere la parità nucleare con gli S.U.. In realtà, esse vennero, per quanto ci concerneva, soprattutto dagli S.U., che preferirono la possibilità di non discutere con terzi stati del proprio armamento nucleare, al vantaggio che potevano ottenere dal fatto che la loro superiorità in campo atomico non sarebbe stata messa in discussione. D'altra parte, anche le potenze non nucleari, che avrebbero avuto interesse a partecipare all'accordo, o non compresero le possibilità insite nella proposta italiana o cedettero senza resistere alle pressioni delle maggiori potenze.

VIII - IL TNP

La nostra azione per una "moratoria nucleare" non soltanto si scontrò contro la resistenza delle due superpotenze e contro l'azione che esse si affrettarono a svolgere presso gli altri paesi possibilmente interessati, ma indusse probabilmente Washington e Mosca ad accelerare la presentazione di un progetto concordato di TNP. Tale presentazione poneva evidentemente un termine alla nostra azione, che, per realizzarsi, aveva bisogno di un minimo di spazio fra le posizioni delle due superpotenze. Veniva così eliminata, e forse per sempre, la possibilità di un'azione per il disarmo nucleare verticale: e tutti i riflettori venivano orientati sul disarmo orizzontale, che veniva presentato come il pericolo più urgente e più grave. Ne derivava, per noi, la necessità di esaminare a quali condizioni esso potesse essere accettato senza pericoli nè per la nostra sicurezza militare, nè, soprattutto, per la possibilità di sviluppo economico e politico nostro e dell'Europa. Occorre appena ricordare che una corrente di pensiero, che

trovò larga eco sulla stampa, insisteva perchè il progetto americano-sovietico fosse accolto immediatamente e senza discussione. L'importanza morale di una nostra rinuncia alle armi atomiche era tale, si diceva, che sarebbe stato assurdo chiedere alle superpotenze delle contropartite, fosse pure nel campo del puro disarmo verticale.

Ad un esame approfondito del problema, parve invece che la rinuncia all'armamento nucleare dovesse essere accompagnata da garanzie in tre ordini di settori:

- 1) in quello dello sviluppo economico ed industriale del paese, che non poteva trovarsi in condizioni di inferiorità di fronte ai paesi nucleari per quanto concerneva lo sviluppo puramente pacifico di una delle principali fonti di energia del futuro. Ciò significava:
 - a) libero accesso, e ad eguali condizioni, al combustibile nucleare ed alle possibilità di un suo ritrattamento;
 - b) partecipazione agli sviluppi tecnici che potevano derivare dalle esperienze militari, e possibilità di effettuazione, in condizioni di parità con altri, di esplosioni nucleari pacifiche, ove distinguibili da quelle militari;
 - c) libera possibilità di impiego di motori nucleari.

In altre parole bisognava che il paese rimanesse, sotto il punto di vista industriale, indipendente e concorrenziale. Altrimenti, in un intero settore il cui peso doveva considerarsi crescente, avremmo finito coll'essere sostanzialmente dipendenti dall'estero, con conseguenze per la occupazione, per lo sviluppo e per la nostra presenza sui mercati terzi.

- 2) Il disarmo nucleare orizzontale doveva essere accompagnato da un qualche impegno - o almeno da qualche promessa - di disarmo verticale delle potenze nucleari. Vi era, inoltre, un problema di sicurezza, che si poneva, di fronte ad una eventuale minaccia atomica, per tutti i paesi che, aderendo al trattato, rinunciavano ad un armamento nucleare. Mentre quest'ultimo problema rimaneva senza risoluzione - e nessuna formula presentata al riguardo sembra, del resto, adeguata - ciò non poteva non rafforzare le alleanze esistenti, che rimanevano la migliore garanzia, nella nuova istituzione della integrità dei singoli paesi interessati. Così un effetto prevedibile, ma probabilmente non voluto da parte di molti fautori del TNP, del disarmo nucleare orizzontale fu quello di aumentare il valore dell'appartenenza ad un'alleanza militare e l'importanza delle effettive capacità di reazione nucleare dell'alleanza stessa. Ma la conseguenza politica più importante è che ogni negoziato circa l'equilibrio strategico, circa la distensione e circa il controllo degli armamenti atomici, viene così lasciato, in pratica, alle due superpotenze. I SALT, nelle loro varie edizioni, presenti e future, e la loro "gestione", rimangono nelle mani di esse e costituiscono il perno degli equilibri internazionali. Sulla sorte di tali negoziati riposano, infatti, oggi, l'avvenire della distensione e la nostra sicurezza.

3) Si dovevano salvaguardare le esistenti strutture europee. L'adesione al TNP non doveva mettere in forse quanto era stato costruito faticosamente nell'Europa occidentale, nè doveva impedire gli sviluppi verso l'unificazione del nostro continente. Fra le costruzioni europee messe in pericolo, nella loro funzionalità, dal TNP era l'Euratom, che ha costituito, senza dubbio, una delle strutture più importanti intellettualmente (anche se spesso molto meno efficaci del previsto) della costruzione europea. L'Euratom prevedeva che gli stati europei mettessero in comune i rifornimenti, le ricerche e gli sviluppi relativi ad una delle più importanti e moderne fonti di energia: e nè gli permettevano di costituire, specialmente nella situazione di scarsità energetica che si è andata verificando in questo periodo, uno degli elementi essenziali per l'unificazione del Continente. Il TNP toccava il meccanismo dell'Euratom soprattutto sotto due aspetti, ambedue essenziali: quello del rifornimento dei combustibili nucleari e quello dei controlli sul loro impiego. La soluzione, che è stata data a quest'ultimo problema ha richiesto, a sua volta, un lunghissimo negoziato fra l'Euratom e l'AIEA, che ha condizionato, in parte, i tempi stessi della ratifica del TNP. Comunque, se la struttura dell'Euratom non è stata smantellata - e se non è stato così un colpo grave all'evoluzione politica dell'Europa Occidentale - ciò è stato dovuto all'azione che l'Italia svolse coi suoi "partners" europei non nucleari.

Un secondo problema, di anche maggiore importanza, per quanto riguarda l'Europa, fu rappresentato da quella che fu chiamata, per brevità, la "clausola europea". Se si giungerà, ad un dato momento, ad un'Europa politicamente unificata, essa dovrà avere un suo deterrente nucleare, a meno che non si siano compiuti, nel frattempo, passi imprevedibili nel settore del disarmo. In ogni modo, si sarà in presenza dei due deterrenti francese e britannico, che dovranno essere unificati e che non potranno non costituire il nucleo di una qualche "forza europea". Il TNP non deve poter escludere tale possibilità e non deve costringere l'Europa ad un nuovo negoziato, od a nuovi "pagamenti politici" per realizzare un deterrente europeo. Fra l'altro, la sola eventualità che la creazione di un deterrente europeo possa incontrare difficoltà da parte delle due superpotenze sarebbe già tale da rendere difficile - se non impossibile - un minore sviluppo.

Un chiarimento su questo punto è stato richiesto da parte italiana agli S.U., nella loro qualità di proponenti del testo del TNP. La risposta ottenutane, anche se non pienamente soddisfacente, viene tuttavia incontro alle nostre principali preoccupazioni.

E' facile, comunque, vedere che, nella questione del TNP, l'Italia è venuta ad assumere, specialmente in Europa, una posizione particolare. Non interessate, direttamente od indirettamente, Francia e Gran Bretagna, in delicata posizione psicologica la Germania, che, fra l'altro, non aveva ancora sistemato i suoi rapporti con i nuovi vicini orientali, l'Italia era forse il paese che meglio poteva farsi interprete delle esigenze dei paesi industrializzati, che non disponevano di armi atomiche e che avevano rinunciato a procurarsele accettando, in linea di principio, l'idea del TNP. Le difficoltà della nostra azione, che doveva tendere a fare inscrivere nel trattato le misure essenziali per la tutela dello

sviluppo economico e tecnico degli stati non nucleari, e soprattutto a farvi inscrivere norme idonee a non ostacolare gli sviluppi politici dell'Europa, derivavano dal fatto che, sul piano internazionale, essa non era accompagnata da alcun mezzo di pressione, se non da quello costituito dalla presentazione organica di richieste minime incontrovertibili. Al tempo stesso, era anche troppo facile ai proponenti del trattato, di valersi del loro prestigio internazionale per convogliare, contro i governi, che offrivano una qualche resistenza alle loro richieste, opposizioni di destra e di sinistra. In particolare era ad essi facile rispondere ad ogni minima, e certamente lecita, critica al testo primitivo del TNP, coll'accusa che si volesse conseguire un armamento nucleare, alla cui creazione i governi interessati non avevano neppure pensato e per cui non erano state neppure lontanamente predisposte le premesse.

Ciò spiega i limiti dei risultati che furono raggiunti. Formalmente si può dire che il trattato ha tenuto conto, in un modo o nell'altro, nel preambolo o nel testo, di tutte le esigenze fatte valere da parte italiana: e ciò dovrebbe far pensare che esse non erano infondate, se hanno potuto aver un qualche seguito per effetto della sola loro logica. Ma, a parte il disarmo verticale, di cui non si è visto l'inizio e per cui non si è potuto ottenere un impegno formale nel corpo del Trattato, anche per lo sviluppo di un'industria atomica nei paesi non nucleari aderenti al Trattato si sono incontrate, subito dopo la sua entrata in vigore, difficoltà molto maggiori del previsto; e ciò a cominciare dai problemi dell'accesso ai combustibili nucleari. Quale sia la situazione attuale e quali siano oggi i problemi sul tappeto, a così breve distanza dalla ratifica del Trattato, può facilmente desumersi da un chiaro articolo di Achille Albonetti, pubblicato sul numero di ottobre della rivista "Affari Esteri".

Un ultimo punto, cui si era rivolta l'azione italiana durante i negoziati per il TNP, era quello di ottenere che il trattato fosse sottoposto a periodiche revisioni. La materia, che formava oggetto dell'accordo, era così nuova e toccava problemi talmente differenti da quelli tradizionali, che la richiesta sembrava rientrare nell'interesse di tutte le parti contraenti. Ma nella proposta italiana vi era forse anche la speranza di far così rivivere, per quanto possibile, lo spirito della vecchia proposta di "moratoria nucleare". Pur non essendo in grado di esercitare sulle superpotenze una pressione efficace, i paesi industrialmente più sviluppati potevano avere interesse, a regolari intervalli, di far fronte comune per ottenere dalle superpotenze una riduzione dei loro arsenali nucleari ed una politica ispirata a principi maggiormente concorrenziali. L'esperienza fatta nel corso della prima conferenza di revisione non ha risposto affatto alle speranze. Si è cominciato con una disputa semantica, secondo la quale il termine "review", in inglese, non potrebbe in alcun modo essere accomunato a quello italiano di "revisione". Il gruppo dei paesi maggiormente industrializzati, del resto non facilmente riducibili agli stessi interessi, è stato facilmente spezzato. I paesi non industrializzati sono stati senza fatica ricondotti al silenzio e non hanno preso parte sostanziale ad una disputa, che, fra l'altro, non aveva per essi oggi diretto rilievo. Si è verificato così, in campo internazionale, quello che era accaduto in Italia al sorgere delle

signorie, quando i signori, con l'appoggio del popolo, avevano ridotto al silenzio le borghesie comunali. Senza voler drammatizzare il fenomeno, non vi è dubbio che anche la prossima conferenza di revisione non potrà essere sostanzialmente diversa dalla precedente, sia nella sua impostazione che nei suoi risultati. Forse l'elemento più importante potrebbe essere, in quel momento, il delinearsi di una politica nucleare della Cina, che potrebbe trovare appoggio in vari paesi del Terzo Mondo. Come è noto, la Cina si è mantenuta finora estranea ad ogni iniziativa internazionale di disarmo: ma il suo mutato atteggiamento nei confronti del Comitato di Ginevra, dopo la sua riforma, decisa in seno alla recente Sessione speciale dell'Assemblea delle Nazioni Unite, potrebbe preludere ad un'azione organica di Pechino che, a sua volta, potrebbe modificare sostanzialmente la cornice negoziale del disarmo, così come l'abbiamo conosciuta sinora.

IX - La CSCE e l'MBFR

Gli ultimi sviluppi dei problemi del disarmo, che possono servire a mettere a confronto la nostra posizione con quella degli Stati Uniti e che sono prova di un'azione italiana coerente coi nostri ideali europei - sono stati quelli connessi alla CSCE e alla MBFR. Può forse destare qualche stupore il vedere qualificare la CSCE fra le trattative di disarmo. Ma, se si guarda alla CSCE, non quale essa è stata, ma quale essa fu inizialmente immaginata, non si deve dimenticare che essa venne proposta da parte sovietica come un complesso di misure, che tendevano a fare dell'Europa, o di una parte di essa, una zona ad armamenti limitati. Che ciò avvenisse nel nostro Continente avrebbe potuto essere accettabile, se avesse corrisposto ad una analoga sistemazione di carattere più generale. Se lo si fosse fatto solo per l'Europa, infatti, ciò avrebbe ulteriormente diminuito il peso politico del nostro Continente ed avrebbe soprattutto compromesso definitivamente la possibilità di giungere ad un'Europa unita, che sia, più che un'espressione amministrativa, un centro di vitalità politica.

Basta ora andare indietro ai primi progetti di CSE, che furono prospettati da Mosca, e soprattutto a quelli fatti avanzare da certi paesi satelliti, per rendersi conto che la conferenza doveva costituire, limitatamente all'Europa, il foro per imporre una serie di misure di sicurezza e di disarmo. Fu detto, e credo con acume, che la formula della Conferenza europea era piuttosto abile perchè racchiudeva, in una proposta semplice ed apparentemente attraente, tutti i principali scopi della politica sovietica nel nostro Continente. In realtà, essa fu il risultato delle ripercussioni, sull'elaborazione della strategia sovietica, di due fattori allora nuovi: la constatazione che gli Stati Uniti avevano scelto la strada della non-proliferazione nucleare; e l'atteggiamento indipendente della Francia gollista, cui fu attribuito da Mosca un valore molto diverso da quello reale. Il fallimento della MLF ed il disimpegno di Parigi dalla NATO diedero verosimilmente all'URSS l'impressione che vi fosse spazio per il successo di un'iniziativa sovietica, che tendeva soprattutto, apparentemente, alla stabilizzazione o alla cristallizzazione dell'Europa e che si proponeva, co-

me primo fine, il riconoscimento definitivo delle frontiere europee. Non c'è da stupirsi che l'iniziativa abbia preoccupato gli Stati Uniti, che dimostrarono di esservi contrari, anche perché essa, almeno nella sua forma originaria, li escludeva (anche se era chiaro che si trattava solo di una prima posizione negoziale). L'iniziativa si presentava, in un certo senso, come anticipatrice del TNP, per quanto riguarda le nazioni europee: e, comunque, andava strettamente collegata alle vicende di tale trattato, non potendosi immaginare un qualche sistema di sicurezza europeo che non affronti anche, in qualche modo, il problema nucleare.

L'azione svolta da parte italiana, nel periodo in cui furono ministri degli Esteri l'On. Fanfani ed il Sen. Medici, fu intesa a chiarire ai sovietici che, non potendosi parlare di Europa in senso geografico, ma dovendosene parlare in senso politico e militare, non si poteva immaginare una conferenza europea, cui non fossero presenti gli Stati Uniti ed il Canada. Si doveva poi tener presente che la riunione di una conferenza non poteva, di per sé, costituire un fine politico. La conferenza doveva proporsi scopi di interesse generale ed equilibrati che dovevano essere precisati in anticipo. Poiché, poi, doveva esserne evitato un insuccesso, che avrebbe avuto ripercussioni fortemente negative, se ne doveva prevedere una accurata preparazione. Tale preparazione doveva essere basata su di una serie di "soglie", che prevedessero dei passi di avvicinamento e di adattamento reciproci. In parole chiare (e fu un merito dell'On. Fanfani di aver illustrato questo punto con molta fermezza a Gromyko), sarebbe stato pericoloso prevedere una conferenza europea dedicata esclusivamente ed immediatamente ai problemi della sicurezza. Sarebbe stato invece opportuno prevedere che la Conferenza fosse dedicata prevalentemente ai problemi della cooperazione. Il suo successo avrebbe consentito di procedere gradualmente, con maggiori probabilità di successo, all'esame di altri problemi anche di carattere militare.

In particolare fu chiarito che, secondo l'opinione italiana, la Conferenza non si sarebbe potuta tenere se non dopo la conclusione del TNP, che avrebbe potuto cambiare sostanzialmente la situazione strategica mondiale e regionale, e se non dopo la sistemazione dei problemi tedeschi, che non potevano diventare oggetto della Conferenza stessa, anche perché essa non avrebbe avuto titolo giuridico per risolverli. Infine, si doveva tener presente anche la situazione nel Mediterraneo, dove si stavano addensando i prodromi di una crisi, che doveva poi dar luogo ai due conflitti del ('67 e del '73).

E' facile vedere che varie di queste posizioni italiane furono poi accolte: e, sostanzialmente, una delle più significative di esse, quella che voleva che la CSCE si trasformasse in una conferenza sulla cooperazione europea.

La crisi cecoslovacca interruppe sia l'iter del TNP che quello della CSE. In realtà, l'atmosfera creata dall'invasione di Praga non consentiva, nonostante la differente opinione statunitense, che non sembrava sufficientemente sensibile alle esigenze ed alle ripercussioni europee, di compiere un atto che avrebbe avuto senso solo in un'atmosfera di distensione. Una breve pausa d'attesa, come la firma del TNP, consentiva, in un certo senso,

di sottolineare all'Unione Sovietica i rischi di azioni unilaterali e di negoziare un nostro mutato atteggiamento contro un miglioramento della situazione a Praga o contro una qualche concessione in merito alla Conferenza europea.

Assumendo il Ministero degli Esteri, l'On. Nenni ritenne che, conformemente alle tesi del Partito Socialista, il TNP dovesse essere firmato senza indugio e senza contropartite, indipendentemente da condizioni o da sviluppi della situazione europea, che, per la verità, non sembravano molto probabili. Al tempo stesso egli svolse un'azione di grande impegno perchè l'idea di una Conferenza europea fosse accettata dall'Alleanza atlantica. La sua azione non fu senza successo: ma all'accettazione di principio della idea della Conferenza, che ebbe luogo formalmente solo dopo le dimissioni dell'On. Nenni dalla carica di Ministro degli Esteri, seguì poi il lungo negoziato preparatorio, che tolse dall'ordine del giorno della Conferenza i temi della sicurezza, proposti inizialmente dai paesi orientali, lasciando solo all'esame, per tale aspetto, questioni di ordine paramilitare (le cosiddette "misure collaterali").

Rimangono da dire due parole del negoziato per la MBFR, in corso ormai da anni a Vienna.

Esso era stato proposto dall'Alleanza Atlantica a Reykjavik nel 1968: e, nelle intenzioni originarie, doveva consentire di disporre di un contraltare nei confronti dell'iniziativa sovietica, per una Conferenza per la sicurezza. Mentre, da parte sovietica, si prospettava una conferenza, che in quel momento e in quelle forme non era accolta dall'Alleanza, questa, a sua volta proponeva una riduzione degli effettivi convenzionali in Europa, riduzione che Mosca non avrebbe certamente accettato. Ciò poteva, in ogni caso, permettere di avere, con Mosca, sulle questioni militari, un atteggiamento negoziale più equilibrato. La crisi cecoslovacca rese la MBFR meno attuale; e lo svuotamento del contenuto militare della Conferenza europea tolse sostanzialmente alla proposta della MBFR le funzioni per cui era stata originariamente proposta.

X - I SALT. Le N.U. ed il Comitato del disarmo

L'entrata in vigore del TNP apriva la strada a trattative dirette fra le massime potenze nucleari sui "plafonds" degli armamenti strategici. Divenne, e rimane, questo, il problema essenziale per la sistemazione di una società nucleare bipolare, che presenterebbe senza dubbio rischi incommensurabili se vi fosse tensione fra le due massime potenze e se mancasse un dialogo, inteso a riflettere in termini militari la situazione di distensione raggiunta. L'Italia ha senza dubbio un interesse primario - come tutti gli stati mondiali - a quello che si dice il "successo" dei SALT: ossia al fatto che si tenga conto strettamente, in campo militare, delle possibilità che possono essere offerte dalla distensione in tutte le sue forme. Sarebbe tragico, fra l'altro, che una macchina militare dell'importanza di un deterrente nucleare, seguisse esclusivamente una logica sua e non fosse di volta in volta confrontato con la situazione politica attuale, o cui si vuol pervenire, nella prospettiva di ridurre costi e rischi.

A parte questo interesse di carattere generale, è evidente che l'azione e l'attenzione italiane si devono concentrare sulle conseguenze che i SALT possono avere sulla sicurezza e sulla situazione europea. Inoltre, anche se più volte è stata affermata l'indipendenza delle trattative "SALT" da quelle per la MBFR, si tratta di una indipendenza formale, che deve essere particolarmente seguita. In particolare, varie stipulazioni della MBFR potrebbero toccare l'Europa futura, sia nel senso di renderne meno probabile o più difficile l'unificazione, sia, soprattutto, nel senso di rendere comunque tale unione meno produttiva e meno significativa per gli europei e per il mondo. L'Europa deve rimanere una preoccupazione particolare per l'Italia, sia nella logica della politica estera svolta in questo dopoguerra, sia, soprattutto, nell'interesse dell'equilibrio mondiale. Agli Stati Uniti non dovrebbe essere sgradito che questo aspetto della situazione internazionale, cui talvolta essi sono sembrati, a prima vista e comprensibilmente, meno attenti, sia loro qualche volta ricordato.

Di tutti questi problemi, naturalmente, si dovrà parlare anche alle Nazioni Unite: ed è prevedibile che un'azione, più concreta che quella di questi ultimi anni, possa essere svolta dal Comitato del Disarmo, anche in seguito alla sua recente riforma strutturale. Non si può tuttavia pensare, anche in base a quanto si è visto nel corso della recente sessione speciale dell'Assemblea che, su materia di tanta delicatezza, e spesso di tanta complessità tecnica, si possa assistere a New York a qualcosa di più che ad un avallo di accordi sostanzialmente già raggiunti fra i maggiori interessati. In questo campo, una intensa collaborazione fra Stati Uniti ed Italia è certamente auspicabile e prevedibile. A parte i legami che esistono tra i nostri due paesi nel settore della sicurezza, legami che sono stati ormai unanimemente accettati dalle maggiori formazioni politiche nazionali, i principi, o, come si dice talvolta, la filosofia, cui l'Italia si è ispirata in questo dopoguerra in materia di disarmo, non si discostano da quelle che sono le tesi sostenute dai maggiori studiosi occidentali sul controllo degli armamenti. Il disarmo è necessario ed importante, ma esso non può non essere che la conseguenza di una azione politica di distensione equilibrata, che deve precederlo e che deve dargli stabilità e significato. Al raggiungimento di questa distensione deve rivolgersi prioritariamente l'attenzione degli studiosi e dei governi.

XI - Disarmo convenzionale e disarmo nucleare. Diversità delle loro caratteristiche

Alcune considerazioni finali. Nel giudicare dei progressi verso obiettivi di disarmo e nell'esaminare formule al riguardo, spesso noi non ci rendiamo conto che, nella nostra epoca, ci troviamo di fronte a due tipi di disarmo con regole in gran parte diverse: il disarmo convenzionale ed il disarmo nucleare. Il disarmo convenzionale è quello che conosciamo da tempo e che si è andato applicando, con vario successo, alle armi convenzionali. Queste hanno una loro logica di impiego e seguono certe regole di "spiralizzazione" dei mezzi e dei conflitti, cui si riferiscono, logicamente, anche le norme tradizionali di disarmo.

Le armi nucleari hanno una diversa logica di sviluppo e di impiego: e richiedono quindi differenti regole di disarmo. Alcune regole convenzionali, cui eravamo tradizionalmente abituati, se applicate agli arsenali atomici, sarebbero inutili o inefficaci od otterrebbero unicamente effetti di distorsione.

Nell'epoca classica, la potenza militare era approssimativamente proporzionale agli effettivi impiegati: e cioè al numero di divisioni che le singole parti erano in grado di mettere in campo. L'equilibrio militare (e politico) veniva ottenuto sommando le proprie forze a quelle degli alleati, in modo che gli effettivi delle coalizioni avversarie potessero essere approssimativamente pari. Limitando il numero degli effettivi ed il tipo e la quantità delle armi si otteneva che il paese disarmato (come la Germania dopo la prima guerra mondiale) non fosse in grado di compiere una azione bellica efficace almeno finchè rispettasse le norme impostegli e finchè le alleanze esistenti non venissero modificate.

Ora, non ha bisogno di essere dimostrato che nessuna limitazione di effettivi avrebbe senso nel campo del disarmo nucleare. Si deve aggiungere che, sempre nel caso dell'armamento nucleare, la sua efficacia non è proporzionale nè al numero, nè alla potenza esplosiva delle testate disponibili; nè allo stesso numero o alla qualità dei "lanciatori". Per quanto riguarda le testate nucleari, occorre poi fare una distinzione fra i paesi che dispongono unicamente di un deterrente proporzionato e quelli che dispongono di una capacità nucleare globale. Nel primo caso è evidente che il deterrente dovrà essere, per definizione, limitato, anche se potrà variare in relazione ad una differente valutazione delle "proporzioni" necessarie. Nel secondo caso, raggiunto il limite di una distruzione insopportabile per l'avversario, non si comprende perchè si debbano continuare ad accumulare esplosivi, che, ovviamente, non potrebbero avere che un rendimento rapidamente decrescente. Si può aggiungere che i deterrenti nucleari, contrariamente a quanto accadeva cogli armamenti antichi, non si sommano aritmeticamente: e qualche volta non si sommano affatto. Vari deterrenti proporzionati non equivalgono ad un deterrente nucleare globale, anche se la somma della loro capacità esplosiva può essere teoricamente superiore a quella di quest'ultimo.

Lo stesso vale per l'altro elemento essenziale degli armamenti strategici: i "lanciatori". Una volta assicurata la sopravvivenza e la capacità di risposta, non sembra che vi sia interesse ad aumentarne indefinitamente il numero. Vi sono, senza dubbio, difficoltà nel calcolare le probabilità di sopravvivenza dei singoli tipi di arma (terrestri, aerei e marittimi): e si può ammettere che nel determinare il numero ottimale delle singole categorie si debba tener conto, al tempo stesso, di tutti i mezzi di cui può disporre l'avversario. Ma, anche qui, siamo di fronte ad utilità marginali rapidamente decrescenti.

Ne consegue che la corsa agli armamenti nucleari dovrebbe trovare, di volta in volta, un limite quasi automatico col raggiungimento di certe determinate "soglie".

Dal fatto che la potenza militare, in termini convenzionali, è approssimativamente proporzionale agli effettivi militari ed alle armi di cui essi dispongono, consegue che si possa pensare a misure di disarmo variamente graduate, con riduzioni lineari - o percentuali - delle forze in campo.

L'esistenza di "soglie", nel campo dell'armamento atomico, fa invece sì che non sia realistico immaginare riduzioni di tale tipo. In effetti, ogni armamento nucleare deve rispondere ad un concetto strategico; altrimenti, esso rischia di essere inutile e, perfino, pericoloso. Se uno stato persegue unicamente lo scopo della "santuarizzazione" dei suoi interessi, esso può proporsi il conseguimento di un deterrente proporzionato. Ciò corrisponde a quanto avveniva nel Medioevo quando i vari potentati locali procedevano alla costruzione di castelli, che venivano considerati imprendibili o comunque tali da rendere eccessivi il costo ed i sacrifici che la loro conquista avrebbe comportato. Si noterà che i vari deterrenti proporzionati non sono - e non devono essere affatto - equivalenti fra di loro: e che, pur creando situazioni di equilibrio, sono dettati di volta in volta da calcoli diversi.

Se uno stato persegue, invece, lo scopo di assicurarsi una capacità di azione nucleare globale, allora esso deve conseguire una "second strike capability", capace di infliggere ad un avversario "distruzioni insopportabili". È facile vedere che non si può pensare realisticamente a far rientrare queste impostazioni, politiche e strategiche, nella cornice di eventuali riduzioni percentuali di armi di testate o di "lanciatori". Tutt'al più si potrebbe ipotizzare che uno stato sia disposto a mutare i compiti strategici dei suoi armamenti e ad accettare, di conseguenza, una soglia inferiore per essi.

Ne consegue che le massime potenze nucleari - come è avvenuto nei SALT - hanno per ora interesse a giungere ad accordi, non di disarmo, ma di pianificazione e di intenzioni, che avviino alla comprensione dei reciproci programmi ed evitino reazioni disordinate od eccessive. Ne consegue altresì che fissando, per i vari tipi di "lanciatori", dei "plafonds" diseguali, non si intende attribuire alla controparte una superiorità od una inferiorità. Al tempo stesso, si può notare che non è stato nemmeno tentato di fissare, ai paesi nucleari terzi, limitazioni numeriche sia per le testate che per i "lanciatori": nè è stata finora proposta una conferenza, fra tutti i paesi nucleari, per la limitazione degli arsenali esistenti o per la messa al bando di certi tipi di "lanciatori". Non si può escludere che ciò possa avvenire: ma verosimilmente solo quando le due superpotenze avranno raggiunto i limiti ottimali del loro armamento: in altre parole, dopo il SALT III e come conseguenza di esso.

Raggiunto il limite della "distruzione garantita" (assured destruction), tutti gli sforzi devono essere concentrati, da un lato, sulla potenza delle singole testate, dall'altro, sull'esattezza del lancio e sull'impossibilità di intercettazione dei veicoli. Sono, questi, gli elementi che potrebbero avere maggior valore "destabilizzante" e cui dovrebbe esser rivolta l'attenzione in eventuali negoziati globali, che si può immaginare possano

aver luogo fra sette od otto anni, dopo le elezioni presidenziali americane dell''84, e che dovrebbero tendere a dare un assetto più stabile alla società internazionale nucleare. Nel frattempo, le misure, su cui le superpotenze intendono insistere, sono evidentemente le misure di disarmo orizzontale, quali risultano soprattutto dal TNP, anche se forme di disarmo così drastiche e non accompagnate nemmeno da garanzie di sicurezza, non possono non preoccupare per le loro possibili conseguenze in un periodo meno breve.

Occorre aggiungere una parola sulle misure di disarmo territoriale. Un elemento, che aveva avuto sempre un'importanza essenziale, durante il periodo classico, era quello geografico. Le forze in campo, che abbiamo visto aritmeticamente addizionabili ed approssimamente proporzionali alle risorse umane impiegate, dovevano trovare applicazione in un teatro militare determinato. Ciò dava un valore essenziale al territorio. Una delle misure di disarmo tradizionali, a questo riguardo, era la neutralizzazione, che limitava o escludeva la possibilità di impiego militare di una determinata superficie (Basta ricordare i casi della Svizzera e del Belgio). Questa possibilità di escludere da un conflitto una parte del territorio è stata proposta più volte anche in relazione alla eventualità di un conflitto nucleare, soprattutto nel senso di evitare che la zona interessata possa essere coinvolta, anche passivamente, in una guerra atomica. La creazione di zone denuclearizzate è stata così propugnata spesso e per varie regioni, talvolta per interi continenti o subcontinenti. Le zone denuclearizzate sarebbero, del resto, la traduzione, in termini più moderni delle zone neutralizzate. A parte gli aspetti giuridici, che probabilmente le fanno più simili alle zone demilitarizzate, non vi è dubbio, tuttavia, che le zone denuclearizzate potrebbero essere efficaci ove si potesse assicurare che le zone stesse non saranno oggetto di una qualsiasi forma di pressione da parte delle potenze nucleari. Nella situazione attuale, in cui non è stato possibile, non solo mettere in funzione, ma nemmeno immaginare un meccanismo adeguato di garanzie contro una eventuale minaccia nucleare, si può pensare che le zone denuclearizzate costituirebbero zone equivalenti a quelle ove vivevano le popolazioni medioevali al di fuori delle città e dei castelli. La protezione nucleare dà, in un certo senso, oggi, lo stesso tipo di protezione che veniva offerto, nel Medio Evo, dalla possibilità di vivere in città o in borghi protetti da difese murali. Non era certo impossibile vivere in piena campagna al di fuori da esse: ma si era esposti a subire di volta in volta i sorpresi che gruppi di armati ritenessero di infliggere: e questo spiega che, fino all'epoca moderna, la vita civile è fiorita solo in centri militarmente protetti.

La svalutazione del fattore geografico nell'era atomica rende poi le zone denuclearizzate molto meno interessanti e fruttuose di quanto non fossero, in passato, le zone demilitarizzate o neutralizzate. Si tratta, comunque di un tema di grande interesse, che merita un esame critico approfondito.

XII - *La diminuzione del rischio di guerra nucleare*

Senza farsi illusioni sulla possibilità di giungere ad un disarmo nucleare verticale, cui non si vede come le superpotenze potrebbero essere indotte, si può dire, molto brevemente, che una maggior sicurezza, nella società nucleare, può essere ottenuta applicando misure che, in parte, non hanno nemmeno un diretto rapporto cogli armamenti atomici.

Ne indico alcune, in parte già esplorate, in parte meritevoli di più attento studio, in parte degne di essere oggetto di apposite intese internazionali:

- 1) rinuncia alla miniaturizzazione delle armi nucleari. La miniaturizzazione delle armi è il naturale effetto del progresso tecnico. E' stata tuttavia una importante decisione americana degli anni '60 quella di non far luogo ad una indiscriminata miniaturizzazione, in merito alla quale gli S.U. si trovavano in condizioni di indubbio vantaggio rispetto all'URSS. Ciò ha costituito una netta svolta nella politica militare americana ed ha diminuito notevolmente i rischi di un ricorso accidentale all'arma atomica;
- 2) diminuzione dei centri che possono disporre od effettuare il lancio delle armi nucleari. Questo problema è diverso da quello della riduzione del numero delle testate nucleari. Indipendentemente dal numero di esse, è infatti importante, anche al fine di diminuire il rischio di un impiego accidentale delle armi atomiche, ridurre al minimo il numero dei centri che ne possono effettivamente disporre. Se si ritiene che la disseminazione nucleare costituisce un rischio, anche per l'aumento delle testate disponibili che essa comporta, non vi è dubbio che molto maggior rischio esiste, almeno secondo il calcolo delle probabilità, per l'esistenza, in seno alle forze delle stesse superpotenze, di più centri in grado di procedere ad operazioni nucleari;
- 3) controllo, e possibilmente soppressione, delle crisi locali. L'insorgere di crisi locali può eliminare ogni possibilità di dialogo fra le superpotenze, portando ad una "escalation" politica, che potrebbe facilmente rimbalzare dal piano convenzionale a quello nucleare. Anche se i recenti avvenimenti nel Corno d'Africa hanno provato che le superpotenze non sono insensibili a tali rischi, si tratta di un problema che merita di essere esplorato. Le soluzioni di esso, cui si può pensare, sono l'impegno delle superpotenze di astenersi dall'intervenire nelle crisi locali; o all'inverso, un loro impegno congiunto, di intervento previo accordo sugli obiettivi da conseguire. Non vi è dubbio, tuttavia, che sviluppi del genere non sono pensabili, se non dopo un periodo relativamente lungo di calma internazionale. Non sarebbe infatti immaginabile, ad esempio, che vi si possa giungere mentre la crisi in Medio Oriente non ha trovato soluzione; nè si potrebbe in ogni caso prescindere da una qualche forma di approvazione delle N.U.;
- 4) individuazione congiunta dei fattori, che potrebbero "destabilizzare" la situazione attuale al fine di esaminare la possibilità di limitarne l'impiego. Quanto è accaduto recentemente, ad e-

sempio, per i "cruise missiles", potrebbe e dovrebbe verificarsi per altri tipi di armamenti e di "lanciatori" allo studio; e potrebbe trovare applicazione anche in caso di scoperta di armi non nucleari con speciali possibilità di penetrazione o con speciali capacità di intercettazione;

- 5) accordi per evitare incidenti spaziali. Ogni deterrente nucleare globale è ormai generalmente accompagnato da una serie di componenti spaziali, che garantiscono la possibilità di un tempestivo scoprimento di un eventuale attacco e permettono di esercitare un continuo ed efficace controllo sugli armamenti avversari. Queste componenti spaziali sostituiscono, in maniera permanente e fin dal tempo di pace, quell'apparato esplorativo che, in altri tempi, all'inizio dei conflitti, veniva costituito dai reggimenti di cavalleria leggera o di cacciatori. Incidenti, che toccassero questa speciale parte di un "deterrente", parte che ne costituisce l'"involucro sensibile", sarebbero molto più pericolosi, oggi, che gli incidenti di frontiera dell'epoca classica, anche perchè, nel caso di un intervento nucleare, vengono a mancare tutti quei preavvisi (mobilitazione, ammassamento delle truppe, loro dislocazione) che permettevano in passato di meglio valutare le intenzioni dell'avversario e d'aver comunque un certo tempo a manovre politiche dell'ultima ora. Questo "involucro spaziale" costituisce oggi una delle parti più delicate della struttura internazionale: e non si può sottolineare abbastanza la necessità che esso, nel caso di ogni potenza globale, venga attentamente rispettato.

Nella facile previsione che, nell'epoca attuale, il disarmo nucleare verticale non possa essere attuato e che convenga attendersi soltanto l'indicazione di pianificazioni reciproche delle superpotenze: e nell'evidente difficoltà di raggiungere intese di contenuto equilibrato sull'impiego delle armi atomiche (basti ricordare la proposta sovietica di rinuncia al "primo uso" di tali armi); quelle che ho elencato, mi sembrano alcune fra le misure che potrebbero essere studiate o consolidate, per rendere meno probabile il ricorso effettivo alle armi atomiche. Le misure indicate, riguardano, in prima linea, le massime potenze, e solo col loro consenso possono essere attuate. Ma non possono essere indifferenti a tutti noi per l'interesse che abbiamo ad una maggiore stabilità e ad una minore pericolosità della situazione internazionale.

Val la pena di rilevare - "en passant" - la scarsa attenzione che l'opinione pubblica, in generale, e le stesse superpotenze, in particolare, dimostrano per i vari deterrenti proporzionati. Vi è, al riguardo, un'indifferenza pari a quella delle grandi istituzioni medioevali per la costruzione dei castelli. Nessuna iniziativa, effettiva o formale, è stata presa per il loro controllo o per la loro limitazione: nella consapevolezza, senza dubbio, dei problemi politici che tale controllo comporterebbe e nella certezza che tali tipi di deterrenti devono trovare un limite automatico nella loro "proporzione".

Vi è tuttavia un principio fondamentale che meriterebbe di essere riaffermato. Uno dei risultati più significati raggiunti dal diritto della guerra nell'epoca classica fu senza dubbio il consenso generale circa il concetto che la guerra poteva essere fat

ta esclusivamente da soldati contro soldati. Lo stato di guerra abilitava certi individui - muniti di certi contrassegni - a compiere, per conto dello stato cui appartenevano, ed in determinate circostanze, certe opere di morte e di distruzione nei confronti di altre persone ed obiettivi con caratteristiche militari, esentandoli da ogni responsabilità al riguardo. In linea di massima, tutti gli obiettivi civili erano esclusi: e il violarli costituiva un crimine, che vari condottieri di paesi vinti hanno regolarmente espiato. In un conflitto nucleare moderno, questa distinzione, che costituiva una delle conquiste del diritto internazionale e che aveva trovato conferma nelle stipulazioni pattizie del secolo che ci ha preceduto, è in gran parte scomparsa, o risulta almeno attenuata, se non altro perché la si ritiene in pratica inattuabile. Così nei vari testi di strategia o di "arms control", si parla di possibili azioni alternative "contro le armi" o "contro le città". Senza farsi illusioni sull'efficacia di norme astratte, forse non sarebbe inutile ricordare e ribadire che l'unica strategia che si può ritenere ammissibile, nella sua tragica necessità, anche oggi, è quella contro le armi: e che le distruzioni non connesse strettamente con tale obiettivo rimangono un illecito punibile secondo il diritto internazionale. Ciò varrebbe forse a confermare, pur nelle mutate circostanze, l'esistenza delle stesse limitazioni per le armi convenzionali, per le quali si constata, oggi, una minore sensibilità rispetto a quelli che erano le reazioni tradizionali. Si tratta di principi fondamentali: e sarebbe grave che, proprio oggi, quando forse sono più necessari che mai, fossero dimenticati in nome di uno sterile realismo.

CONVEGNO DI STUDI SU:
ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE
FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

13

T e m a VI

ITALIA E STATI UNITI DINANZI ALL'ORDINE ECONOMICO
INTERNAZIONALE - IL SISTEMA ECONOMICO INTERNAZIO-
NALE E LA SUA PROGRESSIVA TRASFORMAZIONE

IL PROBLEMA DELL'ORDINE ECONOMICO INTERNAZIONALE
NELLA TEORIA DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

U M B E R T O G O R I



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

Nel Rapporto della Banca Mondiale (agosto 1978) sullo sviluppo nel mondo, Robert Mc Namara scrive che, nonostante gli sviluppi degli ultimi 25 anni, circa 800 milioni di esseri umani restano relegati nella "povertà assoluta" (malnutrizione, analfabetismo, malattia, miseria, mortalità infantile elevata, speranza di vita ridotta), incompatibile con la dignità umana, e che tale povertà assoluta diventerà inaccettabile alla fine del secolo, dato l'accrescimento demografico dei Paesi in via di sviluppo, ormai inevitabile (3,5 miliardi nel 2000 contro 2,1 miliardi nel 1975).

- Da questa constatazione emergono i 2 obiettivi inseparabili dello sviluppo:
 - 1) accelerare la crescita economica, e
 - 2) ridurre la povertà.
- Il compito è urgente perchè l'interdipendenza dell'economia internazionale si accentuerà sempre più ed è estremamente delicato perchè occorrerà procedere a manipolare la struttura degli scambi.

"Non sarà un compito facile - dice Mc Namara -. Tuttavia, trascurare la razionalizzazione del quadro economico non potrà, in definitiva, che essere pregiudizievole a tutti".

- Ciò che hanno fatto sinora i Paesi industrializzati consiste:
 - 1) nell'aver aumentato di moltissimo le esportazioni nei Paesi del Terzo Mondo;
 - 2) nell'aver effettuato prestiti a questi Paesi;
 - 3) nell'importare materie prime e manufatti, con deterioramento, peraltro, dei termini di scambio contro prodotti industriali.

In sostanza - per esprimerci con le parole del Rapporto - "gli orientamenti economici ed il clima della crescita nei Paesi industrializzati (quelli ad economia centralizzata sono abbastanza irrilevanti a questo proposito) determinano ora rigidamente le prospettive di progresso di numerosi Paesi in via di sviluppo, fenomeno - questo - che si ripercuote sulle strategie che essi possono mettere in opera con successo".

Siamo al concetto di DIPENDENZA che converrà ulteriormente analizzare.

Questo nostro sistema internazionale, uscito dal 2° conflitto mondiale e dal processo di decolonizzazione, è basato sulla filosofia del liberismo negli scambi commerciali e negli investimenti di capitale.

Ma per funzionare correttamente, esso dovrebbe basarsi su un presupposto fondamentale: l'uguaglianza sostanziale, e non solo formale, dei protagonisti. In caso contrario, i ricchi diventano più ricchi e i poveri più poveri. Questo a prescindere dallo scarso rispetto per i principi liberisti che si concreta nelle barriere protettive a carico dei manufatti (prodotti industriali) esportati dal Terzo Mondo. E, del resto, il mercato internazionale non è libero (V. RIO), perchè esso non implica il libero movimento di lavoro, capitale, merci e servizi in tutte le direzioni.

Quanto sopra porta progressivamente alla Lotta del Terzo Mondo per un nuovo ordine internazionale. Bandung (1955), la prima UNCTAD (1964), la Carta di Algeri (1967), la dichiarazione dell'OPEC e la Carta dei Diritti e Doveri economici degli Stati (1974), la Conferenza Nord-Sud (1975) - dove gli USA tentano di limitare il dibattito al solo problema del petrolio - sono le principali tappe di questa ribellione.

- La teoria degli assetti sistemici vede, alla base di ogni assetto, 3 elementi:

- a) sicurezza,
- b) soddisfazione di interessi, e
- c) flessibilità di rapporti.

Dove ciò manchi, si creano le spinte per un mutamento di sistema.

Non è però chiaro dove la lotta potrebbe condurre. Vi sono due filosofie: alcuni Stati in via di sviluppo vorrebbero liberarsi della logica implacabile dell'ordine esistente e puntare tutto sull'agricoltura e sulla soddisfazione dei bisogni essenziali, riscoprendo valori ormai perduti. Molti altri, però, si contentano di miglioramenti allo status quo, contribuendo così alla legittimazione del vecchio ordine, che sembra diventare più equo. E' il caso, ad esempio, dei "Paesi di Lomé", almeno secondo certe interpretazioni.

Eppure, come emerge chiaramente dal Progetto RIO del Club di Roma, "Marginal changes will not be sufficient. What is required are fundamental institutional reforms, based upon a recognition of a common interest and mutual concern, in an increasingly interdependent world. What is required is a new international order in which all benefit from change".

Il Rapporto del Club di Roma afferma anche che la domanda di un nuovo ordine internazionale non è che "la naturale evoluzione della filosofia già accettata sul

piano nazionale". E significativamente aggiunge che "many in the RIO group believe that this equitable social order (che è il fine proclamato dello sviluppo inteso in senso globale) could best be described as humanistic socialism since it would aim at equalizing opportunities within and among nations and be founded on universal human values" (p. 63).

Per tornare al punto centrale, la dottrina ha elaborato una distinzione fra dipendenza dall'esterno e dipendenza come processo di incorporazione di paesi deboli nel sistema capitalistico globale. Mentre nel primo caso, lo Stato è visto unitariamente come entità omogenea interagente con l'ambiente internazionale, nel secondo esso si annulla come unità analitica utilizzabile per dar posto, behavioristicamente, ad un sistema più concreto di classi e di gruppi "interni" particolari che interagiscono con il capitale internazionale. Da un punto di vista di scienza empirica, ciò appare essere un indubbio passo in avanti.

Oltre a questa tendenza verso l'operazionalizzazione dei concetti e contro la loro reificazione, si è fatta strada nelle relazioni internazionali la Linkage Theory (o teoria delle interdipendenze) in sostituzione del tradizionale paradigma della dicotomia fra ordinamento interno e ordinamento internazionale.

Per questa teoria, il sistema interno ed il sistema internazionale si influenzano reciprocamente.

Nel caso di dipendenza come forma asimmetrica di interdipendenza (dependence), l'unità analitica è lo Stato unitariamente considerato e il concetto esprime una relazione diadica (nella sua forma più estrema A non ha bisogno di niente da B, mentre B dipende da A per il soddisfacimento di tutti i suoi bisogni). Questa forma di dipendenza si verifica in misura intermedia anche per gli Stati industrializzati inter se: USA, Giappone e CEE nei confronti dei Paesi OPEC; Canada nei confronti degli USA, etc. L'interdipendenza simmetrica - che non degrada in dipendenza - è rara. Essa si verifica teoricamente allorchè:

- 1) La misura dell'interesse o desiderio di A per un bene (x) di B è uguale alla misura dell'interesse o desiderio di B per un bene (x1) di A;
- 2) Il grado di controllo di x da parte di B è uguale al grado di controllo di x1 da parte di A;
- 3) La capacità di A di sostituire x o B è uguale alla capacità di B di sostituire x1 o A.

Mentre il concetto di dipendenza così inteso riposa su tre condizioni:

- a) la grandezza della relazione di dipendenza,
- b) l'importanza del bene da cui si dipende, e
- c) la disponibilità e il costo delle alternative,

il concetto di dipendenza come assenza di autonomia di sviluppo (dependency, dependencia) è chiaramente un concetto che esprime una relazione causale: esso sta a significare "a situation in which the economy of certain countries is conditioned by the development and expansion of mother economy... The relation of interdependence between two or more economies... assumes the form of dependence (= qui dependency) when some countries... can expand and can be self-starting, while other countries... can do this only as a reflection of that expansion, which can have either a positive or a negative effect on their immediate development" (Dos Santos).

Qui non si tratta tanto di dipendenza dall'esterno, quanto della dipendenza da meccanismi esterni, transnazionali per assicurare il completamento delle attività economiche di base del sistema considerato.

In altre parole, si è di fronte ad "un'assenza di interdipendenza fra le funzioni economiche di un sistema. Questa mancanza di interdipendenza implica che il sistema non abbia una dinamica interna che gli permetta di funzionare come un'entità indipendente ed autonoma" (Havelock Brewster).

Come dice Cardoso, "l'accumulazione capitalista nelle economie "dipendenti" non completa il suo ciclo"... ma "dipende da un complemento dinamico posto all'esterno: essa si deve inserire nel circuito del capitalismo internazionale".

Tale mancanza di integrazione delle varie parti dell'economia di un Paese, dovuta ai forti linkages esistenti fra settori specifici dell'economia locale ed economie straniere, porta a distorsioni strutturali del sistema: l'allontanamento degli imprenditori locali dai settori più dinamici del mercato; l'aumento, talora, della disoccupazione; un peggioramento nella distribuzione del reddito; il deterioramento e l'inquinamento di valori culturali; la distorsione dei processi politici locali, etc. E' ciò che avviene con le multinazionali che hanno pertanto un potere strutturale che può manipolare scelte e risorse e creare le leggi che danno forma al potere di contrattazione (che è solo il potere di controllare gli esiti di specifici eventi) (Caporaso).

In questo caso si dice anche che un sistema è penetrato, che cioè attori di un sistema esterno allocano autoritativamente valori (in senso Eastoniano), cioè fanno politica, nel sistema medesimo.

Ciò porta il discorso sulla biforcazione dell'organizzazione politica e di quella economica. Alla sovranità formale non corrisponde la sovranità sostanziale. Alla parcellizzazione politica fa riscontro la ricerca di blocchi economici multinazionali.

Ogni sistema politico ha due dimensioni, la dimensione comunitaria (Gemeinschaft) e la dimensione societaria (Gesellschaft). La prima è basata su comuni valori e su comuni lealtà, ed è su questa che è basata, per il vero, la sovranità; la seconda su relazioni basate sull'interesse. Ora si assiste ad una sempre maggiore dissociazione dei livelli ove si situano le dimensioni societarie e quelle comunitarie dei sistemi politici.

Da una parte, quindi, stanno Stati sovrani formalmente e, almeno in una certa misura, sostanzialmente; dall'altra, Stati che hanno solo l'involucro della sovranità.

Ciò non può non avere effetto sul diritto internazionale che tradizionalmente ha servito gli interessi dei potenti e degli uguali. Come afferma anche il Rapporto "RIO" "c'è necessità di cambiamenti qualitativi nel diritto". "La maggioranza dei soggetti non sono più potenti ma, piuttosto, deboli e non privilegiati. Essi hanno bisogni giuridici diversi. Essi richiedono dal diritto qualcosa di più che non semplicemente la regolamentazione della libertà. Essi richiedono norme per spartire la libertà (partecipazione ai processi decisionali), per abolire le discriminazioni negative, ... ma anche per ottenere discriminazioni positive (protezione giuridica contro gli arbitri dei potenti).

Il diritto internazionale, basato sul presupposto dell'assoluta eguaglianza degli Stati, è basato in realtà sulla mancanza di equità. All'affermazione dei diritti dei deboli devono invece corrispondere i doveri dei potenti. E' quanto cerca di proporre la Carta dei Diritti e Doveri economici degli Stati che, opportunamente perfezionata, potrebbe utilmente trasformarsi in una Convenzione-quadro vincolante gli Stati (proposta RIO).

Ma forse ciò non può ancora avverarsi perchè è nella natura del diritto non di precedere, ma di seguire il mutamento e legalizzarlo.

Lo jus cogens appare però, fra le altre, nelle proposte pratiche del Club di Roma. Tali proposte toccano quasi tutti i settori dell'attività umana, ma vengono anche precisati i criteri di priorità. Su di essi prevale quello riferentesi all'urgente necessità di rimuovere le grosse ingiustizie. Seguono i criteri della fattibilità politica, del beneficio netto previsto, del rapido risultato.

Ma la negoziazione di "pacchetti" basati, appunto, sulla contrattazione, comporta il pericolo di una perpetuazione dell'ordine internazionale esistente. "La creazione di un nuovo ordine internazionale - afferma il Rapporto RIO - deve in definitiva essere opera delle forze dell'equità e ciò comporta un rafforzamento sostanziale delle posizioni negoziali dei Paesi più svantaggiati. Tale rafforzamento deve essere visto come una "condizione preliminare" per il successo dei negoziati in questione su pacchetti esaurienti e completi.

La strategia da seguire è quella sistemica, che è poi l'unica scientifica. Nessun grande problema del mondo contemporaneo può essere affrontato isolandolo dal contesto. Qualsiasi tentativo in tal senso, incoraggiato da un mentalità tradizionalmente specialistica, non può che creare complicazioni in aree apparentemente lontane dal settore considerato. La ricerca delle interdipendenze globali deve precedere l'azione se non si vuole che effetti perversi scaturiscano da intenzioni e da corsi di azione di per sé buoni o, comunque, non cattivi.

Per far questo occorre un potenziamento degli enti internazionali e, in essi, delle istituzioni di ricerca e delle metodologie empiriche (operazionalizzazione degli obiettivi in programmi controllabili, etc.). I concetti di sovranità politica e di autonomia scientifica devono essere insomma rivisitati.

CONVEGNO DI STUDI SU:
ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE
FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

14

T e m a I I

ITALY, THE UNITED STATES AND THE INTERNATIONAL
SECURITY SYSTEM: THE ACTION FOR THE MAINTENANCE
OF PEACE AND DISARMAMENT

LOUIS J. HALLE



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

I have been asked to open this afternoon's discussion, which is to be on "Italy, the United States and the International Security System" - especially, as I gather from the title, with reference to "the action for the maintenance of peace and disarmament". And I have been asked to open this discussion in a talk of twenty to thirty minutes. The subject is broad; the time is short. Under the circumstances, I shall take only a distant view of the subject, a view that omits all detail. My aim in doing this is merely to establish a rough philosophical and semantic framework for our discussion.

I shall begin with broad considerations that are necessarily abstract and theoretical, and go on from them to what bears more particularly on realities that challenge Italy and the United States today.

So much by way of an introduction to my own introduction of our discussion.

The overriding objective of any country's foreign policy must be the maintenance of its security against possible threats from the world outside its frontiers. It is not enough, however, for a country to keep itself in a posture of readiness to meet such threats. What is more important is to prevent such threats from arising at all. And to prevent such threats from arising at all, a country must cooperate with other countries to promote and to maintain a condition of peace in the international world at large. For the security of each depends on the maintenance of peace among all.

This is especially true in the crowded modern world, where the distances between the most distant countries, in terms of travel-time, is measured in minutes where it was formerly measured in months. So, for the sake of its own security, each country is driven to cooperate with others for the maintenance of peace - in the degree to which such cooperation is possible.

Italy and the United States, the two countries that concern us primarily at this conference, have joined together in a wider association - that of the North Atlantic Treaty Organization - for the maintenance of the national security of each. This objective of their own security, for which Italy, the United States, and the other NATO countries have joined together in a common association, inevitably entails their cooperation for the common objective of promoting the international peace on which that

security depends.

It is not only the security of Italy and the United States, and it is not only the security of the NATO countries, that depends on the establishment of a régime of international peace. The security of the Warsaw Pact countries depends on it no less. For, in a world of nuclear armaments, any general breakdown of international peace, manifesting itself in the outbreak of general war, would pose an intolerable threat of nuclear destruction for the members of NATO and the members of the Warsaw Pact alike.

Let us, then, talk about what the establishment of international peace entails.

The world "peace", by itself, is too imprecise. I can make it less so by equating it with the word "stability". The objective of international peace means the objective of stabilizing international relations. Italy and the United States, the NATO countries and the countries of the Warsaw Pact, have a common interest in the development of international stability.

But the word "stability" is still too imprecise. I can make it, in turn, less imprecise by equating it with the term "balance of power".

It has been true since the beginning of history, and remains no less true today, that peace among sovereign states depends on the maintenance of a balance of power - as Thucydides recognized almost twenty-five centuries ago. There has got to be a balance of power - whether it is a consciously created and managed balance of power (as was the case in the generation after the Napoleonic wars), or whether it is a balance of power that arises of itself, without conscious and deliberate intention on the part of statesmen.

If security depends on international peace, and international peace depends on international stability, and international stability depends on a balance of power, then surely it is better for governments to pursue the objective of a balance of power consciously and deliberately (as the statesmen of 1815 did, as the SALT negotiators are doing today) than to depend on its simply arising by itself out of circumstances.

If ever there was a lesson that history should have taught us, in ancient and modern times alike, it is that of the dependence of peace and security on the main-

tenance of a balance of power. Not only did the disastrous Peloponnesian War get started because the other Greek states were so listless as to allow Athens to grow and expand until she had upset the balance among them. The Napoleonic wars arose only because the other European states, reacting much too slowly, allowed France to expand and to grow to such strength as to upset the European balance of power - whereupon a generation of warfare was necessary to put France down again.

Once more - World War One broke out in consequence of the growth of the Kaiser's German Empire to the point where the European balance of power had begun to give way.

Still again - World War Two arose when the other powers, feckless and demoralized as they were in the 1930s, allowed Hitler to upset the balance of power - although he could have been stopped, still, without any bloodshed in 1936, in 1937, perhaps even in 1938. And once more a terrible war had to be fought, over a period of years and at an incalculable cost, to restore the balance of power.

The Cold War, from about 1946 to 1963, arose because Stalin's Russian in its sudden expansion at the end of World War Two - when the United States was withdrawing its forces back across the Atlantic - created still another challenge to the balance of power on which the security of all depended.

So the Napoleonic wars, World War One, World War Two, and the Cold War were all fought to maintain or to restore the balance of power.

Today we do have, once more, a balance of power of sorts - but one that remains insufficiently stable for a number of reasons, political and technological. Our business, the business of statesmanship in the world today, is to develop and increasingly to stabilize this balance.

In some ways, this is easier in the nuclear age and at the nuclear level that ever before in history. I can't go into detail, but a simile will suggest my meaning.

When two opponents confront each other, it does not make any difference that one can kill his opponent ten times over while his opponent can kill him only five times over. The balance is perfect: each can kill the other. This, essentially, is the situation between the United States and the Soviet Union today. The purpose of the SALT talks is to keep it that way - to keep it that way under circumstances of the most rapid technological change.

Of course this whole situation will become far more complicated, and more unstable, if and as effective

proliferation of nuclear armaments to more and more states occurs. But effective proliferation has not occurred as fast as everyone predicted twenty or thirty years ago, and we must hope that it will continue to be put off. Indeed, there are good reasons to expect that it will be.

I said earlier that by "peace" we mean "stability", and by "stability" we mean "balance of power". But I said nothing about what it is that we mean by the term "balance of power".

I suggest to you that what we mean by "balance of power" is mutual deterrence.

When power is so distributed and so managed in the international community as to deter any one member of the community from embarking on an attempt to establish its hegemony over the others, then you have the mutual deterrence that we call "balance of power".

Of course power is not only military power. I have merely to mention the name Saudi Arabia to make that point - and I shall have something to say, in the course of these remarks, about the very great power of Saudi Arabia in the world today - power that is not military. However, in my limited time I shall confine myself largely to military power.

The formulation of the subject for this afternoon's discussion, in a reference to the military element, makes use of the word "disarmament", which denotes the reduction of armaments. The SALT talks, however, have limitation rather than reduction as their objective. In any case, for a reason that I shall come to in a moment, I prefer the broader term "arms control" - at least, I prefer it in English. (We all know that the word "control" has a different sense in French, in Russian, and for all I know in Italian, from its sense in English. But that is a problem for the translators). I think the only reason why the term "disarmament" is still so generally used is that it appeals to a certain part of the public in all our countries, which still sees the elimination of arms as the magic key to peace.

The purpose of arms control is the attainment of a stable, of an enduring balance of power. That is what I hold to be the valid purpose, and the principal purpose, of the SALT talks going on in Geneva today. That is what I hold to be the valid purpose, and the principal purpose, of the MBFR talks going on in Vienna today.

Note that this purpose might entail an increase of armament - such as, increased hard-basing of missiles, or an increase in hard-based missiles - rather than a decrease (which explains my preference for the term "arms control"). For the most part, however, we must favor the establishment of a balance at a lower rather than a higher level - if only for budgetary reasons.

The consistently negative experience of disarmament negotiations over almost eighty years now, since the first Hague Peace Conference in 1899, shows that the overall reduction of armed forces can come about only after the relaxation of international tensions, and as a natural consequence of their relaxation. The reduction of arms can not be achieved otherwise. Let me say this bluntly, without nuance. The earlier disarmament idealists were wrong in believing that détente was to be achieved by the reduction of arms, that the reduction of arms could come first and would lead to détente, rather than the other way around.

So far, in accordance with the distant perspective I have adopted, I have been talking in exceedingly abstract and theoretical terms. I shall continue, now, with something more specific in its bearing on the security of Italy - and, consequently, on the security of the United States, since the security of the United States and the security of Italy are bound up together.

What, specifically, is the threat to the common security of Italy and the United States that justifies the maintenance of NATO?

The threat, as we all recognize today, is not that the Red Army might march to the English Channel, conquering and occupying Italy on the way. That, surely, is the last thing Moscow would want to see happen. Moscow has a hard enough job holding down East Europe as it is, without adding West Europe. If I have to say in a single word what the real threat is, then that word must be "Finlandization".

My Finnish friends do not like this word, but there is no disrespect for the Finns in my own use of it. Quite the contrary. No other nation that has a common frontier with the Soviet Union has shown such a combination of courage and statesmanship as have the Finns, ever since 1939, in keeping such a large measure of independence as they have. It is greatly to their credit. Nevertheless, because of a local imbalance of power, their freedom to conduct an independent foreign policy, political or economic, is severely limited - and necessarily so.

Even their freedom to conduct an independent domestic policy appears to be under a degree of limitation. For example, in 1974, after a Finnish publisher had obtained the rights to a Finnish-language edition of Solzenitzin's Gulag Archipelago, a decision was made not to proceed with its publication in order to avoid any provocation of the Soviet Union. This restriction on freedom of speech - for such it was - was quite simply the product of the local imbalance of power.

Because there was no such local imbalance of power in the positions of either Italy or the United States, there was no question of not publishing The Gulag Archipelago in either of these countries. There was no question of refraining from publishing it in order to avoid any provocation of Moscow.

Let us imagine, however, a purely hypothetical situation - a situation that is, in fact, implausible in terms of present circumstances. Let us suppose that the present North Atlantic security system has disintegrated, leaving each of its present member states to fend for itself as best it may. And let us suppose that the Soviet Union has, at the same time, greatly increased its naval power in the Mediterranean. Under these circumstances, we could imagine such a situation as the following.

In the scenario I now unfold before you, the Soviet Union holds naval maneuvers in the Adriatic. In the course of those maneuvers some formidable Russian warships parade ostentatiously up and down the Italian coast. At the same time, the Soviet ambassador in Rome formally protests to the Italian Government that Radio Rome is broadcasting certain programs which Moscow considers hostile to the Soviet Union. The ambassador's Government in Moscow wants those programs stopped.

How does the Italian Government respond? What does it do?

It looks around for allies, and sees that it has none. It looks at the balance of military forces, and it is appalled. Perhaps it finds that it has also to take account of militant supporters of the Soviet Union who have proliferated within its own population. One possibility is that, under such circumstances, the Italian Government, like the Finnish Government in 1974, finds it prudent to require that Radio Rome be more careful than it has been to avoid broadcasting anything that Moscow might consider provocative - including the programs that were the subject of the protest. So a process would have been inaugurated that, step by step, might entail the progressive erosion of Italian independence.

Finlandization is a matter of degree. It could, in its progress, reach a point where national independence had been largely lost - as the national independence of Czechoslovakia has been largely lost.

Such independence as Finland still enjoys today is attributable, not only to the undoubted courage of the Finns, as manifested in 1939, but also to the existence of NATO, to the west of them, as a deterrent influence on the Soviet Union, to the east. The local imbalance of power exists within the larger framework of an Atlantic balance of power.

Let me now present one other scenario, which is not quite as implausible as the one I have just put before you.

In this other scenario, the Soviet Union has developed and deployed its naval power in such a fashion that it could, at any time, cut off the supplies of oil from the Middle East to the countries of West Europe, and to the United States as well. Mind you, it does not exercise this capability - but it could do so at any time if it chose. Under the circumstances, not only Italy and the other European members of NATO, but the United States as well might conclude, as a matter of prudence, that they had better avoid any action that Moscow might find provocative. This is to say that circumstances could develop in which the United States itself might be under a pressure not altogether unlike the pressure that limits Finnish independence today.

This is, in fact, a real threat today, whether imminent or not, to Italy and the United States alike. Both countries alike could find themselves cut off from sources of the energy on which their economic life depends - by military action, or even without military action. I need only call your attention to the fact that the United States, today, is so prudent as not to apply the human-rights component in its foreign policy to its relations with Saudi Arabia. Just as Finland refrained from publishing Solzenitzin in order to avoid provoking the Russians, so the United States (wisely, to my mind) refrains from concerning itself with human rights in Saudi Arabia - making this exception to its policy in order to avoid what might be the consequences of provoking the Saudi Arabians.

In conclusion, I shall demonstrate to you that I am basically impartial in these observations.

You may recall that in 1952 General Eisenhower

and Mr. John Foster Dulles, in the Republican electoral campaign for the presidency of the United States, advocated an American policy of "liberating the satellites of the Soviet Union" - as they put it. But when they won the election and set up their Administration, they refrained from carrying out their promise to liberate the satellites.

Why did they refrain?

The reason why they refrained from carrying out their campaign promise was that they were deterred by the military strength of the Soviet Union. They were deterred by the existence of a balance of power. If they had not been so deterred, and if they actually had proceeded to undertake the liberation of the satellites, I dare say there would have been a general breakdown of the international order, such as it was, eventuating in a third world war. And in that case I feel sure we would not be holding our conference here today.

So I conclude that all our efforts - those of Italy and the United States, those of the NATO association - should be directed at building a stable and enduring balance of power. In this context, we ought all of us to cultivate the most sophisticated possible understanding of what makes for such a balance of power.

May our discussions here contribute to this end!

CONVEGNO DI STUDI SU:

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE

FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

(15)

INDIRIZZO DI SALUTO DEL PROFESSOR

L U I G I L O T T I



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

E' con grande compiacimento che porgo qui il benvenuto e il saluto augurale della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri". Quando la Regione Toscana nella persona dell'allora suo Presidente Avv. Lelio Lagorio, e il Comune di Firenze tramite il Sindaco Elio Gabbuggiani presero l'iniziativa di promuovere un Convegno di Studi su: "Italia e Stati Uniti di fronte all'ordine internazionale", e la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale si assunse il gravoso compito organizzativo, la "Cesare Alfieri" è stata ben lieta di associarsi per una considerazione fondamentale: perchè la Facoltà tende più che possibile a unire i propri insegnamenti a iniziative culturali esterne e più ampie, specialmente quando esse affrontano tematiche di tanta rilevanza e attualità. Proiettata allo studio e alla comprensione del mondo contemporaneo nelle sue molteplici e così differenti componenti, nel suo così rapido evolversi - com'è negli scopi delle Facoltà di Scienze Politiche - la "Cesare Alfieri" è sempre stata aperta ad un confronto rigoroso e critico sui più importanti e attuali problemi, ad una partecipazione attiva ai dibattiti culturali. Questa impostazione vale per tutti i settori di studio della Facoltà, da quello giuridico a quello economico, da quello storico a quello politico e sociale, e si è concretizzata e più ancora si concretizzerà in tutta una molteplicità di iniziative e di prese di contatto con la realtà complessa che circonda le nostre aule: non isole separate dal mondo esterno ma centri di studio e di meditazione attenta e di dibattito libero sulle vicende che si snodano veloci attorno a noi.

A maggior motivo, quest'ispirazione vale per il settore internazionalistico non solo perchè è il più antico e da sempre quello tradizionale della Facoltà - che si onora di annoverare fra i propri laureati, di oltre un secolo, centinaia di diplomatici e dal secondo dopo-guerra di funzionari agli organismi internazionali; ma anche perchè la Facoltà ha come impostazione di fondo la consapevolezza che non si possono separare mai le vicende e i problemi italiani dalle vicende e dai problemi internazionali. Così la Facoltà ha dibattuto in anni ormai lontani il primo configurarsi dell'odierna situazione internazionale, il primo germogliare dei fervori europeistici con quella carenza ed aspettativa di una realtà nuova che chiudesse per sempre secoli di conflitti fra i popoli europei, e poi gli sviluppi comunitari, e la decolonizzazione e i problemi del Terzo Mondo e gli equilibri internazionali e la distensione e i problemi della sicurezza. E' di pochissimi mesi, dell'aprile scorso, un convegno sui processi decisionali in politica estera in Italia e negli Stati Uniti. E' per tutto questo che la Facoltà teneva ad essere

presente - ed è grata dell'invito - a questa iniziativa che per le sue tematiche si presenta di così spiccato rilievo. Sia nell'affrontare il ruolo degli Stati Uniti nel quadro internazionale, e cioè evidentemente uno dei punti centrali del mondo odierno, sia la posizione dell'Italia, sempre più inserita, come tutti i paesi, in una società internazionale che va gradualmente istituzionalizzandosi, e sempre più protesa al consolidamento dei vincoli europei.

I problemi che il Convegno vuole affrontare sono molti e molto importanti: allargando le tematiche su "Politica, società e organizzazione internazionale in Italia e in U.S.A." affrontate nel Convegno svoltosi nel marzo dello scorso anno a Firenze in occasione del secondo centenario degli Stati Uniti, questo Convegno vuole esaminare il porsi degli Stati Uniti e dell'Italia di fronte ai grandi problemi internazionali, il porsi nel quotidiano procedere della politica estera di fronte all'ordine internazionale, di fronte al sistema di sicurezza, di fronte ai più specifici problemi dei rapporti fra Est ed Ovest in Europa, e della sicurezza e della cooperazione europea dopo Helsinki, e di quelli della cruciale area mediterranea, infine di fronte alla trasformazione del sistema economico internazionale. Una concordanza è alla base: l'appartenenza a uno stesso mondo, gli stretti vincoli pluridecennali, la comune ispirazione ideale.

Il raggio d'azione è diverso: se la politica statunitense spazia a livello mondiale, quella italiana è imperniata - nel quadro degli equilibri delle alleanze esistenti - sull'Europa e sul Mediterraneo, volta soprattutto a concretizzare dopo un trentennio di faticosi sforzi la vocazione europeistica.

E tuttavia nessuno di quei fondamentali e comuni problemi può essere estraneo alla politica italiana. L'interdipendenza di tutti si è accentuata, nessuno può sfuggire alle ripercussioni e vicende apparentemente lontane. Pur con un ruolo ed un peso diversi, le politiche estere dei due paesi non possono non impegnarsi nelle stesse fondamentali tematiche di un mondo che vive - pur fra travagli e tragedie - uno dei suoi più straordinari periodi di accesa.

Perciò è importante approfondire l'atteggiamento che i due paesi assumono di fronte ad esse: è importante approfondirlo con rigoroso e disincantato spirito critico. Ma anche con quell'anelito ideale verso un solido e pacifico assetto internazionale fondato sul rispetto delle libertà di tutti, senza il quale ogni politica estera non ha in sé la forza della speranza del futuro.

Nel momento in cui si inaugura questo convegno, sono lieto di porgere il saluto sincero e calorosissimo del "Cesare Alfieri".

CONVEGNO DI STUDI SU:

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE

FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

16

Tema V

ITALIA E STATI UNITI : LA LORO POSIZIONE
NEL DIALOGO NORD - SUD

Intervento del

A M B. E G I D I O O R T O N A



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

Prima di dare la parola a coloro che intervengono nella discussione, vorrei esporre qualche breve riflessione sul tema che oggi è oggetto della nostra attenzione. Faccio questo con un particolare interesse perchè di tale tema mi sono occupato per molti anni durante la mia carriera.

Quando si parla di posizione degli Stati Uniti e dell'Italia nei confronti dei problemi dei paesi in via di sviluppo, non possiamo non ricordare che il primo accenno a questo problema fu fatto nel discorso di insediamento del Presidente Truman, quando egli espose i punti del suo programma. Il punto quarto riguardava appunto i Paesi in via di sviluppo: esso costituì la prima avvisaglia della consapevolezza da parte degli americani del grande problema che si stava aprendo nel mondo: quello delle regioni arretrate.

Il problema non fu però subito affrontato nel campo internazionale in sede tecnica e fu inizialmente considerato con lentezza e con inadeguatezza: il che non stupisce se si pensa che gli Stati Uniti si trovavano impegnati molto attivamente nella ricostruzione europea nella prima decade del dopoguerra.

Devo dire che fu soltanto agli inizi degli anni '60 che del tema si cominciò a parlare nell'ambito internazionale in via tecnica e ufficiale, soprattutto con la creazione di un organismo che fu chiamato il DAG (Development Assistant Group) e che fu istituito presso l'Organizzazione per la cooperazione economica europea di cui facevano parte anche gli Stati Uniti e che, come tutti ricordiamo, fu il primo prodotto istituzionale del "Piano Marshall". Nel DAG il problema dell'aiuto ai paesi in via di sviluppo fu oggetto di assidue cure attraverso riunioni periodiche nelle quali si mirò soprattutto a esercitare un controllo sull'attività e l'atteggiamento dei vari Paesi industrializzati nei confronti delle esigenze di quelli arretrati. Il DAG esplicò insomma una costante vigilanza sulle iniziative e sui contributi che i vari paesi andavano facendo, fornendo elementi di conoscenza, notizie e statistiche che venivano periodicamente pubblicate e che erano oggetto di esame, di confronti e anche di critiche reciproche nelle sedute che venivano indette dall'organizzazione promotrice. Occorre però ammettere che l'opera del DAG contribuì solo limitatamente a una pratica impostazione del problema e soprattutto a un aumento delle enlargizioni dei Paesi abbienti.

Per continuare brevemente nella storia dei rapporti tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo, vorrei ora far rilevare che fu soltanto con la fine dell'era coloniale e con la raggiunta indipendenza dei paesi africani, asiatici e via dicendo che si verificò l'esplosione del problema in sede internazionale.

Io ebbi la ventura all'inizio degli anni '60 di trovarmi alle Nazioni Unite, come Rappresentante Italiano, e ricordo vividissimamente il carattere polemicamente aggressivo della posizione dei Paesi in via di sviluppo e le confrontazioni dialettiche di quelli che già allora si costituivano come due gruppi contrapposti, Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo.

La tesi da parte di quest'ultimi era che, essendo stati vittime di sfruttamento da parte dei Paesi coloniali, essi avevano maturato diritti a ricevere adeguati contributi che tali sfruttamenti compensassero. Da tale posizione, che costrinse i Paesi industrializzati a una posizione di difensiva costante, derivò quella che finì per essere una aspra e ricorrente colluttazione internazionale, non ultima, credo quella della conferenza di Nairobi nella quale si cimentò il cosiddetto gruppo dei 77 che oggi si può considerare dei 110 paesi in via di sviluppo, Paesi che, quali che possano essere le differenti esigenze e posizioni di ciascuno, nei momenti in cui le confrontazioni si acutizzano, agiscono come un solido blocco protestatario.

Ora per fissare alcuni elementi di riferimento per la nostra discussione, vorrei far presente che, quando ci si riferisce ai cosiddetti Paesi in via di sviluppo, si parla in pratica di quattro o cinque diverse categorie di Paesi, che non sono tutti nella stessa situazione. Vi sono i Paesi dell'OPEC, i quali hanno una situazione finanziaria del tutto diversa dagli altri, con problemi di sviluppo, ma anche con risorse formidabili. Vi sono i Paesi che sono già avviati verso l'industrializzazione; basti pensare al Messico e al Brasile.

Vi sono Paesi a medio reddito, come per esempio la Tunisia, e poi vi sono i Paesi a basso o a veramente bassissimo reddito pro-capite, i quali ultimi costituiscono il motivo della maggiore preoccupazione nell'agone internazionale.

Il problema soprattutto di questi Paesi si pone in modo tragico: basti pensare che la popolazione del nostro globo in questo momento è di poco più di 4 miliardi e che entro la fine del secolo potrà facilmente superare i 6 miliardi. Ma soprattutto occorre notare che mentre gli Stati Uniti hanno un reddito pro-capite di 5000 dollari all'anno e alcuni dei Paesi europei un reddito pro-capite di 1500 dollari all'anno, per un miliardo e mezzo di uomini di questo globo il reddito pro-capite si aggira sui 100 dollari all'anno.

Quindi siamo di fronte a sperequazioni gigantesche e quindi a possibilità di confrontazioni estremamente preoccupanti: è questo il tema che deve essere oggetto di particolare attenzione in riunioni come la nostra.

Per passare a un altro ordine di considerazioni che potrebbero forse aiutare la nostra discussione rileverò che ad alimentare le impostazioni dialettiche che ho sopradescritte, si sono verificate quasi subitaneamente negli ultimi anni crisi profonde quali quella dell'energia, e quella connessa con difficoltà di produzione di generi alimentari e di fertilizzanti. Tutto ciò ha prodotto nel mondo una propensione verso una fase recessiva, il che fa sì che le richieste e le esigenze dei Paesi in via di sviluppo debbano essere viste anche in relazione a tali fattori negativi. Quanto alle richieste dei Paesi in via di sviluppo vorrei, per migliore intendimento del problema, dividerle in tre categorie.

La prima riguarda richieste che i Paesi industrializzati non possono facilmente prendere in considerazione. La seconda riguarda richieste negoziabili. La terza, richieste che possono essere soddisfatte.

Alla prima categoria appartengono quelle che sono state portate nel loro internazionale sulla base di pretese politicamente e volutamente polemiche, quale per esempio la concessione ai Paesi in via di sviluppo di non far fronte ai propri debiti sia pubblici e sia privati; oppure la costituzione di cartelli per fissare i prezzi delle materie prime.

Sono queste richieste il cui accoglimento sconvolgerebbe i principi rituali dell'ordine economico internazionale. Non soltanto è difficile che i Paesi industrializzati possano aderirvi, ma una loro accettazione finirebbe per essere generalmente dannosa per tutti coloro che a un ordine vogliono attenersi.

La seconda categoria delle richieste e delle aspettative negoziabili riguardano per esempio la disponibilità di fondi per la stipulazione di accordi di materie prime oppure il codice di condotta per le "corporazioni multinazionali" le quali hanno, come loro sanno, molte propaggini in molti Paesi in via di sviluppo: la possibilità dell'adozione di codici del genere è in verità oggetto di studio nell'ambito delle organizzazioni internazionali da qualche tempo a questa parte.

E, per quello che riguarda poi la terza categoria, quella delle richieste accettabili, può dirsi che da parte di molti dei Paesi sviluppati si cerca di fornire risposte positive sia con riguardo alle disponibilità di fondi per investimento atti a favorire il processo di industrializzazione dei Paesi in via di sviluppo e sia con contributi a fondo perduto o a tasso agevolato. Basti pensare a quanto fa la Comunità economica europea.

Detto questo per quello che riguarda le richieste di questi Paesi, vorrei adesso accennarvi brevemente ai dilemmi che si pongono ai Paesi industrializzati e le difficoltà che per essi si manifestano nel loro dialogo non facile con i Paesi in via di sviluppo.

Innanzitutto abbiamo una categoria di Paesi, quelli cui avevo già accennato prima e che potrei chiamare Paesi a medio reddito, i quali hanno indubbiamente portato avanti tipi di produzione disturbanti per i Paesi industrializzati in quanto concorrenziali con le loro produzioni tradizionali.

Che cosa potranno fare i Paesi industrializzati di fronte all'invasione dei tessili che provengono dall'Oriente o alle difficoltà che vengono poste ai cantieri navali europei. Ecco per esempio uno degli elementi importanti che potrebbero essere esaminati nella nostra riunione. Un'altro interrogativo che si pone riguarda l'opportunità, se non la necessità di far sì che l'afflusso di aiuti ai Paesi in via di sviluppo non vengano dispersi per loro incapacità di assorbimento. E' un fenomeno che è stato sovente motivo di preoccupazioni nei Paesi abbienti e negli organismi internazionali e che molte volte si è manifestato con evidente danno dei Paesi che davano e senza alcun beneficio dei Paesi che ricevevano.

Vi è poi un'altra situazione che mi pare degna di essere esaminata ed è quella che riguarda la distribuzione all'interno dei Paesi riceventi degli aiuti provenienti dai Paesi sviluppati, onde evitare dissipazioni o sperequazioni con conseguenze sociali negative.

Sappiamo tutti che molti di questi aiuti vengono corrisposti in mal modo, in quanto finiscono per arricchire certi esponenti delle classi dirigenti dei Paesi riceventi e non vanno a beneficio delle classi sociali più bisognose nei Paesi stessi.

A mio avviso poi, un altro problema che si presenta è in qual modo esercitare sia da parte dei Paesi in via di sviluppo sia da parte dei Paesi sviluppati quella vigilanza che è necessaria affinché gli studi che si elaborano e gli aiuti di cui si decide la concessione siano opportunamente coordinati nelle varie istanze internazionali. Esistono in sostanza pericoli di duplicazioni o differenze di impostazioni o contrasti di posizioni nei diversi Organi preposti agli aiuti e non sempre si verifica tra di essi la collaborazione necessaria per far rendere al massimo le capacità contributive dei Paesi sviluppati.

E ultima considerazione che vorrei fare è se e fino a che punto un eccessivo afflusso di prodotti dai Paesi in via di sviluppo può alimentare la scarica di disposizioni protettive che comincia ad avvertirsi nell'agone internazionale. Noi sappiamo tutti che la tentazione al protezionismo è ora facilissima in tutti i Paesi di fronte alla invasione di certi prodotti e sappiamo anche che molte volte gli stessi governi che si proclamano liberisti finiscono per considerarsi costretti, per motivi di politica interna, a cedere a pra-

tiche protezionistiche. Certamente questo è uno dei problemi più importanti che si pongono oggi all'esame dei Paesi sviluppati nei confronti dei Paesi in via di sviluppo.

Vorrei ora concludere rilevando che è su questi vari temi che dovrebbe concentrarsi l'attenzione degli Stati Uniti d'America e dell'Italia nel non facile dialogo così detto "nord-sud". Circa poi quanto hanno fatto sia gli Stati Uniti e sia l'Italia nei riguardi dei Paesi in via di sviluppo direi che gli Stati Uniti, pur avendo avvertito fin dal 1948 l'attualità del problema, non hanno poi tradotto tale consapevolezza in consistenti devoluzioni. Credo che gli americani qui presenti ammetteranno che la percentuale di reddito nazionale americano che è stata dedicata al miglioramento della situazione dei Paesi in via di sviluppo non è mai stata quella raccomandata nella decade dello sviluppo delle Nazioni Unite o tanto meno quello che lo stesso DAG ha cercato sempre di individuare e suggerire.

Per quello che riguarda l'Italia noi abbiamo avuto naturalmente da pensare alla nostra ricostruzione negli anni '40 e negli anni '50. Abbiamo avuto il cosiddetto, purtroppo effimero, "miracolo economico" nel corso del quale avremmo potuto considerare qualche maggiore concessione a favore dei Paesi in via di sviluppo. Questo non è accaduto, sia per carenza governativa, sia per mancata compartecipazione alle obbligazioni internazionali, molto sentite invece da Paesi quali quelli scandinavi.

Per quello che riguarda invece la fase più recente abbiamo delle preoccupazioni tali per la nostra economia per cui è difficile che l'Italia possa essere una partecipe soddisfacente in un quadro di contribuzioni a favore dei Paesi in via di sviluppo. Vorrei però aggiungere che il nostro dove re lo abbiamo perlomeno fatto insieme con i Paesi della Comunità Economica Europea, partecipando in pieno ai programmi di aiuto per i Paesi che fanno ora parte degli accordi di Lomé.

Mi pare che questo si possa dire per quello che è stato l'atteggiamento degli Stati Uniti e dell'Italia. Non voglio continuare se non per citare, se mi consentite, in tema di protezionismo, problema che per me è il più difficile da affrontare nell'attuale momento, quanto diceva il Manzoni quando, nel descrivere la folla sulla piazza di Milano che vedeva passare la carrozza del Governatore spagnolo, notava che tutti si alzavano in punta di piedi per poter veder meglio, e non sapevano che, se fossero rimasti tutti con i piedi a terra, avrebbero visto ugualmente lo stesso. Questa mi sembra la migliore risposta che possa essere data ai fautori del protezionismo.

Do adesso la parola al senatore Aldo Ajello che è membro del Comitato Affari Esteri del Senato.

(...)

Vorrei sapere se vi sono altri partecipanti che desiderano intervenire. Se non, cercherei allora di formulare qualche breve commento per concludere la nostra seduta e per questo inizierei subito riferendomi a quanto ha detto or ora il Prof. Sacerdoti.

Forse per vecchia esperienza professionale oserei dire che innovare totalmente sulle istituzioni nel campo internazionale è un problema gigantesco. Addivenire alla creazione di un'Istituzione che tenga conto delle esigenze dei paesi del terzo mondo e che sia un qualche cosa di completamente diverso dagli organi preposti all'ordine economico internazionale, può farci trovare di fronte a degli ostacoli quasi insuperabili.

Con questo non voglio difendere delle posizioni acquisite o perpetuare istituzioni obsolescenti, ma semplicemente dire una parola di ammonimento non fosse altro per i tanti anni che ho trascorso trattando di questi problemi. Non vi è dubbio che, mentre è forse facile creare nuove istituzioni, di cui non si può ipotizzare facilmente il divenire, è difficilissimo distruggere quelle che un qualche lavoro hanno fatto e una qualche affermazione possono vantare.

Per quello che riguarda il Fondo Monetario, sappiamo tutti che è una delle istituzioni che ha avuto delle vicende molto complesse soprattutto negli ultimi anni, ma che si sta, forse lentamente ma certamente positivamente, rilanciando in questi ultimi tempi.

Per quello che riguarda la Banca Internazionale, abbiamo visto che MacNamara si è buttato veramente a corpo morto sul problema dei sottosviluppati, cercando di potenziare al meglio quelli che potevano essere i contributi del suo Istituto.

Circa il GATT, si possono certo formulare critiche, ma se si pensa soltanto a quanto i sottosviluppati nel GATT hanno di recente cercato di proporre, sconvolgendo le posizioni di riferimento valide da decenni e attaccando a fondo le regole tradizionali in base alle quali, checchè si voglia sostenere, il GATT ha svolto costantemente utili funzioni, si vede subito quanto sia difficile una riforma anche in quel campo: vi è una recente risoluzione "brasiliiana" che praticamente rivoluzionerebbe totalmente i rapporti tra Paesi sviluppati e sottosviluppati, tanto che in campo internazionale è stata anche sorta una proposta innovatrice che è stata chiamata "GATT Plus", nata mi pare due anni fa ad iniziativa di un gruppo di studiosi in gran parte americani. Secondo tale proposta nell'ambito del GATT dovrebbe costituirsi un gruppo di paesi economicamente più responsabili che agirebbero con voto ponderato. Di tale gruppo farebbero parte Paesi industrializzati o in via di industrializzazione: si è pensato

proprio al Brasile e al Messico come esempi di Paesi originanti dal terzo mondo che potrebbero portare un utile contributo a nuove organizzazioni. Nulla però di tutto ciò è stato realizzato.

Ricordiamo tutti la difficilissima navigazione delle proposte per una ITO, International Trade Organization, che poi ha finito col non poter neanche realizzarsi.

Quindi qui si tratta di decidere, e forse anticipo un po' i commenti che si faranno nel pomeriggio sull'ordine economico internazionale, se conviene ed è possibile innovare totalmente o se invece non conviene di più cercare di adeguare le istituzioni esistenti a quelle che sono le esigenze che si muovono nel mondo in questo momento. E' un interrogativo che possiamo porci e che forse il signor Henry ci potrà illustrare bene dalla sua presidenza nella seduta pomeridiana.

Per quello che riguarda il resto della nostra discussione, se debbo fare un riassunto rapidissimo direi che abbiamo trovato dei punti di accordo e di convergenza significativi tra tutti noi e ciò è avvenuto sia da parte italiana e sia da parte americana. Il signor Harrington ha fatto una dichiarazione molto appassionata e molto vivace rilevando che vi è una sensazione di inadeguatezza dell'attuale atteggiamento direi quasi spirituale del mondo occidentale nei confronti dei sottosviluppati e quindi una necessità di una migliore comprensione dei problemi che in questo momento stanno assillando quei Paesi.

Per quanto concerne poi il da farsi abbiamo ascoltato proposte molto valide, nelle quali si sono tenute presenti gli interessi sia dei Paesi sviluppati e sia anche di quelli in via di sviluppo.

Quello che io vorrei soltanto mettere in evidenza, e lo faccio proprio con puro scopo, direi, di obbiettività, è la necessità che si cerchi di proporzionare bene quello che si vuole e che si può fare in un campo così complesso come quello dei rapporti nord-sud. E' un qualche cosa di un po' provocatorio che vi sto dicendo, ma avendo vissuto molto in campo internazionale so quanto sia facile fare della retorica su questi particolari temi e quanto sia difficile poi addivenire a delle conclusioni positive.

Credo che possa dirsi che, nel mondo dei paesi sviluppati, va prendendo sempre più piede la consapevolezza della necessità di fare di più e meglio per i meno abbienti. Dopo la riunione di Nairobi è cominciato a sentirsi veramente vibrare questo interesse e questa necessità.

Bisogna incoraggiare queste tendenze nella buona direzione, bisogna incoraggiare una vigilanza internazionale che, a mio avviso quale vecchio frequentatore del DAG, dovrebbe essere esercitata congiuntamente dai paesi sviluppati e

dai paesi in via di sviluppo. Nel DAG vi erano solo i rappresentanti dei paesi sviluppati ed erano essi i giudici di quanto essi facevano: non vi era invece alcuna contropartita di rappresentanza dei paesi in via di sviluppo che potesse formulare commenti su quanto si andava facendo.

Quindi a mio avviso dovremmo soffermarci su questo aspetto del problema, perchè la vigilanza internazionale sia dal punto di vista monetario e sia dal punto di vista economico è un qualche cosa estremamente difficile ma anche di estremamente necessario da raggiungere.

E questa mi sembra possa essere un po' la conclusione del nostro dibattito: e cioè la consapevolezza e constatazione della immensità del problema che qualche oratore ha giustamente giudicato catastrofico o prossimo a una catastrofe. Analoghi concetti ha svolto l'On. Cardia. Quindi sul fondo del problema siamo tutti d'accordo: sui metodi potranno esservi delle differenze perchè molte possono essere le idee, ma molte possono essere anche le convergenze.

Quello che noi possiamo fare dall'Italia non è molto. E' dall'America soprattutto che debbono venire nuove indicazioni. Purtroppo il signor Harrington non ci ha dato elementi molto incoraggianti per quel che riguarda l'atteggiamento dell'opinione pubblica americana. Come dicevo prima, speriamo vivamente che il nuovo Congresso americano si renda conto di queste esigenze e che anche il mondo del lavoro americano non sia troppo pronò ad abbracciare il protezionismo. Se dovesse accadere questo, saremmo naturalmente in una situazione di estrema difficoltà e rivedremo forse gli orrori economici degli inizi degli anni '30.

Con questo credo che possiamo concludere questa seduta.

CONVEGNO DI STUDI SU:

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE

FIRENZE, 19 - 21 OTTOBRE 1978

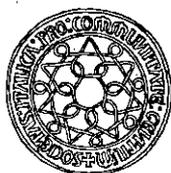
Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Altieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

17

T e m a I

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE

ON. LUCIANO RADI



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

Il tema che il presente convegno di studi pone alla attenzione e alla meditazione dei partecipanti è tema della più vasta portata posto che attiene, di fatto, all'attuale collocazione di Italia e Stati Uniti nell'attuale contesto internazionale, ed alla percezione che di essa entrambi i Paesi evidenziano.

E' un tema, quindi, ad un tempo ambizioso e stimolante, alla cui trattazione sono anch'io lieto di poter concorrere, nella certezza che l'elevato livello di partecipazioni assicurate ai suoi lavori consentirà di far emergere una molteplicità di qualificati elementi di analisi e di spunti validissimi per la comune riflessione di cui tutti non mancheremo di far tesoro. Consapevole, peraltro, dell'ampiezza e della poliedricità dell'argomento da analizzare, e della conseguente esigenza di dare ad ogni singolo intervento dimensioni conformi al proposito di illuminarne qualcuno - e non tutti - degli aspetti della relativa problematica, mi limiterò a formulare qualche generale riflessione ricognitiva dei maggiori elementi dell'evoluzione in corso del quadro internazionale - di cui Italia e Stati Uniti sono parte cospicua - per proporre poi all'attenzione dei cortesi ascoltatori talune e più specifiche osservazioni in ordine agli aspetti di tale evoluzione che risultano di maggiore interesse per uno, o entrambi, i due Paesi.

Il quadro internazionale, innanzitutto. Improntato nel dopoguerra a struttura rigidamente bipolare in tutto il mondo, esso è venuto successivamente a conoscere, a misura dell'emergere del Terzo Mondo sulla scena mondiale, un ampliamento ed una diversificazione ispirate a crescente pluralità.

Al costituirsi in realtà istituzionali indipendenti e sovrane di quei popoli, ha fatto seguito, da un canto, la progressiva presa di coscienza della forza contrattuale che ad essi deriva dal possesso delle materie prime e delle risorse energetiche necessarie alla vita economica ed al generale sviluppo dei paesi trasformati, e, d'altro canto, la consapevolezza che le sorti del benessere di tali paesi sono intimamente connesse alla stabilità ed all'ampiezza di una loro qualificata interdipendenza con gli Emergenti. Certo, il nuovo spazio creato dalla realtà dei Paesi emergenti ha allargato l'area di possibili tensioni e confronti nel mondo e non si può negare che molti dei conflitti che hanno travagliato e travagliano i paesi di nuova indipendenza affondano le proprie radici nei condizionamenti esterni cui troppe volte essi non hanno saputo sottrarsi. E' un fatto altrettanto innegabile che il tradizionale equilibrio bipolare Est-Ovest, già investito della responsabilità di comporre in sintesi, o di stabilizzare in antitesi, le problematiche economiche, politiche e strategiche via via affioranti in ogni parte del mondo, appare e non da ora inidoneo a disciplinare il quadro assai più articolato delle interrelazioni Nord-Sud, tra Paesi sviluppati ed in via di sviluppo.

Dal dopoguerra, in effetti, molti nuovi eventi sono intervenuti a rimodellare la struttura politica ed economica delle relazioni internazionali. Sul terreno politico non è contestabile che l'equilibrio del terrore tra blocchi di Stati ideologicamente contrapposti, condannando entrambi ad uno stato di reciproca impotenza e confinando entro i limiti di una sostanziale staticità le loro interrelazioni d'insieme, abbia generato movimento al di fuori di essi; movimento che si è venuto alimentando della nuova energia sprigionata dai popoli del Terzo Mondo. L'irrompere sulla scena mondiale di tale nuova energia ha comportato una domanda di partecipazione che non poteva venir soddisfatta nell'ambito del preesistente equilibrio bipolare, che perciò ha visto progressivamente ridursi la propria area di vigenza entro i limiti di una assai più circoscritta porzione del mondo.

Nelle altre regioni del nostro pianeta, la domanda di partecipazione dei paesi emergenti ha ispirato una nuova ed originale filosofia delle relazioni internazionali, basata sul rifiuto dei modelli di allineamento e sulla ricerca di nuovi equilibri da raggiungersi grazie all'attivazione di una solidarietà militante in grado di mediare tra i vari interessi e al contempo capace di proiettare l'immagine di una collaborazione che non pregiudichi il diritto di ciascun paese a mantenersi integro nelle proprie specifiche connotazioni. Malgrado le indubbie difficoltà ad affermarsi che detta nuova struttura di equilibri internazionali ha incontrato nello stesso Terzo Mondo in ragione della persistente riluttanza dei suoi destinatari ad accettare di comporre in termini equitativi contentiosi reciproci che risalgono talvolta al passato coloniale e qualche volta anche a quello più remoto, il fatto stesso che essa sia stata percepita dal maggior numero di quei Paesi come il modello ottimale delle loro interrelazioni con il resto del mondo costituisce elemento novativo di indubbia pregnanza del quadro internazionale di cui Italia e Stati Uniti concorrono, anche essi, a far parte. Un elemento che sembra tale da poter favorire la reciproca autonomia e la miglior comprensione tra i popoli e che perciò va apprezzato.

Anche sul terreno economico l'ampliarsi della comunità internazionale e l'assunzione da parte dei suoi nuovi membri delle responsabilità che compete loro di esercitare ha attivato un processo di aggiornamento dei preesistenti equilibri che va recepito con interesse e valutato con favore. Se anche nel breve periodo non sono mancati effetti negativi del processo di riappropriazione delle risorse naturali da parte dei loro possessori, quando soprattutto l'azione di recupero e la ricerca di più eque ragioni di scambio tra materie prime e prodotti finiti è stata condotta a ritmi sopportabili per le economie dei paesi trasformativi, nel lungo periodo è forse legittimo sperare che gli effetti benefici di un più giusto riparto su scala mondiale dei beni prodotti dalla combinazione di fattori di produzione umani e naturali, forniti da Paesi in via di sviluppo e da paesi industrializzati, abbiano a farsi per tutti evidenti, soprattutto in termini di miglior divisione internazionale del lavoro e di adeguata incentivazione tecnologica.

Perchè ciò possa in concreto aver luogo è però necessario che una lunga stagione di riequilibrata stabilità abbia infine a succedere al periodo delle forze inevitabili necessarie, ma sicuramente tormentate, vicissitudini che abbiamo conosciuto in questi ultimi anni. Lo sviluppo economico e lo sforzo collettivo per attivarlo non si costruiscono nella quotidiana incertezza dei termini di riferimento entro cui si è costretti ad operare, ma nella stabilità delle condizioni di domanda e di offerta.

Tali i dati più rilevanti dell'evoluzione politica ed economica del quadro internazionale nel trentennio post-bellico; un'evoluzione che ha determinato nuovi rapporti di forza, anche militari, nelle varie parti del mondo e che non ha mancato di comportare rilevanti implicazioni sul sistema istituzionale universale. Ferma restando, al riguardo, la piena attualità di quei sistemi di collegamento, collaborazione ed autodifesa a dimensione regionale che operano nel riscontro di una realtà politica, economica, ideologica e militare sostanzialmente immutata, un importante aggiornamento ha dovuto subire (ed uno maggiore dovrà probabilmente ancora conoscere) il sistema universale delle Nazioni Unite quale configurato ai tempi in cui la comunità internazionale risultava composta da poche decine di stati sovrani.

In effetti, dai tempi in cui la coscienza dei limiti delle istituzioni nazionali ad affrontare i sempre più complessi problemi posti dalla convivenza dei popoli aveva indotto quei loro governanti a ripercorrere la via della cooperazione societaria interrotta nel precedente decennio, le responsabilità delle Nazioni Unite non hanno fatto che accrescersi, a differenza - purtroppo - della loro effettiva attitudine ad onorarle.

Quale dunque, a fronte di un ordine internazionale in permanente, significativa evoluzione, la posizione di Italia e Stati Uniti, o per meglio dire, quali motivi di novità o di riconferma essa presenta nella percezione che i due Paesi evidenziano dei propri interessi individuali e collettivi?

Permane, innanzi tutto, nei due Paesi l'immutato convincimento del ruolo insostituibile - svolto e da svolgersi - dall'Alleanza Atlantica per il mantenimento di un equilibrio di forze che ha salvaguardato per lunghi anni la pace in Europa e che ha costituito obiettivo presupposto per lo sviluppo di un dialogo fruttuoso tra le due parti del nostro continente. Dell'area atlantica e occidentale, del resto, al di là delle cogenti, ma contingenti, necessità strategiche di alleanze militari, i due Paesi sono parte integrante, per avere entrambi scelto - seppur in tempi diversi, ma per comune libera determinazione popolare e unanime consenso della stragrande maggioranza delle rispettive forze politiche - di essere quello che sono, e cioè Repubbliche a Democrazia politica, sociale ed economica pluralista.

E permane altresì - anzi si rafforza in entrambi - la comune convinzione della validità della scelta operata in favore della collaborazione internazionale nell'ambito del sistema societario.

Diverso è - certo - il peso specifico dei due Paesi e diversa la loro capacità di influenzare il corso delle cose nel mondo; diversa, di conseguenza, anche la loro attitudine a svolgere un ruolo incisivo alle Nazioni Unite, ma nei limiti delle rispettive possibilità, analogo il loro impegno a contribuire fattivamente al successo dell'azione collettiva della comunità delle Nazioni per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, lo sviluppo delle relazioni di amicizia e cooperazione tra i popoli, il rispetto dei diritti dell'uomo e la tutela delle loro libertà fondamentali. In ordine a questi ultimi, è comune convinzione dei due Paesi che l'azione garantista della comunità internazionale debba condursi con fermezza, ma è specifico convincimento dell'Italia, altresì, che per essere realmente efficace essa debba realisticamente tener conto delle condizioni in cui versano i vari Paesi da cui giustamente si esige il rispetto - pieno e scrupoloso - degli impegni assunti in sede internazionale. Nel delineare appropriate iniziative di azione e persuasione in tal senso, si dovrà in altri termini por mente, per quanto attiene ai Paesi in via di sviluppo, alla diversa gradualità della loro attitudine a far fronte ai loro impegni, in ragione del diverso loro grado di sviluppo economico, civile e sociale. E si dovrà por mente, nei confronti dei Paesi dell'Est, alla necessità di accompagnarle (se realmente vorremmo grazie ad esse conseguire qualche concreto risultato sulla via di una graduale liberalizzazione) con la contemporanea attivazione di sforzi promozionali del processo distensivo, senza di cui non è dato prefigurare alcun consistente incremento della circolazione di uomini e cose, idee e prodotti, tra le due parti d'Europa, che costituisce ad un tempo premessa logica e concausa reale di una maggior sollecitudine dei suoi governanti alle istanze dei loro governati, nella consapevolezza che si tratta di un processo di lungo respiro, da cui sarebbe vano attendersi risultati significativi e duraturi da azioni clamorose o da avvenimenti drammatici.

Nè è mutata la stessa ansiosa sollecitudine dei due Paesi a fronte dell'impressionante spettacolo della corsa agli armamenti, a fronte della realtà della perdurante proliferazione verticale di mezzi nucleari ed ai rischi che essa si allarghi nella sua ancor più pericolosa direzione orizzontale.

Diversa era, ed è rimasta la rispettiva attitudine a fornire contributi effettivi all'adozione di concrete misure di disarmo, oltrechè all'avvio di una progressiva ed equilibrata riduzione delle forze militari che si fronteggiano. Diverso il rilievo che i due Paesi attribuiscono agli sviluppi, od ai ritardi, del processo distensivo in Europa, e cioè alle prospettive del superamento di una contrapposizione che solo la coscienza degli europei può avere avvertito come violenta, dolorosa ed indebita lacerazione del proprio tessuto storico e culturale, e diversa inoltre - come è naturale che sia - la percezione dell'importanza della costruzione unitaria dell'Europa, che evoca al più per gli Stati Uniti apprezzabili prospettive di "partnership" nella partecipazione al governo della realtà internazionale, mentre per l'Italia costituisce qualcosa di assai più pregnante: un insostituibile punto di riferimento, cioè, del proprio stesso sentire nazionale.

Diversa infine era - e tale rimane - la visione del modo in cui i due Paesi ritengono di poter contribuire alla vita internazionale; un modo diretto per gli Stati Uniti, che sono abituati ad esercitare in prima persona - seppur di certo con amici ed alleati - il ruolo che spetta loro di svolgere; indiretto e mediato per l'Italia, che il proprio ruolo non può immaginare di esplicare se non nell'ambito della più vasta realtà politica, economica e sociale di cui è parte: l'Europa comunitaria.

Ed è forse ponendo mente alla dimensione politica ed economica dell'Europa, alla realtà del suo raccordo strutturale con il Terzo Mondo, che meglio si possono intendere le linee in qualche misura novative della posizione di Italia e Stati Uniti al fronte del delinearsi di un nuovo ordine internazionale. Rispetto ad un passato di sostanziali analogie di interessi europei ed americani verso il Terzo Mondo, la realtà di quel raccordo evidenzia oggi un'evoluzione non proprio parallela della percezione europea ed americana della validità del collegamento Nord/Sud. Ciò non è occasionale. Per gli USA, infatti, così come per ogni altro Paese a dimensione e risorse continentali, la sua piena vigenza è condizione di maggior benessere; per gli europei essa costituisce dato fondamentale non solo di ogni ordinato progresso sulla via di una crescente adesione alle legittime aspettative popolari, ma in molti casi della stessa loro sopravvivenza economica a livelli di tollerabilità civile.

E' questo un dato nuovo della realtà internazionale che l'Europa non può esimersi dal constatare ed è dato che non sempre fa coincidere (anche se non necessariamente rende divergenti) gli interessi di fondo e le preoccupazioni degli europei rispetto ad interessi e a preoccupazioni dei loro alleati nordamericani; un dato che, come tale, contribuisce a spiegare l'atteggiamento non sempre univoco osservato da dette due componenti l'area occidentale nei confronti di taluni tra i più delicati problemi / la questione mediorientale/ dell'attualità politica internazionale.

Per gli europei essere consapevoli di tale nuova dimensione internazionale equivale ad approfondire i contenuti della propria identità regionale e di conseguenza a sottolineare i caratteri di una soggettività subcontinentale sulla scena mondiale, il che comporta - in parallelo al crescente affermarsi del Terzo Mondo quale realtà nuova del quadro internazionale - un ulteriore dato marcante la sua evoluzione verso un ordine mondiale più pluralista. L'espandersi dell'area di convergenza tra Paesi in via di sviluppo ed europei apre un nuovo spazio ed offre dimensione nuova ai collegamenti interregionali nel mondo. Al tradizionale dialogo critico Est/Ovest si aggiunge perciò il raccordo strutturale Nord/Sud.

In esso, le particolari condizioni geo-economiche dell'Italia, di un Paese cioè euro-mediterraneo e trasformatore situato al punto d'incontro del mondo europeo e di quello arabo-africano, di un paese in cui settori di elevato svi

8.

luppo economico, sociale e tecnologico convivono con vaste aree di arretratezza e depressione, ne rendono oggettivamente insostituibile la vocazione e la attitudine ad una proficua intermediazione.

Quanto più questo ruolo sarà svolto con coscienza della sua utilità, e perciò con efficacia, dall'Italia nell'interesse proprio e dell'Europa e dall'Europa anche in quello dell'intera comunità occidentale, tanto maggiore sarà il servizio reso alla causa della stabilità delle nostre regioni e della collaborazione internazionale.

CONVEGNO DI STUDI SU:

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE.

FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

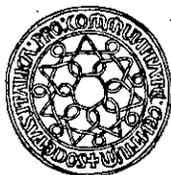
18

T e m a VI

ITALIA E STATI UNITI DINANZI ALL'ORDINE ECONOMICO
INTERNAZIONALE - IL SISTEMA ECONOMICO INTERNAZIO-
NALE E LA SUA PROGRESSIVA TRASFORMAZIONE

CRONACA GIURIDICA DELLE TAPPE D'AVVICINAMENTO
A UN NUOVO ORDINE ECONOMICO INTERNAZIONALE

D I N O R I N O L D I



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510

FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

1. - Lo scorso 19 settembre, a New York, si apriva, sotto la presidenza del colombiano Liévano Aguirre, la 33° sessione ordinaria dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Il segretario generale di queste, Kurt Waldheim, ebbe a presentare in quell'occasione il suo consueto rapporto annuale, esprimendo tra l'altro la "profonda inquietudine" provata "nel vedere l'impasse in cui ci troviamo per quanto riguarda il dialogo Nord-Sud nonché alcuni aspetti importanti del nuovo ordine economico internazionale che cerchiamo di instaurare". E continuò: "Si dovranno temere conseguenze politiche ed economiche fondamentali se non riusciremo ad uscire presto da questa impasse".

Qual è dunque, e come sul piano giuridico viene perseguito l'obiettivo di un Nuovo Ordine Economico Internazionale (NOEI) che le N.U., per bocca del loro segretario generale, affermano di tentare di instaurare? Che ruolo riveste, in relazione al NOEI, il cosiddetto dialogo Nord-Sud?

2. - Già nella Conferenza di Bandung (il cui comunicato finale fu reso pubblico il 24 aprile 1955) 29 Paesi afro-asiatici, "non-allineati", ebbero a richiedere agli Stati considerati maggiormente sviluppati sul piano della ricerca del benessere della collettività dei cittadini (industrializzazione; sfruttamento pieno e indipendente delle risorse; progresso politico; ecc.) il rispetto di taluni principi (come quello di sovranità, nelle sue diverse forme; o quello di assistenza tecnica e finanziaria; ecc.) finalmente indicati, e rivendicati, in modo puntuale dai rappresentanti di quella che ben può definirsi la parte Sud del mondo, incomparabilmente meno sviluppata ed assai più arretrata sul piano materiale rispetto a quell'altra zona geografico-economica genericamente indicabile come Nord e particolarmente progredita.

Lo sforzo di aggregazione tra Paesi "non-allineati" ed in via di sviluppo si volse nel tempo (da Bandung a Belgrado, da Belgrado al Cairo; a Lusaka, a Georgetown, ad Algeri, a Colombo, ...) alla ricerca di una identità comune, partendo inizialmente da obiettivi ideologici e politici per giungere infine a quelli economici, in altre parole alla realtà vera e non riflessa. Particolarmente, nell'ottobre 1967, i Paesi in via di sviluppo (PVS) indicarono ad Algeri, in un documento, "il primo cartello preciso e perentorio di rivendicazioni comuni" (2). Il gruppo di tali Paesi (più o meno confusi con gli Stati non-allineati) costituiva il cosiddetto "gruppo dei 77", organizzatosi tra i membri iniziali, appartenenti al gruppo dei Paesi afro-asiatici (3) e latino-americani", della Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD o CNUCED, secondo l'abbreviazione in lingua inglese o francese), creata nel '62 (4). Il

"gruppo dei 77" rimase poi tale nel tempo, almeno di nome, se non di fatto, raggruppando oramai più di 100 Stati in via di sviluppo. Ad Algeri non si puntò, come fino ad allora, a un aumento della assistenza finanziaria ai Paesi di nuova o recente indipendenza da parte degli Stati sviluppati, ma si parlò esplicitamente di "accordi sulle materie prime, si denunciarono il progressivo deterioramento degli ostacoli tariffari e non tariffari alle importazioni e tutte le componenti, insomma, del rapporto commerciale ineguale, si mise in rilievo il problema dell'indebitamento crescente, aggravato dalle condizioni di concessione dei prestiti; si denunciarono le integrazioni economiche regionali fra Paesi industrializzati come strumento per perpetuare il rapporto di forza" (5) .

Attorno a questo nucleo concettuale si aggregò, prese forza, e infine permeò di sé (pur in vario modo) ogni consesso internazionale, la filosofia del NOEI.

La Carta d'Algeri (24 ottobre 1967), documento rivendicativo contenente quei principi individuati dai 77 (come gruppo di pressione internazionale che andava ad assumere un ruolo che sarebbe stato sempre più determinante), conteneva in sé implicitamente il bisogno dei PVS d'una formulazione giuridica di quegli stessi principi in un ambito universale e con valore cogente o comunque, in qualche modo, di indirizzo inderogabile ma, in definitiva, quella Carta non era altro che una sorta di "cahier de doléances" verso i paesi industrializzati (PI) (6) .

L'humus internazionale, per così dire, era tuttavolta fertile .

3. - Già nel 1952 le N.U. (ris. A.G.626-VII-del 21 dicembre) avevano proclamato uno di quei principi: quello della sovranità d'ogni Paese sulle proprie risorse naturali. Intorno all'anno 1960, e specialmente durante il trascorrere di quello, facevano poi ingresso "in massa" nelle N.U. gli Stati di nuova indipendenza, in quanto tali interessati - quasi sempre drammaticamente - ai problemi del proprio sviluppo (e destino) economico nonché politico. Inevitabilmente, si può dire, le N.U. avevano proclamato il periodo 1960-70 "Primo decennio delle Nazioni Unite per lo sviluppo", svolgendo interventi puntuali in settori a tale riguardo decisivi (come accadde nuovamente - ad esempio - con la ris. 1803-XVII- del 14 dicembre 1962 sempre sulla sovranità permanente sulle risorse naturali (7), volendo indirizzare la decolonizzazione e lo sviluppo nel senso - contemporaneamente - della solidarietà internazionale e della reale sovranità statale, nel passaggio da un regime totalmente dipendente dal concetto di diritto (da parte dei PVS) agli aiuti (dei PI)

ad un regime che accogliesse anche il diritto ad una piena indipendenza economica e politica di ogni Paese.

Nel 1964, poi, la I^o UNCTAD, tenutasi a Ginevra dal 23 marzo al 16 giugno, ebbe a fornire all'azione collettiva dei PVS il suo terreno d'elezione (8), fino ad essere vista con diffidenza dai PI soprattutto allorchè l'UNCTAD divenne organo permanente delle N.U. (ris.A.G.1995-XIX-del dicembre 1964), comprende oggi circa 150 membri tra i quali figurano tutti gli Stati appartenenti alle N.U. o ad uno dei suoi istituti specializzati.

L'UNCTAD, "organisme à vocation normative encore que sans pouvoirs de décision" (9), divenne una tribuna privilegiata dei PVS, formulando tra l'altro i principi relativi al commercio di quegli stessi Paesi e pretendendo di rimettere in questione le regole predisposte da vari organismi internazionali quali il FMI, il GATT, la Banca Mondiale, occupandosi tra l'altro dei problemi degli investimenti privati stranieri, delle nazionalizzazioni, degli aiuti finanziari, del commercio dei prodotti di base, ecc..

Gli anni tra il '66 ed il '68, per le troppe diffidenze dei PI, dividero il blocco del tentativo (dei PVS) di ottenere formulazioni giuridiche più che programmatiche coinvolgenti anche gli stessi PI e finalmente tese ad accomunare l'idea di sovranità permanente e reale (uguaglianza) di tutti i membri della Comunità Internazionale con il diritto agli aiuti ed alla cooperazione (equità) da parte dei PI a favore dei PVS.

Nel campo tendenzialmente equilibratore genericamente inteso come campo degli aiuti le N.U., fin dal loro sorgere (Carta di San Francisco: 1945), ebbero peraltro ad agire in maniera particolarmente intensa.

4. - L'azione delle N.U. in relazione allo sviluppo economico degli Stati meno avanzati pare anzitutto giustificata proprio sulla base della Carta istitutiva dell'Organizzazione (cfr.: art.1, par.3; art.13, par.1; art.55-56; art.66) (10).

Così, già nel 1949, il Consiglio Economico e Sociale (organo principale delle N.U. introdotto in seguito alle richieste dei PVS presenti a San Francisco, e non ancora previsto nel programma di Dumbarton Oaks del '44) aveva istituito l'EPTA (Programma allargato di assistenza tecnica), che si proponeva il rafforzamento delle economie dei PVS.

Con l'entrata massiccia alle N.U. degli Stati di nuova indipendenza si ebbe in seguito l'istituzione di un

particolare Fondo Speciale (11) nonché di organi sussidiari delle stesse N.U., specificamente competenti nel settore della cooperazione per lo sviluppo, quali l'UNCTAD e l'UNIDO (Organizzazione delle N.U. per lo sviluppo industriale) (12). Se la prima costituiva un centro di revisione al Diritto Internazionale in materia di commercio tra Stati, la seconda rappresentava anche la possibilità di svolgere attività operative di assistenza tecnica e di rafforzamento istituzionale delle pubbliche amministrazioni nei PVS. Un Piano delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) intervenne inoltre (ris.A.G.2029-XX) a parziale fusione di EPTA e Fondo Speciale, divenendo organo a "carattere operativo" per assistere l'azione dei PVS diretta a rimuovere gli ostacoli al proprio sviluppo. Il fine dell'UNDP consiste nel diffondere conoscenze, fornire servizi tecnici per il migliore utilizzo delle risorse o anche strumenti finanziari volti ad aumentarle; in definitiva: organizzare una serie di attività operative senza per questo "indirizzare autoritativamente la condotta degli Stati" (13), come del resto esplicitamente vieta l'art.2, par.7, della stessa Carta di San Francisco. Il servizio oggetto dell'attività operativa è dunque istituito dallo Stato (sovrano) e la prestazione, l'intervento, viene organizzato in forma privatistica (attraverso imprese, agencies, ecc.).

Tali attività operative di cooperazione tecnica, e senza scordare l'assistenza finanziaria prestata dalle Organizzazioni del gruppo della Banca Mondiale (IDA,...), sono dunque svolte dagli organi internazionali sulla base di accordi con lo Stato interessato; appare allora netta la diversità tra le attività in questione e le "attività internazionali in senso stretto mediante le quali gli Stati intendono condizionare, con efficacia obbligatoria e non, la condotta degli Stati nell'ordinamento internazionale (14).

5. - Così l'opera delle N.U. nel campo degli aiuti allo sviluppo, il quale aveva oramai assunto le connotazioni di un diritto quasi a titolo di risarcimento per sfruttamenti antichi, nel mutato clima della Comunità Internazionale non pareva assolutamente bastare, pur essendo sensibilissima nei confronti delle sovranità locali ma difettando quindi proprio in relazione alla necessità di indirizzare la condotta degli Stati secondo certi principi. L'obiettivo consisteva nel superamento delle diffidenze sviluppate negli anni '66-'68 dai PI nei confronti delle rivendicazioni dei PVS, volte all'affermazione contemporanea dei due principi di equità e uguaglianza internazionale.

La II° UNCTAD, tenutasi a New Delhi nel 1968, discusse e ribadì (pur con pochi risultati) i principi economico-commerciali della Carta di Algeri (15).

Nel 1970, le N.U. avviavano il "2° Decennio delle N.U. per lo sviluppo" (16), tenendo conto della possibilità di gettare le basi di un NOEI passando attraverso l'organizzazione e la disciplina degli aiuti ai PVS accanto al riconoscimento ed alla garanzia di un'effettiva piena sovranità di tutti gli Stati membri della Comunità Internazionale.

Il 7 novembre 1971 (17) la dichiarazione di Lima (18) dei Paesi non-allineati (o gruppo dei 77) preparò i lavori della III° UNCTAD, tenutasi a Santiago del Cile nel 1972. Durante tale Conferenza l'allora Presidente del Messico, Echeverria, tenne un discorso nel quale auspicava l'elaborazione di uno strumento giuridico, una Carta internazionale, che costituisse una "summa" (principi e norme) comprensiva delle esigenze dei PVS e permettesse tuttavia che queste potessero imporsi all'intera Comunità Internazionale. Contemporaneamente (aprile '72), con la ris. UNCTAD 45 (III), si decise di formare un Gruppo di lavoro tra Stati membri al fine di preparare un progetto di documento, per "établir d'urgence des normes généralement acceptées qui régiront de manière systématique les relations économiques entre les Etats" (19).

Il Gruppo, aperto ai rappresentanti dei governi di 40 Stati, sia PVS sia PI ad economia di mercato o "socialisti" (RFT, Canada, Cile, USA, Italia, Kenya, URSS, Zambia, Zaire, ecc. (20)), tenne 4 sessioni tra il '73 ed il '74 (21) giungendo ad un accordo finale solo parziale anche se relativo alla maggior parte dei paragrafi del preambolo, dei principi e degli articoli di base della futura Carta (22). Il disaccordo su talune categorie di problemi (investimenti stranieri, nazionalizzazioni, imprese multinazionali, questioni commerciali, ecc) portava a due, tre o magari più formulazioni alternative (dei PI, dei PVS, talora dei paesi socialisti, ...) del testo. Non essendo possibile l'ottenimento dell'unanimità (23) in seno al gruppo UNCTAD, il gruppo dei 77 elaborò un proprio testo comprendente - com'è ovvio - i numerosi punti d'accordo e discutendo sul resto taluni cambiamenti con i PI; risultato: i 77 - pur permanendo alcune, notevoli, obiezioni - presentarono il progetto alla 2° Commissione dell'A.G. delle N.U., cui giunsero anche i 18 emendamenti specificamente richiesti dai PI ad economia di mercato.

In commissione il progetto di Carta, nel suo insieme, raccolse 115 sì, 6 no, 10 astenuti (24) e passò infine all'approvazione dell'A.G. stessa, ottenendola (25) con 120 sì (tra cui PI ad economia di mercato quali Australia, Nuova Zelanda, Grecia e Portogallo), 6 no (USA, RFT, GB, Belgio, Lussemburgo e Danimarca) e 10 astenuti (Austria, Canada, Francia, Irlanda, Israele, Italia, Giappone, Paesi

Bassi, Norvegia e Spagna) (26). Ed il disaccordo pareva verte-
tere più su talune disposizioni che sulla Carta nel suo in-
sieme.

6. - La Carta dei diritti e doveri economici degli Stati aveva dunque trovato vita, il 12 dicembre 1974. Poco prima, sempre in seno alle N.U. (27), erano stati adottati, per consensus (28), una dichiarazione (ris. 3201-S-VI, dell'11 maggio '74), considerata "source d'inspiration supplémentaire" per la Carta in preparazione (29), e un Programma d'azione (anch'esso dell'11 maggio 1974, ris. 3202-S-VI). La prima vertente sulla creazione di un NOEI, il secondo relativo alla instaurazione di un NOEI secondo azioni d'ordine politico e d'ordine economico da svilupparsi sul piano del diritto, per il quale la guida sarebbe stata la Carta. Il Programma specificamente, si diceva, "dovrà essere adottato al fine di assicurare l'applicazione della Dichiarazione" (30); esso esamina: materie prime e prodotti primari, sistema monetario internazionale, industrializzazione, trasferimento di tecnologie, società multinazionali, promozione della cooperazione tra PVS, sovranità permanente e risorse naturali, ruolo degli organismi delle N.U. in tema di cooperazione economica internazionale, problemi relativi all'adozione di un "Programma speciale" tendente ad attenuare le difficoltà dei Paesi in via di sviluppo più colpiti dalla crisi economica.

Nel 1975, infine, le N.U. adottarono (per consensus) una risoluzione (3364-S-VII-del 16 settembre) sullo sviluppo e la cooperazione economica internazionale (31): in essa vengono definite, "articolandole in 7 punti (commercio internazionale; trasferimento di risorse reali per il finanziamento dello sviluppo; riforme monetarie internazionali; scienza e tecnologia; industrializzazione; cooperazione tra Paesi in via di sviluppo; ristrutturazione dei settori economico e sociale delle Nazioni Unite), le misure che dovranno costituire la base e la guida per l'azione delle istituzioni ed organizzazioni operanti nel sistema delle Nazioni Unite" (32).

7.- Quanto alla Carta dei diritti e doveri economici degli Stati, il suo contenuto si risolve in tre suddivisioni: la prima concerne quindici principi fondamentali, la seconda comprende 32 articoli riguardanti i diritti e doveri degli Stati, la terza copre le disposizioni finali (art. 33 e 34).

I principi parrebbero potersi riassumere in quelli di eguaglianza, (rispetto dell'agire interno di ogni Paese) e di equità (volto a colmare le ineguaglianze di fatto) e può ben dirsi, così, che la Carta vuole essere uno stru-

mento per "promouvoir l'instauration du nouvel ordre économique international fondé sur l'équité e l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération de tous les Etats" (33).

Quanto agli articoli, alcuni "non fanno... che ribadire situazioni, giuridiche e non giuridiche, già sicuramente risultanti dalla pratica degli Stati e comunque ormai saldamente acquisite alla prassi delle Nazioni Unite" (34) (ad es.: libera scelta, per ogni Stato, del proprio sistema economico: art. 1; piena e permanente sovranità sulle proprie ricchezze, risorse naturali ed attività economiche interne: art. 2; diritto d'associazione fra produttori di materie prime: art. 5; ecc.). "Altri articoli (e sono in numero preponderante) non sono, vice-versa, che la traduzione in termini di situazioni giuridiche soggettive (diritti e doveri) di disposizioni fatte valere e difese dai Paesi in via di sviluppo nel loro ripetuto confronto coi Paesi industrializzati in seno alla Conferenza sul commercio e lo sviluppo, e soltanto in una certa misura già acquisite nella pratica convenzionale dei Paesi stessi. Per cui la loro formulazione nella Carta non può significare che una sollecitazione ad un loro sempre più largo accoglimento nella prassi degli Stati in vista della instaurazione di quel nuovo ordine economico internazionale verso il quale le Nazioni Unite appaiono oggi protese" (34) (ad es.: dovere per ogni Stato di contribuire al conseguimento di un regolare flusso dei prodotti "a prezzi stabili, remunerativi ed equi": art. 6; diritto di beneficiare del progresso scientifico e tecnologico ai fini dello sviluppo e dovere di promuovere la cooperazione in materia nonchè il trasferimento delle tecnologie: art. 13; dovere di "promuovere un disarmo generale e completo utilizzando le risorse, resesi per tal modo disponibili, per lo sviluppo economico e sociale dei rispettivi Paesi ed assegnando una sostanziale porzione delle risorse stesse per i bisogni di sviluppo" dei PVS: art. 15; dovere per i PVS di espandere il proprio commercio anche con i Paesi socialisti, offrendo loro condizioni almeno pari a quelle offerte ai PI a economia di mercato: art. 20).

I fondamenti del NOEI voluti dalla Carta consistono dunque soprattutto nella sovranità come fonte di diritti e generatrice di obblighi (libera scelta del proprio sistema politico, economico e sociale, piena disponibilità delle risorse necessarie allo sviluppo, assenza di coercizioni economiche, responsabilità verso la Comunità Internazionale ad esempio in materia di protezione dell'ambiente, ecc.); nel diritto di ogni Paese di partecipare su basi paritarie al processo di elaborazione delle decisioni economiche internazionali; nella cooperazione internazionale come trasformazione ed allargamento del diritto agli aiuti ed

all'assistenza da parte dei più svantaggiati; nell'interdipendenza intesa come sicurezza economica collettiva (35).

Le tecniche giuridiche del NOEI appaiono riguardare i settori del sistema commerciale internazionale (con alcune misure già oggi di diritto positivo) per quanto concerne la non-reciprocità, i trattamenti preferenziali, i regimi di favore tra PVS, le misure differenziate per PVS meno avanzati (36), gli accordi tra Stati produttori e consumatori al fine di stabilizzare i corsi delle materie prime a prezzi equi e remunerativi, ecc.. Tali tecniche, ancora, si rivolgono al sistema monetario internazionale (riforma FMI, ...); al sistema finanziario internazionale (aiuti pubblici per il finanziamento dello sviluppo, rinegoziazione dell'indebitamento accumulato dai PVS, ecc.); concernono le competenze sulle risorse naturali (nazionalizzazioni, ...); le attività economiche riguardanti gli investimenti stranieri e le imprese multinazionali; ecc. .

Ma la Carta deve, soprattutto, "assurer... le développement progressif de nouvelles règles qui répondent aux nécessités présentes et surtout futures de la société internationale" (37), costituendo - già oggi - un Codice indicativo di comportamento, ferme restando le possibilità di diversa evoluzione della pratica internazionale per ora storicamente indirizzata - con i contraccolpi di tutte le svolte storiche - nella direzione dell'attuazione del NOEI.

8. - Tuttavia, sempre restando sul terreno giuridico, resta il fatto che tale NOEI (il cui programma è dunque riscontrabile in numerosissimi atti internazionali: Carte, Dichiarazioni, Programmi d'azione, risoluzioni, ecc.) è talora norma vigente (ad es.: il principio di non reciprocità nel commercio internazionale...); ma ben più spesso altro non è che un "vasto dibattito di politica legislativa internazionale più che fatti legislativi in senso proprio" (38), stante anche la vivace opposizione - sovente - di Paesi quali gli USA (ad es. nei confronti degli artt. 2, 5, 16, 28, della Carta dei diritti e doveri economici degli Stati e poi riassunti dal rappresentante statunitense, in sede di dichiarazione di voto in 2° commissione, nelle questioni concernenti il trattamento degli investimenti stranieri, l'organizzazione dei produttori, l'indicizzazione dei prezzi (39)).

L'obiettivo del NOEI, sul piano generale, non sembra dunque ancora sostanzialmente discostarsi - dato che caratteristiche obbligatorie, assunte per via convenzionale, non sembrano potersi riscontrare - da quello ribadito nella

"Dichiarazione sui principi del Diritto Internazionale relativi alle relazioni amichevoli e alla cooperazione tra gli Stati in conformità alla Carta delle Nazioni Unite". La dichiarazione, adottata dall'A.G. delle N.U. (con ris. 2625-XXV) il 24 ottobre 1970, afferma che "tutti gli Stati godono dell'uguaglianza sovrana. Essi hanno diritti ed obblighi uguali e sono membri della Comunità Internazionale su un piano di uguaglianza, nonostante le differenze di ordine economico, sociale, politico e di altra natura. In particolare, l'uguaglianza sovrana comprende i seguenti elementi:

- a) gli Stati sono uguali dal punto di vista giuridico;
- b) ogni Stato gode dei diritti inerenti alla piena sovranità;
- c) ogni Stato ha l'obbligo di rispettare la personalità degli altri Stati;
- d) l'integrità territoriale e l'indipendenza politica dello Stato sono inviolabili;
- e) ogni Stato ha il diritto di scegliere e sviluppare liberamente il suo sistema politico, sociale, economico e culturale;
- f) ogni Stato è tenuto ad adempiere pienamente e in buona fede i suoi obblighi internazionali e a vivere in pace con gli altri Stati" (40).

Il NOEI, insomma, appare ancor oggi - e Waldheim non ha potuto che registrarlo - un dato programmatico con numerosi elementi controversi, ma questo programma "contient des principes dont le développement potentiel peut se révéler très riche sur le plan du droit. Ce nouvel ordre économique implique une conception nouvelle, voire révolutionnaire, du droit international...; il s'appuie sur des fondements très divers qui, pour certains apparaissent comme très classiques et, pour d'autres, très prospectifs et contemporains...; il suggère des techniques juridiques également très diversifiées dont quelques unes sont déjà de droit positif, tandis qu'un bon nombre se trouvent au centre de quelles passionées". (41).

9. - Oltre che riconosciuti, i principi del NOEI venivano dunque definiti anche in sede N.U. nelle loro premesse di base e secondo le richieste dei PVS, da questi confermate - del resto - nella Conferenza di Manila del gruppo dei 77 (febbraio '76). Queste concernevano:

- a) la stabilizzazione dei prezzi delle materie prime mediante sia la stipulazione di accordi per i diversi prodotti sia la creazione di un fondo comune per la stabilizzazione dei prezzi delle materie prime e dei prodotti di base (42);

- b) la necessità di risolvere il problema dell'indebitamento dei PVS (43);
- c) l'aumento dell'aiuto finanziario;
- d) l'elaborazione di un codice di condotta internazionale sul trasferimento delle tecnologie;
- e) l'adozione di misure speciali a favore dei Paesi più poveri (quarto mondo), dei Paesi con maggiori difficoltà di carattere naturale (isole, Stati senza litorale, ecc.), dei Paesi maggiormente colpiti dall'aumento del prezzo del petrolio (44).

Proprio sui temi specifici dell'energia, delle materie prime, delle questioni finanziarie e dello sviluppo fu convocata la Conferenza di Parigi (dicembre '75- giugno '77) per la cooperazione economica internazionale, con rappresentanti sia di PI che di PVS (45). Sugli stessi temi (meno quello dell'energia) si svolse a Nairobi, nel maggio 1976, la IV° UNCTAD.

Se la Conferenza di Parigi vide un dialogo tra PI e PVS svoltosi tra "ambiguità, equivoci, diffidenze", nondimeno la IV° UNCTAD poté solo approntare "soluzioni interlocutorie" (46), oltre a pervenire all'adozione di uno specifico programma integrato per i prodotti di base, non riuscendosi peraltro ad ottenere l'accordo sul fondo comune per l'opposizione di USA, GB, RFT e Giappone, che paventavano il sostituirsi di tale fondo ad altri organismi (FMI, BIRS, e anche UNDP e UNIDO), considerati invece dai PVS di tipo neo-coloniale (47).

Sviluppi recenti in materia di cooperazione economica e sociale hanno portato all'istituzione, in seno alle N.U., di fondi e programmi speciali concretizzati in attività derivanti da un'interpretazione sempre più estensiva della Carta di San Francisco (cap. IX e X): ad esempio è stato creato un Fondo di rotazione per l'esplorazione delle risorse naturali, organo di attività operative nel campo interno, statutale, e strumento per realizzare l'applicazione del principio di sovranità permanente sulle risorse naturali, sostanziando il "diritto inalienabile" a disporne incondizionatamente (48).

10. - Non è possibile infine ignorare, nel contesto del NOEI, l'associazione (che ha origini storiche ormai lontane (49)) tra le Comunità Europee (C.E.) e la metà circa dei PVS (50 Paesi associati, tre che hanno già sottoscritto la loro adesione, oltre mezzo miliardo di individui) e collocati nelle zone geografiche dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP). La Convenzione CE-ACP, firmata a Lomé, nel Togo, e valida per il periodo 1975-1980, costituisce pur con

le sue imperfezioni per molti versi un modello di quelle nuove relazioni che si vanno cercando, un sentiero "regionale" verso quel più ampio NOEI che i diversi consessi internazionali cercano di elaborare.

Gli aspetti caratteristici del rapporto CE-ACP consistono infatti nella realizzazione di istituzioni paritarie; nel perseguimento di scambi commerciali su basi preferenziali che portino all'aumento dell'importazione dai Paesi ACP; nella ricerca di misure particolari per alcuni prodotti (ad es.: sbocco garantito nelle CE dello zucchero delle isole Figi o Mauritius); nel tentativo di stabilizzare gli introiti di esportazione (sistema compensativo Stabex che vuol permettere ai Paesi emergenti "di essere al riparo dalla fluttuazione dei corsi dei prodotti di base e di poter così pianificare il proprio sviluppo" (50): nell'ottenimento di misure di cooperazione finanziaria e tecnica (Fondo Europeo di Sviluppo per finanziare progetti nei Paesi ACP) ed industriale (con l'istituzione di un Centro per stimolare gli investimenti nei Paesi ACP); ecc. .

E nella ricerca di miglioramento già si parla, e già del resto ne sono stati dichiarati aperti i relativi negoziati in vista della scadenza del 31 marzo '80; di una seconda Convenzione di Lomé, con l'inclusione anche di nuovi aspetti quali, ad esempio, il settore della pesca marittima, ecc. .

Ma è anche doveroso osservare che il meccanismo di Lomé è stato introdotto su base convenzionale, mediante lo strumento classico del trattato, ed appare dunque chiaro come anche le varie Carte, Dichiarazioni, Programmi e risoluzioni di cui si è parlato in ordine al NOEI debbano - pur dando già oggi vita ad una sorta di nuova etica internazionale - non appaiano da sole sufficienti a porre le basi ferme di un ordine giuridico di reale e stabile trasformazione dei rapporti intercorrenti, e delle strutture portanti, dell'attuale Comunità Internazionale. Ben lo si vede notando come il rapporto CE-ACP privilegi gli associati, a netto discapito degli altri PVS, e a dispetto delle intenzioni e dei principi varati nei vari atti internazionali.

Ancora nel 1978, accanto a piccoli e pur significativi - e continui - passi, il "lamento" di Waldheim sta a significare le difficoltà imponenti che ostano al raggiungimento di un NOEI, o almeno di quel NOEI che pure nel contesto del Diritto Internazionale si va delineando, forse anche in modi e formulazioni giuridiche non tradizionali.

- (1) In: Relazioni Internazionali, n.39, 30/9/1978, p.872.
- (2) G. Jacoangeli, Il dialogo Nord-Sud e le prospettive di un nuovo ordine economico internazionale, in: La Comunità Internazionale, n. 4, 1977, p.604.
- (3) Comprendente anche la Jugoslavia. Cfr.: L. Gallavresi, La III Conferenza dell'ONU per il commercio e lo sviluppo, in Relazioni Internazionali, n. 16, 15/4/1972, p. 395.
- (4) Ad opera delle N.U., su raccomandazione dell'A.G., l'I/12/1962. Cfr.: Relazioni Internazionali, ult. cit., p. 395.
- (5) G. Jacoangeli, op. cit., p. 604.
- (6) Cfr.: D. Carreau, Le nouvel ordre économique international, in Journal du Droit International, n.3, 1977, p. 595 ss.
- (7) Più di recente cfr. ris.3175 (XXVIII) del Consiglio Economico e Sociale delle N.U., concernente la "sovranità permanente sulle risorse nazionali nei territori arabi occupati", approvata nel '74 con 91 voti favorevoli, 5 contrari (Israele, USA, Nicaragua, Bolivia e Repubblica Dominicana) e 26 astenuti (tra cui l'Italia). Cfr.: La Comunità Internazionale, 1974, p. 191.
- (8) G. Feuer, Réflexions sur la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, in Revue générale de Droit International Public, N. 2, 1976, p. 276.
- (9) G. Feuer, op. cit., p. 276.
- (10) Per taluno "sarebbe vano cercare il fondamento costituzionale (artt. 1, par. 3; 55; 56; 66, par.2) delle attività operative (N.U.) in favore dello sviluppo economico in questa o quell'altra norma della Carta isolatamente: esso è al contrario desumibile da un complesso di disposizioni che vanno interpretate nelle loro reciproche connessioni logico-giuridiche e tenendo conto della prassi di applicazione". Cfr.: S. Marchisio, La cooperazione per lo sviluppo nel diritto delle Nazioni Unite, Jovene, Napoli, 1977, p. 61.
- (11) Ris. 1240 (XIII), par. 7.
- (12) Sulla costituzione dell'UNIDO, ad opera delle N.U., cfr.: ris. 2089 (XX) del 20/12/1965 e 2152 (XXI) del 17/11/1966.
- (13) S. Marchisio, op. cit., p. 29.
- (14) S. Marchisio, op. cit., p. 61 ss.
- (15) I punti in discussione erano: stabilizzazione dei corsi delle materie prime; esportazione dei manufatti prodotti dai PVS; problemi finanziari dello sviluppo; trasporti marittimi.

- (16) Ris. 2626 (XXV) approvata durante la 25° sessione ordinaria e comprendente l'impegno per un ordine economico più giusto e razionale e per il diritto delle nazioni ad una maggiore eguaglianza. Cfr.: A. Mancini, La "Carta dei diritti e doveri economici degli Stati", in La Comunità Internazionale, n. 5, 1974, p. 638 ss.
- (17) Già nel '70 la 3° Conferenza di Lusaka dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi non allineati aveva sottolineato le preoccupazioni dei PVS per le ingiustizie del sistema economico mondiale (colonialismo e neo-colonialismo); la 4° Conferenza di Algeri degli stessi Paesi (5-9/9/1973) fu anche più ferma nello stesso senso adottando una dichiarazione politica, una dichiarazione economica e un programma d'azione sulla cooperazione economica. Cfr.: G. Feuer, op. cit., p. 283.
- (18) La dichiarazione citata nel testo non è da confondersi con la dichiarazione e piano d'azione di Lima sull'industrializzazione dei PVS (adottati il 26/3/1975 dalla 2° Conferenza generale UNIDO), anch'essi peraltro dedicati al dibattito sui temi del NOEI (Cfr.: G. Feuer, Les Nations Unies et le nouvel ordre économique international - 1974/1976, in Journal de Droit International n.3, 1977, p.606 ss.) e poi approvati dalla stessa A.G. delle N.U. (cfr: G. Feuer, op.ult.cit., pp.617-618). La dichiarazione di Lima di cui nel testo costituiva l'appello per una nuova struttura delle relazioni economiche internazionali, per una rinnovata e diversa cooperazione internazionale.
- (19) Cfr.: G. Feuer, Réflexions..., cit., p. 281.
- (20) Cfr.: G. Feuer, op.ult.cit., p. 282 e note 26 e 27.
- (21) Le prime tre sessioni si tennero a Ginevra (due nel '73, una nel '74); l'ultima in Messico nel '74.
- (22) Cfr. J. Castaneda, La Charte des droits et devoirs économiques des Etats, notes sur son processus d'élaboration, in Annuaire Français de Droit International, 1974, p. 31 ss.
- (23) Cfr. J. Castaneda, op.cit., p.47.
- (24) Erano assenti: Bahamas, Guinea Eq., Lesotho, Isole Maldive, Siria, Mauritius, mentre l'Africa del Sud era stata privata, in quella sessione dell'A.G., del diritto di voto.
- (25) Ris. A.G. N.U. 3281 (XXIX).
- (26) Erano assenti le Maldive.

- (27) Durante la VI sessione straordinaria dell'A.G. N.U. (aprile-maggio 1974), convocata col fine di studiare il "problema delle materie prime e dello sviluppo" e con l'obiettivo di stabilire un NEI. Cfr.: La Comunità Internazionale, 1974, p. 468 ss.
- (28) Cfr., sull'argomento del consensus: G. Biscottini, La pratica del consensus nelle organizzazioni internazionali, in Studi in onore di G. Balladore Pallieri, vol. II, Vita e Pensiero, Milano, 1978, p. 90 ss.; P. Tavernier, L'année des Nations Unies (19 décembre 1973-18 décembre 1974), questions juridiques, punto 7): notion de consensus, in Annuaire Français de Droit International, 1974, p. 495 ss.; H. Cassan, Le consensus dans la pratique des Nations Unies, in Annuaire..., ult. cit., p. 456 ss. . Quanto al consensus ottenuto dalla dichiarazione e dal programma d'azione citati nel testo, esso viene considerato da alcuni un consensus equivoco, precorritore di contrasti, stante l'esistenza di riserve espresse e serie sui punti già difesi precedentemente dalle diverse delegazioni in seno al gruppo UNCTAD. Valga per tutte la posizione del rappresentante statunitense, che contestò (cfr.: 2229° seduta plenaria A.G.-A/PV 2229) l'esistenza di un vero consensus (cfr.: M. Virally, La Charte des droits et devoirs économiques des Etats, notes de lecture, in Annuaire..., ult. cit., p. 63).
- (29) G. Feuer, Réflexions..., cit., p. 283.
- (30) Cfr.: La Comunità Internazionale, 1974, p. 473.
- (31) Durante la VII sessione straordinaria dell'A.G. N.U. (settembre 1975).
- (32) Cfr.: M. Giuliano, La cooperazione degli Stati ed il commercio internazionale. Giuffré, Milano, 1978, p. 184.
- (33) M. Virally, op. cit., p. 66.
- (34) M. Giuliano, op. cit., p. 181 ss.
- (35) D. Carreau, op. cit., p. 600 ss.
- (36) La ris. 2768 (XXVI) dell'A.G. elaborò una lista di Stati meno avanzati tra gli stessi PVS, che venne stilata sulla base del reddito per abitante, del tasso di alfabetizzazione e della capacità di produzione industriale.
- (37) J. Castaneda, op. cit., p. 35.
- (38) Cfr.: S. Marchisio, op. cit., p. 17. Quanto alla Carta dei diritti e doveri economici degli Stati, accanto alla conferma che essa "non è e non vuol essere uno strumento giuridico di natura convenzionale"

(M. Giuliano, op.cit., pp. 181-184), leggiamo anche che "essa non è che una delle ormai numerose dichiarazioni di principio" adottate dall'Assemblea generale e nelle quali alcuni studiosi hanno creduto di individuare una nuova fonte, a carattere legislativo o quasi-legislativo di diritto internazionale generale". Eppure non si può ad essa pensare in termini di "codificazione di regole già vigenti nel diritto internazionale generale e di tendenze ormai consolidate della pratica convenzionale. In realtà la Carta non ha rappresentato che un ulteriore sforzo compiuto dalle Nazioni Unite per definire i lineamenti di quel nuovo ordine economico internazionale che esse hanno assunto a loro obiettivo fondamentale del 2° Decennio per lo sviluppo". La Carta dei diritti e doveri economici degli Stati è pubblicata anche in: *La Comunità Internazionale*, 1974, pp. 787 ss.

- (39) Cfr. J. Castaneda, op. cit., p. 61.
- (40) M. Giuliano, *Diritto Internazionale*, vol. I: *La società internazionale e il diritto*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 46.
- (41) D. Carreau, op. cit., p. 597.
- (42) Cfr.: G. Jacoangeli, op. cit., p. 607.
- (43) Cfr.: A. Frinolli Puzilli, *La "spirale del debito" dei Paesi in via di sviluppo negli anni '70*, in *Problemi del socialismo*, n. 8, 1977, p. 103 ss. . La ris. 3362 (S-VII) II, 8, dell'A.G. N.U. raccomandò nel '75 in vista della 4° UNCTAD la convocazione di una conferenza dei principali Paesi donatori, creditori e debitori per studiare i mezzi atti ad alleggerire il carico del debito; ma a Nairobi (nella 4° UNCTAD) non si trovarono soluzioni soddisfacenti.
- (44) Oltre a ciò era presente il problema della riforma del sistema monetario internazionale (cfr. M. Giuliano, *La cooperazione ...*, dt., p. 290 ss.), "al fine di modificare una situazione in cui le fluttuazioni di cambio della valuta che continua a svolgere il ruolo di moneta internazionale di riserva possono alterare sensibilmente il volume di reddito dei produttori di materie prime". Cfr.: G. Jacoangeli, op.cit., p.605, che qui si riferisce al dollaro USA.
- (45) 27 delegazioni: 19 del gruppo dei 77, 8 dei PI (Australia, Canada, Spagna, Svizzera, Svezia, Stati Uniti, Giappone, ed una delegazione unica per le Comunità Europee).

- (46) Cfr.: G. Jacoangeli, op. cit., p. 609 ss. . Si dibatté in quei consessi anche il problema dell'aumento del flusso di aiuti dai PI ai PVS, aumento reso prevedibile per il triennio '78-'80 grazie ad una serie di iniziative quali il rifinanziamento dell'IDA, l'azione speciale di un miliardo di dollari concordata in sede di Conferenza per la cooperazione economica internazionale, creazione del fondo internazionale di sviluppo agricolo, destinate anche a dar vita a nuovi canali per il trasferimento delle risorse. L'obiettivo (additato dal 2° Decennio delle N.U. per lo sviluppo) del trasferimento a titolo di aiuto da parte dei PI verso i PVS di almeno l'1% del prodotto interno lordo (di cui almeno giunto da ben pochi Stati, non - ad esempio - dagli USA, nè dalla RFT (dfr.: D. Carreau, op. cit., pp. 604-605). Quanto alla situazione statunitense in relazione agli aiuti ufficiali allo sviluppo economico si veda: E.R. Fried P.H. Trezise, Gli Stati Uniti nell'economia internazionale, Guerrini, Torino, 1978, pp. 72 ss. .
- (47) G. Jacoangeli, op. cit., p. 607, M. Giuliano, La cooperazione..., cit., p. 175.
- (48) S. Marchisio, op.cit., p. 96.
- (49) Sulle varie e successive convenzioni intervenute (Arusha, Yaoundé I, Yaoundé II, fino a Lomé, dal 1968 a oggi) tra Comunità Europee e PVS, cfr.: F.A.M.A. von Geusau, The Lomé Convention and a new international economic order, Sijthoff, Leyden, 1977.
- (50) Cfr.: F. Riccardi, Rotta su Lomé II, in Comunità Europee, n. 4/5, 1978, p. 12 ss. .

CONVEGNO DI STUDI SU:
ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL' ORDINE INTERNAZIONALE
FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche " Cesare Alfieri " dell' Università di Firenze e con la collaborazione dell' Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell' Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

T e m a IV



ITALIA E STATI UNITI: LORO RUOLO NELLA CONFERENZA PER
LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA, DA HELSINKI
A BELGRADO, E NEL MEDITERRANEO

L'AREA MEDITERRANEA NEGLI EQUILIBRI MONDIALI DI POTENZA

C A R L O R U S S O



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

Il tema del Mediterraneo è oggi di grande attualità per gli studiosi di politica internazionale ; tema di moda: oggetto di convegni - ricordiamo solo i più recenti, quello promosso dal Movimento Federalista europeo e l'incontro franco-italiano tenuto a Palazzetto Venezia un anno e mezzo or sono per iniziativa della SIOI, mentre organizzazioni di carattere internazionali, (per l'Italia l'Istituto affari internazionali che sta completando proprio in questi giorni una analisi approfondita dell'argomento) vi hanno dedicato grande interesse, e organizzazioni di partito: l'internazionale socialista e l'Unione europea democratico cristiana ne hanno fatto oggetto di appositi convegni.

Quali sono le ragioni del rinnovato interesse per il Mediterraneo nella politica internazionale ?

Vi sono, secondo me, due premesse che dobbiamo richiamare : la prima è la centralità del Mediterraneo o più esattamente la ritrovata centralità del Mediterraneo; è superfluo ricordare infatti come il Mediterraneo sia stato nei secoli centro di grandi avvenimenti, per millenni la storia si è svolta sulle sue rive e di essa sono stati protagonisti gli Stati rivieraschi.

Poi vi è stato un lungo periodo di eclisse, non solo legato alla scoperta dell'America e allo spostamento dei traffici commerciali, ma ad una concezione del Mediterraneo inteso prevalentemente come strada di passaggio tra l'Atlantico e l'Oceano Indiano. In questo tempo due fattori hanno sottolineato l'importanza strategica del Mediterraneo e nello stesso tempo il fatto che non fosse più centro di storia, ma via di comunicazione. L'essere una grande potenza marittima, la Gran Bretagna, fuori dall'area del Mediterraneo, a controllare i punti fondamentali, da Gibilterra a Cipro al Canale di Suez, e la decadenza politica dei paesi rivieraschi. In questo quadro si è posto lo scontro inevitabile fra la spinta verso i mari caldi dell'Impero russo e l'interesse inglese, nella seconda metà del secolo XIX, uno degli elementi determinanti della politica internazionale dalla guerra di Crimea fino alla intesa all'inizio del nostro secolo, con la decisione inglese di arroccarsi nella difesa del canale di Suez piuttosto che sugli stretti dei Dardanelli.

Il secondo elemento è la decadenza degli Stati rivieraschi: con la Francia e l'Italia praticamente sole in condizione di partecipare da protagoniste alla politica mondiale, con la posizione di isolamento della Penisola Iberica, la grande crisi che colpisce l'impero turco e che è un altro dei fattori caratteristici della seconda metà del secolo scorso e della prima parte del nostro secolo, e lo stato di colonia nel quale si trovano i territori dell'Africa del Nord.

Oggi vi è una ritrovata centralità del Mediterraneo. Quali ne sono le ragioni? Mi limito ad indicarle sommariamente. L'essere il Mediterraneo, secondo una giusta definizione del Presidente Giscard D'Estaing, nello stesso tempo punto d'incontro e di confronto fra Est ed Ovest e fra Nord e Sud. Nel Mediterraneo si intrecciano gli elementi di novità nella politica estera di oggi e il dialogo nord sud è complicato dal problema del petrolio per garantire il flusso fondamentale della materia prima dai paesi produttori ai grandi paesi consumatori industrializzati.

Un secondo elemento: la fine dell'età coloniale. Il confronto fra il Mediterraneo come si presentava nel 1945 e come si presenta oggi ci dà il segno della rivoluzione che in questi 33 anni si è compiuta; basta pensare alla Libia, all'Algeria, al Marocco, alla Tunisia, all'Iran che non è un paese mediterraneo, ma che sul Mediterraneo indubbiamente gravita, per capire l'importanza del fenomeno; non più paesi rivieraschi possedimenti coloniali, oggetto di storia, ma paesi che prepotentemente, aggressivamente diventano soggetti della storia contemporanea.

Ed un terzo elemento, il ritorno della democrazia in Grecia, in Spagna e nel Portogallo, in qualche modo partecipa anche esso dell'area mediterranea non fosse altro che come componente della penisola iberica, e mi riferisco a ciò non per considerazioni di carattere ideologico - non sarebbe questa la sede né il tema del mio esame, - ma perchè segna la rottura di secolari isolamenti: la Spagna che ritorna alle istituzioni democratiche è una Spagna che scopre oggi l'Europa, e l'importanza di un suo collegamento con gli altri paesi occidentali mentre il persistere del sistema franchista le precludeva la partecipazione alla Comunità;

Un quarto elemento, la stabilizzazione che negli ultimi dieci anni si è realizzata nell'Europa centrale.

Il primo periodo dopo Yalta, il tempo della guerra fredda, vedeva come punto di confronto e di frizione fra le due grandi superpotenze l'area dell'Europa centrale. Erano gli anni in cui la questione di Berlino era al centro dell'interesse, della preoccupazione, dell'attività diplomatica; chi come me ha partecipato direttamente alle esperienze di questo periodo ricorda come non vi fosse incontro di carattere internazionale o nell'ambito dell'alleanza atlantica o nel confronto con i paesi dell'est che non avesse come punto di preminente interesse il problema di Berlino. Oggi, di questo tema non si parla più. È uscito dall'agenda dei problemi di immediata attualità. La ostpolitik ha determinato la stabilizzazione nell'area dell'Europa centrale; la Conferenza per la sicurezza di Vienna ha come suo obiettivo primario la garanzia dello stato quo dando sanzione giuridica alla realtà di fatto.

Ma proprio la stabilizzazione nell'area dell'Europa centrale provoca il rischio che le tensioni si scarichino nell'area meridionale, nel Mediterraneo.

E' la ragione per la quale nel 1972, l'allora Ministro degli Esteri Moro proponeva una Conferenza per i problemi del Mediterraneo, da convocarsi nel tempo opportuno cioè chiuso il conflitto medio-orientale, proprio perchè avvertiva i rischi incombenti sull'area mediterranea.

Il problema si è oggi aggravato: nell'area dell'Europa centrale, la stabilizzazione ha determinato una posizione di stallo tra Stati Uniti ed Unione Sovietica; nessuna delle due superpotenze può pensare di modificare l'attuale equilibrio senza il rischio attuale di un conflitto mondiale; nel Mediterraneo vi è invece una situazione fluida: per utilizzare un paragone proprio del gioco degli scacchi, irrigidite le posizioni nella parte centrale della scacchiera chi aspira alla vittoria non può che agire per le ali, tentando con la strategia del movimento di aggirare l'avversario.

Le rapide trasformazioni avvenute in questi ultimi anni confermano la fluidità della situazione nel Mediterraneo: basta richiamarsi a ciò che è avvenuto per l'Egitto passato in breve tempo dall'alleanza militare con l'Unione Sovietica al disimpegno e all'attuale allineamento con gli Stati Uniti d'America.

L'esistenza di grandi problemi aperti rende più grave e preoccupante la fluidità. Mi riferisco alla crisi del Medio Oriente, di cui la questione arabo-israeliana costituisce senza dubbio l'aspetto più importante, ma non l'unico; al problema libanese collegato con la tendenza alla grande Siria; al fatto che non sempre, e il problema vale per il Mediterraneo come per l'Africa, i confini propri dell'età coloniale coincidono con valide ragioni etniche, storiche e geografiche, alla questione di Cipro, che è in sostanza la continuazione nei tempi moderni della guerra di Troia, a quanto avviene nel corno d'Africa; fuori geograficamente dall'area del Mediterraneo, ma che ha riflessi di straordinaria importanza per il Mediterraneo inteso come strada di comunicazione.

E solo in questa chiave è possibile spiegare ciò che sul piano ideologico appare assurdo e contraddittorio: i rapporti che esistono tra Unione Sovietica ed Etiopia: tra l'Etiopia ed Israele, tra Somalia e paesi arabi.

Il complesso di ragioni che ho ricordato spiega la ritrovata centralità del Mediterraneo e i rischi ad essa collegati: le guerre avvengono quasi sempre per errore di

calcolo. Ci si propone di raggiungere un determinato obiettivo, e si pensa di poterlo conseguire senza dover arrivare ad un conflitto mondiale.

Un errore di calcolo, appare impossibile oggi nell'Europa centrale, può invece verificarsi proprio per la fluidità e per i problemi che sono aperti nell'area del Mediterraneo.

Ciò è in qualche misura aggravato dalla straordinaria potenza distruttiva delle armi moderne che, se allontana fortunatamente l'ipotesi di un conflitto mondiale, rende difficilmente controllabili i conflitti locali proprio per la sproporzione delle armi che possono essere usate per arrestarli.

Con la centralità del Mediterraneo, secondo elemento, posto in rilievo dalla scuola geografico-storico di Ferdinando Brudel, è l'interdipendenza e l'unità del mondo mediterraneo che in qualche misura supera la stessa rigidità di schieramento: come le guerre tra arabi e cristiani non impedivano lo svilupparsi del commercio tra la Repubblica di Genova e i paesi del nord Africa, così nel nostro tempo anche nel periodo di più rigida contrapposizione tra paesi atlantici e non impegnati ciò non ha impedito rapporti di collaborazione e di amicizia fra i paesi rivieraschi.

Se il Mediterraneo oggi è al centro dell'interesse mondiale e i suoi problemi sono legati al mantenimento della pace e dell'equilibrio fra le grandi potenze, si pone una domanda: con quali prospettive questi problemi devono essere affrontati? A mio giudizio essi vanno realisticamente inquadrati in una verità che dobbiamo accettare come un dato di fatto.

Non esistono alternative valide alla politica di distensione, di pace ed essa ha come condizione fondamentale il dialogo e l'accordo tra le due superpotenze.

Politica di distensione che ha avuto, come qui si è giustamente ricordato, il suo momento di massimo rilievo con la firma degli accordi di Helsinki che devono essere attuati - concordo con il Sen. Calamandrei - in ogni loro parte, rifiutando ogni strumentalizzazione dei diritti dell'uomo, così come deve essere respinta con fermezza la posizione della Unione Sovietica che considera il richiamo ad essi come influenza negli affari interni, contro la lettera e lo spirito degli accordi di Helsinki.

I problemi del Mediterraneo, quindi, vanno affrontati nel quadro del dialogo in corso tra Stati Uniti ed Unione Sovietica: un dialogo che ci auguriamo si approfondisca, ed ottenga risultati concreti soprattutto per il disarmo; per

evitare il rischio di calcoli sbagliati che potrebbero travolgerci tutti, indipendentemente dalla nostra volontà, in un spaventoso conflitto mondiale.

Ma, riconosciuta l'importanza essenziale per la pace, del dialogo tra Stati Uniti ed Unione Sovietica, dobbiamo aggiungere una seconda considerazione: il dialogo tra le superpotenze è indispensabile - ma non sufficiente per assicurare la pace. Non lo è per il disarmo che non si esaurisce con il negoziato Salt, non lo è soprattutto per i problemi del Mediterraneo a cui noi europei non possiamo essere estranei perchè più di ogni altro li conosciamo e siamo perciò in condizione di affrontarli.

Noi europei commettiamo spesso, nelle valutazioni di politica estera, due errori di segno opposto ma che determinano poi, in pratica, gli stessi negativi, risultati. Il primo errore è quello della supervalutazione delle nostre possibilità, quello di pensare cioè di essere protagonisti, come pensò un certo momento il Generale de Gaulle, senza averne le possibilità ed i mezzi.

Un secondo errore è quello di una fatalistica rassegnazione, nell'attesa che i grandi decidano le sorti dell'umanità; se non è percorribile la prima strada non lo è neanche la seconda. Esiste uno spazio per noi europei, a condizione che prendiamo coscienza che ciò non può più avvenire a livello di singoli stati nazionali perchè ciò ci porterebbe fatalmente ad una sorta di finlandizzazione, cioè all'emarginazione della grande politica mondiale. Questo è vero per l'Italia ma è altrettanto vero per il Regno Unito, per la Francia, per la Germania Federale e mentre noi italiani ce ne rendiamo conto, meno se ne rendono conto gli inglesi, i francesi e i tedeschi.

Eppure l'esperienza lo conferma. Ne ho avuto una esperienza personale per ciò che riguarda la Francia; mi sono trovato in Libano poco dopo la missione compiuta dal presidente della Commissione estera dell'Assemblea Nazionale Couve de Murville accolto con grande interesse, anche per il suo personale prestigio. La Francia ha in Libano una posizione particolare per tradizione culturale e per ragioni economiche: tanto i Musulmani quanto i Cristiani, tanto gli estremisti quanto i moderati, hanno accolto con simpatia il tentativo di mediazione francese; ma, mi diceva uno degli interlocutori, che essi si posero immediatamente l'interrogativo sulle garanzie che la Francia poteva dare alle parti contendenti e la conclusione non poteva non essere negativa.

Come non esiste spazio per la Francia non esiste per la Germania Federale, nonostante la sua straordinaria potenza economica e per il Regno Unito che ha dovuto prendere atto con realismo che l'epoca del controllo del Mediterraneo si è chiusa con il 1956, con la spedizione di Suez che chiude veramente un periodo storico.

Non vi è spazio per un'azione isolata di singoli Stati europei, e neanche per una azione semplicemente concertata di politica estera, anche se dobbiamo riconoscere che progressi notevoli sono stati fatti con la concertazione prevista nel piano Davignon per la politica estera comunitaria con una più efficace presenza all'Assemblea delle Nazioni Unite e sul problema del Medio-Oriente. Ma un'efficace azione di politica internazionale non si può esaurire con un incontro di ministri e con un comunicato conclusivo destinato, molte volte, solo alla pubblicità giornalistica, ma richiede un'opera quotidiana della diplomazia, una capacità di presenza commerciale ed economica, una volontà di contribuire all'equilibrio e alla pace nelle diverse aree geografiche.

Nel momento stesso nel quale riconosciamo che esiste uno spazio notevole per un'efficace presenza europea nel Mediterraneo dobbiamo allora ribadire ancora una volta che ciò non può avvenire a livello di singoli Stati nazionali, ma richiede l'esistenza di una Europa unificata politicamente.

Su di un altro elemento è opportuno fermare l'attenzione, sul mutato stato dei rapporti tra i paesi rivieraschi.

Per lungo tempo le conseguenze dell'età coloniale pesarono negativamente creando malintesi e incomprensioni fra gli stati di nuova indipendenza del Nord Africa e l'Europa tanto da far scrivere che all'origine dell'anti-americanismo del Generale De Gaulle, vi fu forse anche l'accusa rivolta allora agli americani di privilegiare l'amicizia per i paesi di nuova indipendenza nei confronti degli alleati tradizionali come la Francia.

Oggi la situazione si è capovolta, tutti questi paesi, da Israele al Libano, dalla Siria all'Egitto richiedono una presenza europea, avvertono che se è importante il rapporto con gli Stati Uniti d'America, se deve essere tenuto presente il peso dell'Unione Sovietica, un equilibrio e una pace effettiva nel Medio Oriente richiedono una presenza dell'Europa: anche qui una presenza dell'Europa non di singoli Stati nazionali.

Questa presenza deve a mio giudizio realizzarsi non in antagonismo, ma in stretta collaborazione ed alleanza con gli Stati Uniti, con un'Europa in posizione di maggiore autonomia per il suo accresciuto peso politico, ma capace di mantenere uno stretto collegamento con l'alleato americano perchè non vi è spazio oggi per una politica terzaforzista e neutralista che d'altra parte, non è richiesta da nessuno.

Una politica del Mediterraneo non può essere alternativa alla politica europea; e questo è un fatto importante per noi italiani che abbiamo vissuto, nel corso della storia le conseguenze negative del contrasto tra le due componenti della nostra politica estera: l'una che si richiamava ai problemi del Mediterraneo e marittimi; l'altra legata alla sicurezza e alla difesa, e quindi a temi continentali. Un equilibrio tra le due componenti fu raggiunto alla fine del secolo scorso con l'accordo con l'Inghilterra e la tripla alleanza, ma fu posto in crisi dal nuovo corso della politica inglese all'inizio del XX secolo con il suo accostamento alla Francia e alla Russia.

Le lettere dei nostri ambasciatori Averna e Bollati con le loro considerazioni sul prevalere dell'interesse marittimo e dei rapporti con l'Austria, Ungheria e Germania sono, da questo punto di vista, di grande interesse e meriterebbero, di essere conosciuti e studiati di più.

Anche in questo dopoguerra noi abbiamo assistito ad una polemica talvolta sottintesa, talvolta esplicita, tra politica mediterranea e politica europea, tra chi, come affermava De Gasperi in un non dimenticato colloquio con i parlamentari italiani degli anni '50, affermava l'esigenza di portare l'Italia sulle rive del Reno per legarla sempre più all'Europa continentale e chi privilegiava i rapporti con i paesi rivieraschi presentandoli come una alternativa alla politica atlantica e all'integrazione europea.

Oggi è evidente che noi possiamo fare una politica mediterranea solo nella misura in cui con coraggio procediamo alla costruzione dell'unità europea; possiamo essere presenti nei problemi del Mediterraneo, nella misura in cui siamo europei, nello stesso tempo, siamo veramente europei, se acquisiamo coscienza del valore e dell'importanza politica del Mediterraneo. La politica del Mediterraneo non è più una appendice ai problemi dell'Europa continentale, i tedeschi e gli inglesi avvertono un interesse per il Mediterraneo diverso da quello che gli inglesi avevano quando pensavano al Mediterraneo solo come una grande strada di comunicazione; anche gli europei del Nord nella misura in cui partecipano al processo di costruzione europea diventano anche essi cittadini di uno stato rivierasco del Mediterraneo.

In che modo deve svolgersi una efficace politica per il Mediterraneo? Prima di tutto occorre affrontare il problema dei paesi dell'Europa mediterranea, che chiedono la partecipazione "pleno iure" alla Comunità Europea.

Nel ritorno alle istituzioni democratiche della Spagna, è elemento importante la rottura di un secolare isolamento; spetta a noi oggi fare in modo che questo isolamento non ritorni a pesare sulle sorti della penisola iberica e in qualche modo sulle sorti e sullo sviluppo dell'Europa. Il problema dell'allargamento dell'Europa comunitaria alla Spagna, alla Grecia, al Portogallo, è problema politico che va risolto ed affrontato in termini politici e non economici; vi sono indubbiamente, preoccupazioni di ordine economico, ma dobbiamo riaffermare il primato della politica e nel quadro politico trovare la soluzione per i problemi economici che si presentano.

Dobbiamo farlo a tempi brevi perchè non abbiamo, a mio giudizio, un grande spazio di tempo per vincere la battaglia contro la tentazione dell'isolamento; alcuni avvenimenti che stanno verificandosi in Portogallo proprio in questi giorni sono, a mio giudizio, rivelatori di rischio di nuove crisi che in questa area, così importante, possono determinarsi.

Un secondo problema riguarda il rapporto con i paesi rivieraschi del versante meridionale: è qui io credo che noi dovremmo dare una impostazione diversa al dialogo euro-arabo; che è stato fino ad ora affrontato dai paesi europei quasi esclusivamente in termini economici: con risultati anche importanti e significativi come testimonia la risoluzione comunitaria del 1972 per una politica globale mediterranea, ma insoddisfacente per i paesi arabi che insistono perchè il dialogo assuma maggiore contenuto politico.

Se è vera l'analisi che ho premessa, dobbiamo capovolgere la posizione seguita fino ad ora e vincere le resistenze che vengono soprattutto da parte olandese e inglese e confrontarci sul terreno politico con i paesi arabi.

Opera senza cadere nella tentazione di seguire la politica del "divide et impera", procedendo con un'ottica limitata e miope, può essere conveniente trattare separatamente con la Tunisia, con l'Algeria, col Marocco, esasperando magari i motivi di contrasto che non mancano nell'interno del mondo arabo ma, in una prospettiva strategica di più vasto spazio e di più grande respiro noi dobbiamo agire per superare i contrasti interni come abbiamo fatto nell'area europea, e consentire un armonico sviluppo del dialogo euro-arabo.

Attuare la politica indicata è compito difficile, ma tutte le cose nuove richiedono fantasia, genialità, capacità di inventiva ed è questo che rende affascinante una politica estera che sia capace di superare le angustie della quotidiana "routine".

Nel dialogo euro-arabo assume particolare importanza la questione tecnologica, per la quale la risposta che l'iniziativa per una soluzione spetta agli operatori economici è fuori dal tempo e dalla realtà.

Al tema tecnologico si lega quello delle materie prime con particolare riferimento all'energia, problema vitale per la sopravvivenza dei paesi industriali e che potrebbe trovare una via di soluzione in un nuovo tipo di discorso fra paesi arabi ed europei. So che talvolta gli amici americani non gradiscono che il problema energetico si inserisca nel dialogo euro-africano, ma, tutta l'amicizia che io ho per gli Stati Uniti, quando siamo convinti della validità delle nostre posizioni, dobbiamo essere capaci di difenderle, anche perchè il rafforzamento della alleanza sta nell'affrontare realisticamente i problemi, non nel dare interpretazioni triplicistiche alla alleanza atlantica, limitandone gli effetti e la sfera di azione.

Una politica per il Mediterraneo richiede l'impegno per la soluzione delle questioni aperte nella convinzione che il tempo non lavora per la pace e che l'avere problemi insoluti in un'area sensibile, e delicata come quella mediterranea, alimenta il rischio di guerre generalizzate.

L'attenzione va rivolta innanzitutto al conflitto arabo-israeliano dove vi è il fatto nuovo di straordinaria importanza del dialogo diretto tra Egitto ed Israele.

Sadat ha compiuto una scelta di alto significato chiudendo così un periodo storico e aprendo un capitolo nuovo nella storia della travagliata regione.

Nell'alternativa tra l'intensificazione dell'armamento, con i costi paurosi che richiedono le moderne armi sofisticate e lo sviluppo sociale ed economico per sconfiggere il sottosviluppo e la miseria ha scelto, con l'apertura del dialogo, la seconda strada, ma se non otterrà in tempi ragionevolmente brevi concreti risultati nella via della pace, sarà costretto a una inversione di tendenza con la stessa rapidità con cui ha compiuto la svolta dell'incontro con Israele.

Anche qui vi è uno spazio indubbio per l'azione degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica, ma è necessario anche la presenza europea, anche in relazione a quella che ci auguriamo sia la realtà di domani, di un Medio Oriente pacificato che consenta un'attiva collaborazione tra Israele ed Egitto nella quale la straordinaria capacità tecnologica degli israeliani sia posta al servizio delle materie prime del mondo arabo. Israele ha dimostrato negli anni '50 di essere uno dei paesi in grado di concepire in termini più moderni i problemi del sottosviluppo con una efficace presenza soprattutto nell'Africa occidentale e nel settore agricolo, che solo l'intensificarsi del conflitto arabo-israeliano ha interrotto.

Tra le questioni aperte vi è quella del Corno d'Africa, importante non solo per le gravi conseguenze per le popolazioni, ma per il controllo del golfo arabico e delle comunicazioni tra Mediterraneo e Oceano Indiano.

Nessuno di noi si nasconde ciò che rappresenterebbe la disgregazione dello stato etiopico se prevalessero le forze centripete, ma non si può neanche sottovalutare il pericolo di una disfatta somala che segnerebbe l'avvio ad un neo-imperialismo africano.

Per Cipro infine non possiamo come europei accontentarci di votare generici ordini del giorno invocanti la pace e rimetterci di fatto alla sola mediazione americana - pure importante e necessaria, anche nella prospettiva di un ingresso della Grecia nella Comunità e della conseguente necessità di un più stretto collegamento con la Turchia.

L'ultimo tema che intendo brevemente affrontare è quello jugoslavo così importante per l'equilibrio nel Mediterraneo e per la pace nel mondo.

La Jugoslavia in questi anni ha operato con grande intelligenza e capacità per salvaguardare l'autonomia della sua politica estera e non vi è dubbio che ha ottenuto dei risultati positivi che premiano il coraggio con cui ha agito.

In questo quadro va inserito l'accordo di Osimo che l'Italia ha stipulato pur sapendo di pagare un prezzo nei confronti di una parte dell'opinione pubblica nella convinzione che fosse però necessario chiudere ogni motivo di polemica e di contrasto con la repubblica jugoslava.

E' stato giustamente osservato che un paese può fare politica estera solo quando non abbia problemi aperti

alle proprie frontiere e non sia quindi soggetto a condizionamenti e a ricatti esterni.

In un tempo in cui le Nazioni Unite hanno modificato il quadro della politica estera mondiale, l'aver problemi aperti con l'Alto Adige e con la Jugoslavia ci esponeva a ogni vigilia dell'Assemblea delle Nazioni Unite a pagare prezzi che sarebbero stati sempre più alti per ottenere il benevolo appoggio o quanto meno la neutralità dei paesi terzi.

L'accordo di Osimo non è solo importante per aver definitivamente assicurato la pace tra Jugoslavia ed Italia, ma perchè è stato realizzato, nei suoi aspetti economici, in chiave europea e rappresenta sotto questo profilo un ponte tra la Comunità e la Repubblica federativa.

Non dobbiamo, come europei, chiedere alla Jugoslavia particolare impegni politici: l'obiettivo che ci interessa nella misura in cui consolida il processo di distensione e la pace è che la Jugoslavia riesca sempre a garantirsi l'indipendenza e l'autonomia nelle scelte che sarà chiamata a fare in politica estera.

Ho parlato più a lungo di quanto mi ero proposto, pure avendo dato al mio discorso, come avevo d'altra parte preannunziato, più il carattere di una introduzione al dibattito che quello di una compiuta trattazione del tema che mi era stato affidato.

Ciò spiega, anche se non giustifica, la disorganicità e la sommarietà dell'analisi, che ho compiuto ponendomi volutamente solo dal punto di vista italiano ed europeo, pure - lo ripeto - nel quadro della alleanza atlantica che è punto fermo e scelta fondamentale, per la nostra politica estera.

Sono consapevole di avere in questo modo solo affrontato un lato della medaglia: ma il quadro sarà completato dalla relazione del Prof. Zoppo che esaminerà il problema del Mediterraneo dal punto di vista americano.

In questo ruolo, avremo, Signore e Signori, adempiuto al compito che ci è stato affidato di introdurre il dibattito che arricchirete con i vostri interventi.

CONVEGNO DI STUDI SU:
ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE
FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

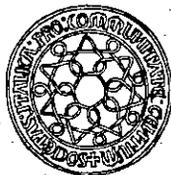


T e m a V

ITALIA E STATI UNITI : LA LORO POSIZIONE
NEL DIALOGO NORD-SUD

RAPPORTI ECONOMICI NORD-SUD E STRUTTURA NELLE
ORGANIZZAZIONI ECONOMICHE INTERNAZIONALI

P R O F. G I O R G I O S A C E R D O T I



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

Lo sviluppo e il buon fine del Dialogo Nord-Sud implica modifiche di sostanza nell'assetto delle organizzazioni economiche internazionali che dal 1948 regolano la cooperazione economica degli Stati.

I loro caratteri appaiono arretrati rispetto all'evoluzione dei rapporti economici negli ultimi 30 anni e riflettono una resistenza passiva costante da parte dei paesi industrializzati, specie degli USA, alle richieste del Terzo Mondo di riassetto di tali rapporti.

In particolare:

- 1) gli enti preposti sono il GATT (commercio); il FMI (moneta) e la Banca Mondiale.
- 2) il GATT e il FMI si basano su un presupposto economico liberalista: regime di parità tra tutti gli stati indipendentemente dallo stadio di sviluppo. Cfr. (clausole delle nazioni più favorite, parità di trattamento nel GATT).

Le innovazioni per il Terzo Mondo nell'azione di questi enti sono state presentate come eccezioni, speciali e transitorie, alle loro regole operazionali: così per il GATT il regime delle preferenze generalizzate (autorizzate dall'organizzazione per 10 anni con piena autonomia di modalità di applicazione e ambito dei destinatari da parte dei singoli concedenti senza coordinamento); così per le varie agevolazioni del FMI (disponibilità supplementare, fondo fiduciario, finanziamento compensativo).

L'estendersi di queste agevolazioni ha reso l'eccezionalità delle regole una finzione, ma il metodo ha permesso di lasciare nelle mani delle potenze economiche tradizionali il controllo degli enti (cfr. il meccanismo del voto ponderato al FMI e nella Banca Mondiale).

Sono stati così bloccati sviluppi istituzionali che trasformassero il quadro istituzionale e che creassero meccanismi, almeno in parte, divergenti da quelli di mercato che le regole del GATT, FMI e Banca Mondiale presuppongono e con le quali si integrano. Così dicasi quanto al commercio, per il fondo unificato per la stabilizzazione delle materie prime e, quanto alle finanze, per il rifiuto del le game proposto tra emissione di diritti speciali di prelievo e il finanziamento allo sviluppo. Allo stesso modo si è preferito fare prestiti ai paesi in sviluppo per canali privati e condizioni di mercato, salvo rinegoziato (ad hoc e con implicazioni politiche) degli oneri insopportabili, piuttosto di raggiungere, se non superare, gli indici del secondo decennio per l'assistenza agevolata.

In definitiva si assiste ad una divergenza notevole tra l'organizzazione politica e quella economica internazionale. L'ONU si è universalizzato ma il vero potere politico si gestisce altrove. Le organizzazioni economiche sono rimaste invece centrali, ma riflettono un assetto dei rapporti economici superato (predominanza assoluta degli USA proprio dell'immediato dopoguerra); esse sono state tenute fuori dal sistema dell'ONU (GATT contro UNCTAD) e restano non universali (mancata partecipazione della maggior parte dei paesi dell'Est) così da facilitare, insieme ad una maggior "efficienza", la predominanza nella loro gestione dei paesi più ricchi e di quelli creditori.

La CEE si è adeguata a questa struttura "americano-centrista", accontentandosi di un ruolo regionale con le ex colonie, l'Africa e l'area mediterranea (convenzione di Lomé e altre).

Più in generale, la pluralità delle organizzazioni, con competenze settoriali e limitate, l'assenza di una organizzazione specializzata ad hoc e regole proprie ai rapporti tra paesi avanzati e industrializzati frazionano le istanze di modifica e facilita la conservazione del sistema.

Se l'accoglimento, a nostro avviso necessario e inevitabile, di certune almeno delle istanze di riequilibrio dei rapporti economici (tuttora contrassegnati tra paesi avanzati e Terzo Mondo dallo sviluppo diseguale, dalla dipendenza e dall'accrescersi dei divari) contenute nei principi del "nuovo ordine economico internazionale" implica un ripensamento dei meccanismi esistenti a livello di strutture e istituzioni. Ciò non significa naturalmente che si debbono trascurare o peggio distruggere le notevoli competenze accumulate in decenni nel servizio pubblico economico internazionale a favore di enti e consessi interessati soprattutto a rivendicazioni verbali. Questa ristrutturazione in senso paritario sembra al contrario il presupposto indispensabile per disciplinare e fare accettare le richieste dei paesi industrializzati nei confronti di un Terzo Mondo più dinamico e con maggiori poteri per quanto riguarda sicurezza degli approvvigionamenti e degli investimenti.

Si pone così il problema del ruolo della CEE e dell'Italia in questa direzione, ruolo che potenzialmente è enorme e unico ma che finora è stato quasi inesistente, soprattutto da parte italiana. Da un lato si approvano genericamente le istanze del Terzo Mondo, specie ad opera delle forze di sinistra. Dall'altro, l'Italia si rifugia in comode attenzioni nelle votazioni dell'ONU (lasciando agli USA il ruolo di punta nella resistenza e la conseguente impopolarità); teniamo la concorrenza dei prodotti manufatti del Terzo Mondo, che sono in diretta competizione con certe nostre

produzione e esportazioni tradizionali; siamo gli ultimi nell'assistenza finanziaria.

Vi è quindi spazio per un ripensamento che muovendo dalla nostra situazione economica interna, elabori una linea di presenza nella scena della riassetto dei rapporti economici internazionali che, a mio avviso, non può che realizzarsi attraverso la comunità europea in collaborazione con le forze più liberali degli USA.

I tentativi di azione unilaterale dell'Italia nel passato si sono infatti dimostrati velleitari e pericolosi. Basti ricordare la teorizzazione, al momento della crisi petrolifera del 1973-'74, di accordi-baratto e cooperativi a lungo termine tra Italia e paesi arabi produttori di petrolio fuori dai canali di mercato. Non solo essi nascondevano rischi di un distacco italiano dalle posizioni europee e occidentali, ma l'Italia da sola non poteva apparire neppure per i partners un interlocutore sufficientemente valido.

In definitiva accordi del genere sono stati realizzati, quando lo furono e impregiudicato ogni valutazione, da altri paesi quali la Francia.

CONVEGNO DI STUDI SU:

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE

FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

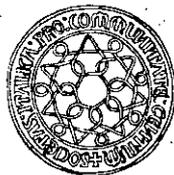
Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

(21)

T e m a VI

ITALIA E STATI UNITI DINANZI ALL'ORDINE ECONOMICO
INTERNAZIONALE - IL SISTEMA ECONOMICO INTERNAZIO-
NALE E LA SUA PROGRESSIVA TRASFORMAZIONE

CARLO MARIA SANTORO



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

1.- Vorrei riprendere alcuni temi che sono stati qui affrontati dal Prof. Day e dal Prof. Gori. In particolare quello relativo al futuro del sistema politico occidentale e alle ipotesi di rilancio equilibrato dello sviluppo economico internazionale.

Sotto questo profilo è necessario, a mio parere, verificare quali sono i dati di analisi sullo stato dell'economia nei principali paesi occidentali che qui trattiamo più da vicino.

E ciò anche in relazione ai problemi sollevati dal Prof. Gori, in merito al concetto dell'"interdipendenza" nelle sue diverse accezioni.

A me sembra che ciò che è emerso nel corso degli ultimi anni nell'economia occidentale è stato in primo luogo il forte divario fra le capacità operative della politica economica messa in atto dai diversi Stati, nonché da parte delle organizzazioni internazionali a contenuto economico, e le direzioni di marcia reali che il trend dello sviluppo, a partire dall'inizio degli anni '70, è andato delineando. Tali linee di sviluppo/stagnazione sono profondamente diverse rispetto al carattere strutturale del ciclo che aveva marcato il lungo periodo di tempo che va dal biennio 1945-'46 fino al biennio 1971-'73.

Assumo questi due gruppi di date, il 1945-1947 e il 1971-1973, per definire un periodo che avrebbe quelle caratteristiche che già il Prof. Gori ricordava all'inizio del suo intervento. Mi riferisco cioè ai connotati essenzialmente "libero-scambisti" di quel modello, ai primi concreti passi verso la cooperazione e la integrazione economica, all'incremento dell'interscambio mondiale, all'esistenza di un sistema monetario basato su cambi fissi, e in particolare al sostanziale sviluppo delle relazioni commerciali e finanziarie tra i paesi industriali dell'Occidente.

Ebbene, i dati più recenti sembrano avallare la tesi che questo tipo di struttura che aveva caratterizzato il modello post-bellico fra il 1945 e il 1973, si è considerevolmente trasformata. Talchè anche le politiche economiche di tipo neo-keynesiano che avevano sorretto e orientato quella forma storica dello sviluppo mostrano oggi la loro inadeguatezza rispetto alle necessità emergenti dalla nuova organizzazione delle relazioni economiche internazionali, che si è avviata in questa fase di transizione da un modello di sviluppo a lungo termine ad un altro modello di sviluppo a lungo termine (Rostow, ecc.).

Questa contraddizione fra politica economica a breve termine di tipo neo-keynesiano da un lato, e tendenze reali dello sviluppo caratterizzato da un periodo di slow-growth dall'altro, può essere adottata come punto di partenza su cui impostare ogni discorso propositivo che abbia radici in una realtà che non è più quella del passato.

Insisto su questa premessa perchè mi è sembrato che in molte occasioni si abbia la tendenza a presentare ogni proposta di riorganizzazione dell'"ordine mondiale", e in particolare dell'"ordine economico mondiale" (v. Triangle Papers, Brookings), quasi esclusivamente in termini di ritocchi congiunturali, basati su innovazioni tecniche e/o giuridico-istituzionali, senza tener conto che essi non possono più pienamente corrispondere alle esigenze, dato che è l'intera cornice di riferimento generale (il modello economico post-bellico, per intenderci) ad essere cambiata.

E' vero che alcuni studiosi, soprattutto in questi ultimi anni, dopo aver preso atto del logoramento del modello vanno verificando, attraverso la costruzione di modelli globali opzionali, le diverse possibilità fornite dalla novità della situazione. Anche alcuni studiosi qui citati da Gori, quelli del club di Roma o del gruppo RIO (Reshaping International Order), si pongono un problema di tale natura. Questo genere di ricerche affronta, infatti, questioni di ordine strutturale-qualitativo, a differenza del tradizionale atteggiamento, piuttosto congiunturale-quantitativo, che era tipico della analisi neo-classica e neo-keynesiana. E' però anche vero che questo tipo di analisi tende ad ipotizzare soluzioni basate su macroanalisi abbastanza utopiche che nella maggioranza dei casi sono piuttosto l'espressione di buone intenzioni che non concrete proposte di intervento operativo.

In effetti la modellizzazione globale, pur portando l'accento su fattori centrali, collocandosi cioè essenzialmente dal lato dell'offerta, analizzando i problemi della riorganizzazione della produzione e delle tecnologie per i prossimi dieci-venti anni, evitando di cadere nella trappola del breve periodo delle politiche strettamente legate al controllo della domanda aggregata tradizionalmente di tipo neo-keynesiano, tende però a risolvere, in mancanza di una strumentazione operativa, quasi esclusivamente in termini di buona volontà collettiva delle nazioni, ovvero sulla scorta di misure tecniche di regolamentazione diversa dalle organizzazioni internazionali, un problema che è invece profondamente politico e fortemente conflittuale in quanto attiene alle esigenze reali dei diversi apparati produttivi dell'Occidente e del Terzo Mondo che vivono una fase molto delicata di ridefinizione della divisione internazionale del lavoro (Leontieff, Forrester, Cole, etc.).

Prendiamo ad esempio a questo punto i dati aggregati, abbastanza recenti, tratti dall'Economic Outlook dell'OCSE (luglio 1978). Essi testimoniano come nel corso degli ultimi anni, nonostante la ripresa dopo il biennio di più aspra recessione (1974-1975), per gli apparati produttivi dei Paesi industriali dell'Occidente, sussistano ancora gravi difficoltà. Persiste infatti l'incapacità a tornare a tassi accettabili di incremento dei prezzi quali erano quelli dei venticinque anni fra il 1945 e il 1972. Continua ad essere evidente l'incapacità di mantenere un livello di investimenti tali da garantire l'espansione produttiva e insieme far lievitare i livelli di occupazione corrispondenti alle necessità dei paesi industriali.

Il gap fra "potential output" e "actual output" continua ad essere piuttosto elevato. E anche il forecast per il prossimo futuro, sia in termini nazionali sia in termini comparati, continua ad essere abbastanza oscuro. Anzi lascia intendere che per il 1979 vi saranno, in alcuni paesi importanti a cominciare dagli stessi Stati Uniti, notevoli difficoltà congiunturali. I tassi di sviluppo previsti sono contenuti entro il 3½% per l'insieme dei 24 paesi dell'OCSE, nel 1978, e i tassi per il 1979 potrebbero essere ulteriormente ridotti.

Il tasso di inflazione tende nuovamente a crescere nella maggioranza di questi paesi, a cominciare dagli Stati Uniti. Ma anche nel nostro paese, dove pure quell'indice, che aveva registrato incrementi elevatissimi, tende ora in qualche misura a diminuire, po

trebbe rapidamente invertirsi e riprendere una linea ascendente, qualora nei paesi maggiori si verificasse una crescita abnorme dell'indice dei prezzi al consumo e del costo della vita.

I pericoli di questa semistagnazione non sono nuovi, nè ignoti: essi furono determinati, fin dal 1973, da coloro che hanno partecipato, in Europa come negli USA, al dibattito sull'International Economic World Order.

Eppure, nonostante che questa discussione si sia aperta da parecchi anni, i risultati continuano ad essere piuttosto modesti. Le soluzioni adottate in cinque anni non hanno dato i frutti sperati. Il problema degli investimenti della ricerca e dello sviluppo, del livello dei profitti, del deficit della spesa pubblica o dell'ammontare complessivo della spesa pubblica come percentuale del prodotto nazionale lordo, la questione del protezionismo, dell'energia e delle materie prime, sono aspetti trattati ampiamente, ma ben poco è stato fatto, o è stato possibile fare, per aggiustare le cose (Bergsten, Nye, Cohane, etc.).

2.- Da queste valutazioni di carattere generale traggo qualche considerazione circa l'atteggiamento assunto dagli Stati Uniti e dall'Italia di fronte alla questione dell'"ordine economico internazionale" e alle tendenze della sua trasformazione.

Vorrei sostanzialmente sottolineare tre punti. Un primo punto è quello relativo alla definizione concettuale del termine: "ordine economico internazionale". Su questo problema qualcosa è già stato accennato da Gori. Mi sembra tuttavia che si dovrebbe tirare una conclusione di ordine politico più generale, al di là di un'analisi teorica di scienza politica sulle definizioni. Infatti, una delle cause profonde dell'attuale situazione di lento sviluppo dell'economia mondiale, e in particolare dell'economia occidentale, è probabile che risieda nella contraddizione tuttora non risolta, fra crisi del bipolarismo politico, avvenuta nel corso degli ultimi anni (fra il 1973 e il 1978), e i risultati positivi del processo di distensione che ad essa si è accompagnata. Questo processo complesso ha comportato l'emergere, in modo molto più netto che nel passato, delle contraddizioni interne ad un modello economico (quello post-bellico) che si era organizzato secondo linee di gerarchia e di dipendenza politica e militare molto più solide e persistenti di quanto non fosse la dinamica reale dei rapporti di forza economica fra gli Stati.

Mentre è evidente che il bipolarismo risponde ad una necessità dell'ordine mondiale anche oggi (equilibrio strategico nucleare), non è altrettanto logico che tale esigenza si traduca permanentemente nell'imposizione o nel mantenimento di rapporti economici fra grandi Stati industrializzati, (e anche nei confronti degli Stati del terzo mondo), che sono fortemente influenzati, se non determinati, dai rapporti politici e strategici piuttosto che dalla logica della domanda e dell'offerta, sia pure viziata da mille vincoli.

Questa contraddizione, cresciuta negli anni, può essere stata una delle cause principali dell'inizio della crisi strutturale di cui l'economia mondiale soffre ancor oggi. In ogni caso, la verifica di tale ipotesi può diventare un tema di discussione e di riflessione (Hoffmann, Bhagwati, ecc.).

Il secondo punto si riferisce alla questione sollevata dal Prof. Day, e poi ripresa dal Prof. Gori, relativa alle prospettive del "New International Economic Order" e della "interdipendenza".

Sulla questione dell'"interdipendenza" concordo con l'analisi di Gori per ciò che riguarda la necessità di un attento esame dell'intero ventaglio di posizioni che sono state qui molto lucidamente rappresentate. A me però sembra che vada tenuto conto anche di un fatto che pure diversi studiosi, anche di parte americana, non esitano a riconoscere come meritevole di approfondimento. Basterà ricordare qualche nome, da Spero a Nye, a Cooper, a Cohan, a Bergsten, a Waltz, etc..

Alcuni fra questi autori hanno in modo molto netto lasciato intendere che il concetto di "interdipendenza" non è per sua natura espressione di un sistema "simmetrico". Non propone cioè un modello simmetrico di relazioni economiche fra gli Stati, a vantaggio reciproco, secondo il modello ricardiano e quello di Ohlin, Heckscher, Samuelson, trasferito alle questioni della integrazione economica internazionale. Anzi esso può essere, e tende generalmente ad essere nella stragrande maggioranza dei casi, un concetto "asimmetrico". Cosicché la "interdipendenza" può verificarsi anche senza che i rapporti di forza fra i diversi paesi facenti parte appunto del "sistema di interdipendenza" siano "egualitari" per definizione, come invece vorrebbero alcuni suoi sostenitori.

Lo stesso Richard Cooper, oggi Undersecretary of State per gli affari economici, che ha studiato questi problemi nella sua qualità di professore alla Yale University in un suo saggio per la rivista Foreign Policy ammetteva questo squilibrio. Ma anche altri autori, che pure continuano a sostenere la tesi dell'"interdipendenza", sono di questo avviso. Secondo costoro, come la professoressa Spero della Columbia University, il sistema complessivo dell'economia mondiale è ripartito in tre subsistemi intersecantisi fra di loro:

- a) quello della dipendenza (rapporti Nord-Sud);
- b) quello della indipendenza, che rispecchia i rapporti fra Est ed Ovest;
- c) quello della interdipendenza, ovvero della cooperazione multilaterale.

Solo quest'ultima categoria di relazioni può essere definita come simmetrica o quasi simmetrica. Eppure, anche quest'ultimo subsistema di rapporti, che caratterizzerebbe l'area del "Trilatero" (USA, Canada, Europa Occ., Giappone) nasconde una differenziazione interna fra paesi realmente "interdipendenti" e paesi a loro volta "semi-dipendenti". (BONANATE)

Il problema del futuro, anche nelle relazioni fra USA ed Europa Occidentale, sta diventando dunque quello di trovare una strada praticabile per organizzare una "interdipendenza" che sia anche simmetrica e mutuamente compensativa.

Vi sono però degli ostacoli gravi - e qui veniamo al terzo punto - all'instaurazione di una reale "interdipendenza simmetrica": il primo è dato dalla sopravvivenza del dollar standard, cioè da un

meccanismo monetario internazionale basato su un sistema di cambi flessibili che continua a ruotare intorno al dollaro americano, senza più avere, come era accaduto fino al 1971, un aggancio fisso in termini di oro, e quindi una garanzia che certi limiti non sarebbero mai stati varcati. Un sistema basato sui cambi flessibili quale l'attuale lascia invece ampio spazio a manovre speculative di ogni genere, e nello stesso tempo fornisce agli Stati Uniti una posizione di consapevole ed incontrollata leadership, sia quando il dollaro sale di valore, sia quando il dollaro si deprezza.

Questo è indubbiamente un elemento di forte asimmetria nel "sistema di interdipendenza" che non può essere sottovalutato né esorcizzato con affermazioni neomonetariste che tende a perpetuare l'ineguaglianza originaria.

Il secondo elemento di asimmetria potenziale è quello relativo al tipo di politica che porta avanti il Fondo Monetario Internazionale, soprattutto in questi ultimi anni, a causa del suo recupero di prestigio e della sua riqualificazione dovuta al consistente aumento dei fondi a disposizione per interventi finanziari a sostegno dei paesi con bilancia dei pagamenti deficitaria (Payers, Friedman, Beim, etc.).

Il Fondo Monetario Internazionale, in questo senso, svolge un ruolo di "influenza" piuttosto consistente sui sistemi politici e sulle politiche economiche dei singoli governi. In alcuni casi la concessione dei prestiti è condizionata all'assunzione da parte dei governi debitori di misure di politica economica molto restrittive con effetti recessivi. Tali politiche, inoltre, sono "consigliate" sulla base di analisi dello stato dell'economia dei paesi richiedenti che fanno troppa analisi finanziarie più che non di reale verifica degli apparati produttivi. Ne deriva una attenzione specifica ed eccessiva ai deficit del bilancio pubblico e al loro contenimento, che possono provocare situazioni deflattive e, con il taglio delle spese di assistenza, anche fermenti sociali. Ora, poiché il Fondo Monetario Internazionale è governato con i criteri di una società per azioni, dagli azionisti di maggioranza e/o di controllo, ecco che anche qui si pone un problema di "interdipendenza asimmetrica".

Il terzo elemento che riduce ulteriormente la simmetria potenziale dell'interdipendenza, è quello derivante dall'esistenza di un sistema di società multinazionali a livello mondiale, ma a localizzazione nazionale prevalentemente americana, europea e giapponese (Bergsten, Barnett e Mueller, Vernon, Hymer).

Un sistema internazionale di questo tipo è certamente un elemento che riduce, almeno in parte, il numero delle probabilità che nei singoli paesi, presi uno ad uno (ed anche le organizzazioni internazionali prese nel loro insieme) possano influenzare e controllare, consapevolmente e democraticamente, l'andamento dei maggiori aggregati economici dei singoli paesi o dell'insieme di certe aree regionali industriali e commerciali. Le società multinazionali e il capital market delle xeno-valute o dell'eurodollaro ecc., agiscono infatti liberi da ogni vincolo e/o controllo nazionale.

C'è infine un altro elemento che frena le possibilità di un nuovo ordine economico interdipendente. Il prezzo del petrolio, co

me è noto, non è solo il risultato algebrico delle decisioni politiche dei governi dell'OPEC. Esso è invece il frutto di mediazioni complesse fra le opzioni dei governi dell'OPEC, quelle delle grandi compagnie petrolifere e quelle dei maggiori governi dei paesi occidentali. Quasi lo stesso accade per la gran parte delle altre materie prime, sia agricole che industriali. Tale sistema decisionale contribuisce indubbiamente a rendere "asimmetrica" l'"interdipendenza", nel senso che alcuni paesi come l'Italia, i quali non hanno voce in capitolo in materia di controllo dei prezzi, sia delle materie prime sia del petrolio, vengono a subire un costo più alto rispetto ad altri paesi, pure sottoposti al "ricatto" degli aumenti dei prezzi del petrolio, ma che hanno la possibilità di discutere e orientare in una certa direzione la politica dei paesi produttori, secondo linee di evoluzione dinamica dei prezzi che sono più corrispondenti ai loro interessi.

3.- Da ultimo vorrei dire qualcosa sul ruolo delle organizzazioni internazionali e sulla questione della loro riforma. Ho già accennato a questo problema parlando del Fondo Monetario Internazionale. Tra le varie proposte di riforma delle organizzazioni internazionali emerse in questi ultimi anni, ve ne sono alcune, di parte statunitense in primo luogo, che appaiono molto interessanti. Esse però sembrano tendere a generalizzare il discorso sulla maggiore funzionalità ed efficienza delle organizzazioni internazionali, prendendo a modello la struttura e i processi in uso nel Fondo Monetario Internazionale. Proprio qualche anno fa' (1974) e poi recentemente (1977) l'ambasciatore degli Stati Uniti a Roma, Prof. Richard N. Gardner, si è occupato di questi problemi. In un interessante articolo su Foreign Affairs, Gardner rappresentava posizioni che sono state poi parzialmente assunte (e parzialmente abbandonate) dall'amministrazione degli Stati Uniti nei confronti delle organizzazioni internazionali, in particolare nei confronti dello Statuto delle Nazioni Unite.

Uno dei punti centrali di questa tesi può essere sintetizzato nella frase: "noi non siamo d'accordo sul principio "una nazione, un voto", per motivi molto semplici. L'apporto dell'Impero Centro Africano rispetto al peso politico degli Stati Uniti d'America, è ovviamente molto diverso, sia sul terreno operativo sia su quello economico e finanziario".

C'è qui un punto centrale sul quale sarebbe opportuno discutere. A mio parere, però, l'alternativa che viene proposta, quella cioè di abolire il principio: "una nazione, un voto", che salvaguarda almeno la cornice delle sovranità nazionali e dell'indipendenza fra gli Stati, che è stato uno dei capisaldi di tutto il dopoguerra e che è basato sul principio dell'autodeterminazione dei popoli, suffragato dalla sensibilità nazionale dei paesi nati a seguito della dissoluzione degli imperi coloniali europei, non è il segnale di una volontà politica orientata verso l'instaurazione di un ordine mondiale più egualitario. Certamente il meccanismo "uno stato - un voto" pone e ha posto numerosi problemi negli ultimi dieci anni, soprattutto agli Stati Uniti in seno alle Nazioni Unite (ma prima, nel 1950 ad esempio, - con la risoluzione "Uniting for peace"-, lo stesso principio giovò agli Stati Uniti e nocque all'URSS). Tuttavia, l'idea di sostituire al principio "una nazione, un voto", il princi

pio della "società per azioni" - poichè questa è la sostanza della proposta alternativa che viene fatta - mi sembra che alimenti le probabilità di rischio e induca un nuovo elemento di "asimmetria". Le società per azioni, infatti, nacquero e furono giustificate oltre che da necessità economiche anche dal fatto che esse apparivano come la trasposizione di concetti giuridico-istituzionali della teoria liberale nell'agone dell'economia. Esse si presentavano cioè come parametri di democrazia economica, in quanto le maggioranze e le minoranze azionarie venivano formalmente rispettate e protette. Nei fatti invece si è dimostrato che sono sufficienti piccole minoranze di controllo per gestire l'intera azienda, esautorando larghissime maggioranze azionarie non coalizzate. Così accade nell'economia, così accade anche nel Fondo Monetario Internazionale. Così accadrebbe, con tutta probabilità, negli enti internazionali. Mi sembra quindi che il processo di riforma dovrebbe essere visto in modo tale da non poter essere interpretato come un ennesimo tentativo di delegare ad organizzazioni internazionali le apparenze del potere che invece verrebbe nei fatti gestito per conto di una o più superpotenze. Anche questo processo di riorganizzazione degli Enti Internazionali finirebbe per prendere l'aspetto di un escamontage per recuperare l'egemonia (già esercitata nel passato a livello nazionale), per la via delegata, attraverso l'uso indiretto ma costante delle organizzazioni internazionali, accresciute nei poteri, ma ben al di qua di un "sovrnazionalismo" davvero democratico ed egualitario.

CONVEGNO DI STUDI SU:
ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE
FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

2

T e m a I I

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE AL SISTEMA
DI SICUREZZA INTERNAZIONALE: L'AZIONE PER
IL MANTENIMENTO DELLA PACE E PER IL DISARMO

G I O R G I O S P I N I



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

Non posso certamente pretendere di essere un esperto di politica internazionale. Forse, davanti a tanti esperti così illustri, dovrei tacere in un silenzio pieno di timidità. Ma ho una singolare speranza: quella cioè che non sia stato a caso questo invito a parlare rivolto ad un non-esperto, ad un "laico" della materia, quale io sono.

Oso interpretare questo invito come un segno di coscienza che grandi problemi come quelli della pace, della sicurezza internazionale, del disarmo non hanno prospettive di soluzione senza l'intervento di grandi forze di opinione pubblica e quindi di milioni e milioni di uomini e donne altrettanto "laici" di me.

Avete ascoltato un momento fa, e certamente avete ammirato la relazione dell'ambasciatore Gaja. Non avrete scordato, dunque, i due punti dai quali ha preso le mosse il suo discorso, che era il discorso non già di un "laico", ma di una personalità che è vissuta al centro stesso dell'attività diplomatica. Da una parte egli ha sottolineato l'importanza che il vario disporsi delle forze politiche all'interno dell'Italia ha avuto per la condotta stessa della nostra politica estera. Dall'altra egli ha detto, scherzosamente, quanto sarebbe augurabile che gli italiani conoscessero un po' meglio quale sia stata l'azione dei loro rappresentanti nel campo internazionale. Abbiamo dunque, da parte di un grande competente in questa materia, l'ammissione dell'importanza di una mobilitazione su temi di politica internazionale.

Poichè stiamo parlando di disarmo, lasciatemi ricorrere ad un paragone militaresco. E' molto importante che un esercito abbia un ottimo corpo del genio, "l'arma dotta" per definizione: ma per vincere una campagna, l'arma del genio non basta da sola, in quanto occorrono per l'appunto le grosse masse della fanteria. Per vincere la campagna della pace, del disarmo, della sicurezza internazionale non bastano le diplomazie, ancorchè di eccellenti qualità: occorre appunto una mobilitazione politica di grandi masse.

Forse è tempo che ci ricordiamo di non abusare di espressioni come "gli Stati Uniti", oppure "l'Italia". Per grazia di Dio, tanto gli Stati Uniti quanto l'Italia sono due paesi democratici, cioè paesi in cui non c'è un unico partito. Negli Stati Uniti, c'è un po' di tutto, dai più aperti "liberals" ai più chiusi "cold warriors" e magari dai filo-nazisti trozkisti. In Italia esiste ogni sorta di colori dell'arcobaleno politico. Siamo due paesi democratici: e un paese democratico non può illudersi di fare politica senza il demos, senza il popolo. Sarebbe lo stesso se un cuoco pretendesse di cucinare la lepre in salmì senza la lepre.

Non possiamo dunque identificare "gli Stati Uniti" con gli uffici dello State Department, nè "l'Italia" con quelli della Farnesina. E' tempo ormai di comprendere chiaramente che la pace, la fine della gara micidiale degli armamenti, la sicurezza per i popoli del mondo sono obbiettivi di dimensioni troppo imponenti perchè li si possa proporre seriamente - cioè in termini politici concreti, e non in termini astrattamente ideologici o puerilmente tecnocratici - senza porci al tempo stesso i problemi della mobilitazione di un sufficiente appoggio democratico, e quindi di quella tale mobilitazione di opinione pubblica, cui sopra accennavo.

Lasciatemi citare in proposito un esempio attuale e lasciatemi usare una franchezza completa e magari irritante addirittura. Non ho nessuna esitazione a dichiararmi largamente favorevole agli sforzi che il presidente Carter sta compiendo nel senso della pace e del rispetto dei diritti umani. Fra l'altro, non credo che ci siano molte speranze per l'umanità al di fuori di una tale linea politica. Però non sono così ingenuo da nascondermi che questa politica riceve solo consensi molto tepidi dalla maggioranza dei miei connazionali e non di rado è accolta con scetticismo o con freddezza. Non ignoro i motivi di certi scetticismi e certe freddezze; vorrei dire che sono italiano abbastanza da capire per quali motivi, non precisamente idealistici, certi ambienti politici desidererebbero che gli americani tornassero ai buoni vecchi tempi dell'amministrazione Nixon, o almeno ad una Nuova Frontiera ma con molti sbagli del tipo Baia dei Porci o affini. Non sta a me dire se di tepidezza e magari di scetticismo si può parlare per altri paesi, compresa forse una parte dell'America. Mi sembra innegabile però che questa carenza di un forte supporto di fiducia e di entusiasmo costituisce un problema politico concreto, che non si può risolvere solo al livello delle diplomazie o dei governi, e tanto meno a quello dei convegni di esperti. Al solito, è un problema di mobilitazione della fanteria: e per ora, almeno in Italia, la fanteria non ha mostrato gran voglia di mobilitarsi.

Si può a questo proposito tenere conto del fatto che oggi i grandi canali di mobilitazione sono di meno in meno canali esclusivamente nazionali e tendono a diventare di più in più canali internazionali. E proprio qui mi sembra che sorga uno dei problemi più difficili nei rapporti tra americani e, non dico italiani, ma europei in genere. Bene o male, noi europei siamo riusciti a costituire una serie di clubs internazionali, in cui ogni socio parla un linguaggio comprensibile agli altri soci e tutti i soci possono trovare fra loro un qualche consenso attorno a principi o propositi di interesse generale. C'è un club chiamato

Internazionale Socialista; c'è il club dei Liberali; c'è il club dei Demo-cristiani. Il club degli euro-comunisti è un po' afflitto da dissensi fra i suoi membri, ma non si può dire che non esista affatto. Forse, per il momento, non si va molto oltre dell'usuale vita di club fra persone educate, che si salutano a vicenda con grandi sorrisi e si danno del "tu". Ma sorridersi reciprocamente, anzichè mostrarsi i denti, e darsi del tu cordialmente significano pure qualcosa. E la Old Boy System, in qualche caso, può rivelarsi più efficace di altri rapporti più formali. Questi clubs, inoltre, hanno una evidente tendenza ad allargarsi fuori d'Europa ed includere soci anche dell'America Latina, di paesi non-europei del Mediterraneo e via scorrendo. Gli americani, invece, a tutto oggi almeno, sono praticamente tagliati fuori da questa rete di rapporti. In conseguenza, noi europei e gli americani non possiamo usare di uno dei maggiori canali oggi esistenti di reciproco colloquio non formale e quindi di reciproca comprensione e di potenziale mobilitazione. Mi sembra questo un problema serio, sul quale dovremmo riflettere maggiormente di quanto non sia stato fatto sinora.

Naturalmente, è un problema particolarmente serio per i socialisti. Il pacifismo è un po' un mestiere tradizionale da socialisti, diciamo la verità. Sono anche io un militante socialista e come tale sono convinto che i socialisti, se vogliono essere fedeli alla loro grande tradizione pacifista, debbono fare di tutto per aprire dei canali di comunicazione diretta con quegli americani che sono su posizioni loro affini in pratica, anche se non portano un'etichetta socialista in teoria. E mi permetto di aggiungere che è assolutamente indispensabile che uno sforzo analogo venga compiuto da quegli americani che sono in pratica su posizioni analoghe a quelle dei socialisti europei. Ma non dico questo per una sorta di interesse di bottega, anche se la bottega socialista - permettetemi di dirlo - è una buona vecchia ditta molto rispettabile. Lo dico perchè questa esigenza di canali diretti di comunicazione fra America ed Europa è connessa con una delle eventualità di crisi più gravi tra quelle che si stanno profilando ai giorni nostri.

Il giorno in cui quel pover'uomo di Romolo Augusto lo fu depresso dalla carica di imperatore di Roma, nessuno o quasi si accorse che era finita un'epoca ed un'altra epoca storica stava cominciando: in realtà stava chiudendosi l'Età Antica e stava cominciando il Medio Evo. Mi domando se non stia accadendo qualcosa di simile sotto i nostri occhi, senza che noi ce ne accorgiamo.

Consentite ad uno storico di ricordare che sono trascorsi ben sessanta anni, durante i quali grande parte dell'umanità ha guardato alla Rivoluzione Russa come ad un segno di speranza oppure ad un segno di terrore, a seconda

degli opposti punti di vista, ma comunque ad un segno di avvenire di importanza fondamentale. A quel segno di speranza oppure di terrore si sono aggiunti via via altri segni che si sono chiamati Cina, Cuba, Vietnam. Oggi vi può essere ancora terrore per la potenza militare sovietica, ma non v'è più la fede quasi religiosa di un tempo. Il "socialismo reale" non desta più l'entusiasmo appassionato di ieri. La Cina è vicina oggi più di ieri, perchè i nostri capitalisti fanno a gara a fare buoni affari con lei: non già perchè si pensi che la versione cinese del comunismo è un esempio da imitare. I nostri giovani non vanno più a fare dimostrazioni per le strade in favore del Viet Nam. E nessuno delira più di entusiasmo perchè i cubani combattono per il regime rivoluzionario del generale Menghistù contro i biechi reazionari dell'Eritrea. Una linea di tendenza storica, che durava da sessanta anni, si è spezzata. Ma non si è spezzato solo un certo tipo di rapporti internazionali: si è spezzato qualcosa dentro l'animo di milioni e milioni di uomini e di donne.

Lenin non comparve sulla scena della storia come promotore di una rivoluzione intesa solo a portare giustizia sociale. Diciamo la verità, per la giustizia sociale bastavano i partiti socialisti tradizionali. Egli comparve affermando che l'imperialismo era la fase suprema del capitalismo e che a tale fase imperialistica erano connessi inevitabilmente la schiavitù dei popoli sotto il giogo colonialista e la guerra. Solo un ferreo partito di rivoluzionari - secondo Lenin - poteva combattere con successo non tanto contro "il capitalismo" in generale, quanto contro quella specifica forma storica, costituita dalla fase imperialistica del capitalismo. E solo la rivoluzione comunista avrebbe liberato i popoli oppressi dal giogo coloniale e impedito le guerre. La rivoluzione sarebbe stata pagata certamente ad alto prezzo di sangue: ma cosa era mai quel prezzo di fronte agli orrendi massacri delle guerre?

Per lunghi decenni i fatti hanno sembrato dare ragione alla profezia di Lenin ed hanno offerto giustificazioni ai suoi successori davanti agli occhi di milioni di persone. Stalin usava certo metodi orribilmente feroci: ma cosa dire della ferocia delle guerre, dei fascismi, degli oppressori dei popoli di colore? Oggi queste giustificazioni non valgono più: la pace del mondo è minacciata quasi esclusivamente da conflitti fra paesi comunisti: il messaggio di Lenin non ha più senso davanti alla guerra tra Etiopia ed Eritrea, a quella tra Cambodge e Viet Nam, alla tensione tra Cina comunista e U.R.S.S., ai pericoli del "dopo-Tito". Siamo in presenza di un crollo verticale di una gravità mai vista nei decenni passati.

Nessuno di noi è profeta e quindi nessuno di noi può dire se ci troviamo di fronte ad un fenomeno transitorio oppure ad una svolta della storia, come quella rappresentata

dalla deposizione di Romolo Augustolo. Ma non si può escludere che si tratti di un fenomeno durevole, col quale dovremo fare i conti da ora in poi. E se così è, guardiamoci - signori - dal prenderlo alla leggera! Forse qualcuno che pensa solo ad interessi di bottega, può fregarsi le mani soddisfatto. Ma guardare solo ad interessi immediati di bottega non è un modo molto intelligente di fare politica.

Ricordatevi cosa accadde allorchè la guerra del Viet Nam spezzò la fiducia nel sistema liberal-democratico nell'animo di milioni di giovani di ogni paese, a cominciare da una quantità di giovani americani. Ne venne fuori un tale squilibrio da scatenare una serie di bufere. Noi europei chiamiamo quel cataclisma "il '68": ma le bufere erano già cominciate in America prima del '68 e continuarono anche dopo il '68. Una crisi dell'antica fede nella Rivoluzione può scatenare squilibri e bufere altrettanto gravi e forse ancora più gravi. Nessun paese andò esente in qualche misura dalla bufera del '68: non ci illudiamo che un'eventuale bufera nuova possa lasciare molti paesi al di fuori del suo corso.

Come minimo, il crollo verticale dell'antica fede può indurre ad una sorta di diserzione di massa, particolarmente dei giovani, da ogni impegno nel progresso della società e della civiltà. Una diserzione non solo politica, ma umana, cioè una caduta di tensione morale tale da minacciare davvero il regresso dell'umanità verso una barbarie meccanizzata. Non oserei pronunciare giudizi sulla gioventù dell'America, davanti a colleghi che sono certamente meglio informati di me. Ma vorrei chiedere loro se non avvertono sintomo alcuno di una diserzione simile, specie fra gli studenti americani. E comunque, posso almeno dire senza timore di smentite che la situazione nella nostra Italia è ben lungi dall'essere incoraggiante: basta pensare ad una manifestazione così terribile di disorientamento totale come quella rappresentata dalle Brigate Rosse. Si sente molto parlare, in America e in Europa, di una nuova moda di misticismi, specialmente orientali. Ma non credo che i misticismi orientali siano un buon surrogato di una tensione verso il progresso umano che sta venendo meno. Naturalmente, in questa osservazione, non c'è nulla di personale nei confronti di qualche importante uomo politico della California, che sembra essere molto incline al misticismo orientale...

Essendo io stesso un socialista, debbo sperare e operare perchè questo vuoto pauroso venga colmato dal socialismo offrendo una seria e solida base di rilancio per la speranza dei giovani, un sincero impegno per l'emancipazione degli uomini, una robusta volontà politica. Però non sono tanto fanatico e tanto arrogante da pensare che questo sia un compito riservato solo ai socialisti, con tanto di etichetta sul vestito: ancora meno mi illudo che i miei compagni socialisti siano una razza di superuomini, capaci di operare miracoli.

C'è un grande posto per uomini e donne di buona volontà in questo compito di emergenza veramente imponente e drammatico, anche se si tratta di uomini e donne che non portano un'etichetta socialista sul loro vestito. L'umanità non può andare avanti sotto la guida solo di forze politiche moderate, per quanto altamente rispettabili, o di forze politiche conservatrici, per quanto abili sul piano tecnico. Soprattutto, l'esperienza che abbiamo fatto negli ultimi decenni ci dice che non andremo molto lontano sulla strada della pace e della liberazione dell'umanità dal flagello degli armamenti se conteremo solo su forze moderate e conservatrici. Abbiamo bisogno di forze decisamente progressive - di forze "di sinistra", come diciamo noi italiani - le quali siano capaci di operare sul piano internazionale. Abbiamo bisogno di forze che portino nella campagna per la pace quella carica di entusiasmo, che nessuna corrente moderata o conservatrice è mai riuscita e mai riuscirà a suscitare.

Ma è evidente che per questo è indispensabile che tra gli uomini e donne di buona volontà di ogni paese, tra le forze di progresso comunque etichettate, si stabiliscano dei canali di comunicazione diversi da quelli puramente formali delle diplomazie e dei governi, perchè si possano formare opinioni comuni, come fondamento di comuni mobilitazioni. Si ritorna dunque ancora una volta a quel problema dei canali di comunicazione internazionale di cui sopra dicevo: si ritorna al problema della mobilitazione delle "fanterie" al di là e al di sopra delle frontiere degli Stati. Nella prospettiva di un mutamento profondo della storia, forse, tali problemi possono diventare davvero alcuni tra i problemi più concreti e più vitali del nostro immediato avvenire.

CONVEGNO DI STUDI SU:

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL' ORDINE INTERNAZIONALE

FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche " Cesare Altieri " dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

(23)

tema III

ITALY AND THE UNITED STATES: THEIR RESPECTIVE ROLES
IN THE CONFERENCE FOR SECURITY AND COOPERATION IN
EUROPE FROM HELSINKI TO BELGRADE

U.S. FOREIGN POLICY AND EAST-WEST RELATIONS

J A N F. T R I S K A



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

I N D I C E

	Pag.
<i>A - The inadequacy of the International Order</i>	3
<i>B - From a Bipolar to a Multilateral World</i>	3
<i>C - Toward a New International Order</i>	7
<i>D - Western Europe in the New International Order</i>	9
<i>E - Diffusion of World Power and the United States</i>	10

A - The Inadequacy of the International Order

The present international system, the system which all nations share today, was designed over thirty years ago, during and after World War II. It then reflected the conditions, the needs, the demands, the hopes and the aspirations of the victorious powers - the USA of Harry Truman, the Great Britain of Winston Churchill, the France of Charles de Gaulle, the USSR of Joseph Stalin and the China of Chiang Kai-shek. It was a different world. The more than thirty intervening years has seen changes, both profound and rapid, that no other generation has witnessed before. This is why we face severe problems in the world today. The international system no longer fits the political, economic, legal and social realities of our time. Technological breakthroughs have made the globe smaller than ever before; the proliferation of atomic and hydrogen weapons and delivery systems has shaken the whole concept of security to its very foundations; the sometimes benign - sometimes vicious consequences of world economic interdependence have had an immediate impact on the individual and personal experience of citizens in many lands; a large number of small and poor but sovereign nations have emerged as a new world force; etc.

This gap between old form and new substance not only describes the inadequacy of the world order today but also defines the growing problems of many nations. For the U.S., for example, some of these problems, such as the Vietnam war - a tragic mistake, based on the erroneous perception that communism was a monolithic international conspiracy directed from Moscow to take over the world - have been traumatic. Similarly, the new economic vulnerability of the United States was forcefully brought home during the Arab oil embargo. The American consumption of oil has been steadily rising over the long term, while domestic production of oil reached its peak several years ago and has been declining since. The United States cannot hope to become self-sufficient in petroleum unless there is a drastic reduction in its use in the United States, something which is not likely to happen unless there are significant changes in the life styles of United States citizens.

B - From a Bipolar to a Multilateral World

Since my talk has to do with contemporary U.S. foreign policy toward East-West relations, let me focus here on a major U.S. security decision which, while having impor-

tant implications for international security, illustrates the obsolescence of the present international order. This decision concerns the U.S. abandoning of the bipolar world, a strict security concept, and its opting for a concept of a multilateral world, a security-economic model.

With the increasing familiarity of the U.S. and the USSR, the Cold War has been decreasing. With most of the disputed boundaries frozen, opportunities for new hostility are diminishing and a clearer understanding of what does or does not concern whom is being arrived at. While the Cold War culminated in the Cuban missile crisis in 1962, its most dangerous affair, it finally ended, certainly in its raw, precarious stage, for the United States in Vietnam, and for the Soviet Union in the increasingly absorbing Sino-Soviet hostility.

The trip of President Nixon and Secretary Kissinger to China in 1972 signaled, in Mr. Nixon's words, "the end of the bilateral model" in world affairs. The question is, what has replaced it? It is hard to tell as yet for sure. The new phase, although more complex, is preferable to the Cold War, not only because it brings China out of dangerous isolation while establishing elements of active collaboration between the U.S. and the USSR, but also because it places other actors, such as Western Europe, in a new context.

What was the Nixon-Kissinger strategy? It seems that, while they understood the inherent instability and the dangers of a bipolar world and the fail-safe concept, they wanted to play off the fears of China and the USSR against one another; they wished to gain friends - or at least eliminate additional enemies; they perceived this triangular power-play as a possible platform toward subsequent negotiations which would be deeper and fuller than before; they abandoned the moralistic, missionary prescriptions which have characterized U.S. foreign policy since its entry into international relations (perhaps hoping that not only China and Russia but revolutionary regimes and states elsewhere would trade their ideological zeal for national business interests as well); and, perhaps most important, they reassessed U.S. relations with the rest of the world. They gave up some allies, such as Taiwan; gave more freedom of action to other allies, e.g. Western Europe and Japan; decided to limit some U.S. commitments (in Europe and in Asia); and intimated that they would prefer that regional groupings such as Western Europe take responsibility for their own areas, thus freeing the U.S. to concern itself with the global framework. Messrs. Nixon and Kissinger thus introduced a number

of calculated , deep-seated changes in the U.S. concept of the world: The meaning of alliances, friends, enemies, neutrals, U.S. national interest, and U.S. security underwent a subtle transformation. The world, it seems, has gone along, more or less, with these conceptual changes.

Under President Ford, as attested by his visit to China, Washington continued to try to play Peking off against Moscow. But because of Chinese weakness and division and because of U.S. self-doubt, the vitality has gone out of the three-cornered game. The Chinese leaders appeared to assess the danger from the USSR as imminent; Messrs. Ford and Kissinger assessed it as limited and at times even questionable. To the U.S. the Chinese seemed isolated, out of touch with reality, and suffering from a paranoid fear of being odd man out. To the Chinese the U.S. seemed leaderless and indecisive, thus misreading most of the Soviet signal in the world.

The Carter administration at first continued the low profile of their predecessors in office. True, President Carter had hoped to establish full diplomatic relations with the People's Republic while "making sure that the peaceful life of the Taiwanese, the Republic of China" was maintained. This is why he sent Cyrus Vance, the Secretary of State, to Peking in the summer of 1977, but nothing came of the trip. However, White House Security Advisor Brzezinski's trip to China last May appeared to have brought U.S.-Chinese relations back to the original Nixon-Kissinger course of expanding Sino-American relations. "The Japanese formula" - having recognized Peking, Japan severed diplomatic relations with Taipei but has continued trading with Taipei more than before - may be emulated in some form by the U.S. The numbers of tourist visitors on both sides have been growing rapidly, and students, academicians, artists and scientists are now being exchanged between the two countries in profusion. All indications are that U.S. relations with China are on the upswing again.

The Nixon and Kissinger reports and statements, as adopted and developed by Carter, Brzezinski and Vance, point to a "world of superpowers," a pentagonal system including not only the U.S., the USSR and China, but also Japan and Western Europe. Is this a realistic concept of the new world order?

By virtue of their military capability, technological skills, and access to economic resources, the U.S. and the USSR are the most influential powers in the international security system. The U.S. is still the most powerful and the richest country in the world; only it no longer makes all the global rules as it did in the past. China, like the USSR

after World War II, is an emerging world power, a potential rival to the U.S. and the USSR. At present, skill in diplomatic bargaining, rather than exchangeable material assets, is at a premium for China. Japan has impressively high technological and financial assets that will probably surpass the USSR in GNP before the end of the century. But Japan is entirely dependent on other countries for raw materials and thus depends on the good will of others. It cannot afford to antagonize anyone and thus is highly vulnerable. No recourse to building military capability would improve the situation because it would not improve Japan's bargaining position in the world, might alienate and antagonize suppliers and consumers, and would likely revive hostile coalitions. Japan, it seems, is locked into its present position. Maneuvering is possible but limited.

Western Europe, or more precisely the nine members of the Economic Community, when acting as a unit on an international issue and supported by its techno-economic capability, diplomatic skills, cultural assets and geography, is an economic giant. It enjoys a large European market, use of all European resources - the rivers, seas, energy supplies, airspace and atmosphere - and working connections to its former colonies. But its military capability is limited; autarchy, as in the case of Japan, would be costly and not especially useful; and, most important, its unity is not as yet proven. In fact, some cynics claim that there is no West Europe, just a huge bureaucracy in Brussels.

Thus, given the diversity and heterogeneity of the five major power centers in the international system, it is difficult to speak of an international pentagonal system as yet. The five actors lack common denominators. To the extent that there are comparable categories, they exhibit imbalance. The five resemble a loose system of multipolarities, a kind of fluid multilateral system, an as yet uncrystallized political flux which may - or may not - develop into a pentagonal system of superpowers. At present, only some discernible trends exist in that direction.

And yet, if we include in the global calculus the growing economic interdependence of nations, coupled, since the Arab oil embargo, with the dramatic increase in the salience of non-security issues, the reality of a pentagonal world appears less remote. In fact, in the last several years economic matters have tended to top the agenda of both foreign and domestic policy concerns everywhere because of the danger that the operation of the international economy

may spin out of control. Concerns over raw materials, oil, and food have begun to compete seriously with security issues for priority attention around the globe. Nations can no longer take abundant supplies of energy and commodities for granted, and the cost for both is increasing. Complicating the problem of resources has been the threat to the system of balance of payments, where nations may go bankrupt overnight. Moreover, large multinational corporations such as IBM, Royal Dutch, Mitsui and others often shift funds from one currency to another, thus impeding the movements of goods and technology across national boundaries and affecting thereby the prosperity and well-being of the home as well as the host countries. As a result, international monetary policy appears to be in shambles.

C - Toward A New International Order

These developments - new relationships, new basic issues, new power centers in the world - uncharted as they are in the present chaotic state of international relations, make it imperative for the U.S. to search for a new system, a new model, a new balance of power in international relations. Because the U.S. still has great military capability and, in addition, possesses the most technologically advanced and productive economic system in the world, its actions will, of course, greatly affect the new balance of power. At the same time, the cherished American freedom of action will be constrained by pressures from one or more of the multiple power centers. Moreover, the existence of five power centers would make the conduct of foreign policy much more complicated than it was during the days of the Cold War, when the containment of Soviet communism was the overriding goal.

Under the new balance of power, a pattern of overlapping coalitions is likely to emerge. On some issues - for example, the imposition of controls on the further growth and development of nuclear weapons - the United States and the Soviet Union are likely to try to enter into mutually satisfactory arrangements. By contrast, on economic issues the United States might well find itself allying closely with Western Europe and Japan. And in relation to some of the Third World countries where the United States and the Soviet Union might be in competition for influence, the United States may very well find itself on the same side as China.

If it should turn out in the future, as I am suggesting here, that nations will find themselves agreeing or disagreeing with other nations or sets of nations depending

on the issue or international problem at hand, the possibilities for a more peaceful world coming into being appear to be enhanced. The existence of cross-cutting relationships, I believe, tends to moderate conflict.

The cross-cutting relations concept is derived from the literature on democratic politics. There it has been argued that when individuals are members of different groups, such as interest groups, churches, political parties, and so on, they are likely to find that they are with one group on a particular issue but perhaps with another group on another issue. This results in conflicting group loyalties, causing individuals to moderate their positions and actions a development that dampens conflict. Cross-cutting memberships prevent society from dividing into two warring camps along one line of cleavage. By the same token, one could expect international conflict to be lessened when the superpowers are sometimes friendly or sometimes hostile across a series of issues or problems.

There are also some policy implications in all this. If one of the goals of American foreign policy is to lessen international conflict, one strategy would be to try to increase the number of issues on which agreement with other nations is possible and to decrease or ignore those issues on which agreement is unlikely.

East-West tensions have subsided dramatically since the peak of the Cold War. Are we justified in assuming that the easing of tensions will continue in the future? Détente does have its own dynamics. That is, increased communication and interaction between the United States and the Soviet Union can bring tangible benefits to certain groups in both countries. For example, American farmers who enjoy the benefits of higher prices for their produce because of increased exports to Russia are not likely to be vociferous opponents of efforts at East-West reconciliation. Still, there are a substantial number of individuals and groups who continue to be skeptical of détente.

There is the further problem of how one should assess the future of the conflict between the Soviet Union and China. If it is true that U.S.-Soviet détente is to some extent related to the Sino-Soviet controversy, then a sudden and unexpected rapprochement between these two superpowers, if it should occur, would have some far-reaching implications for American policy. The vital question of national security is involved. In a world which has not been able to create a supranational police force to keep the peace, the maintenance of a balance of power seems to be the only practicable way to assure peace and security. A Sino-Soviet rappro-

chement would greatly shift the balance of power among the five power centers that now exist.

For a superpower, moreover, the problem of national security is much more complicated than it is for small and medium-sized nations. For the latter, national security usually involves the ability to preserve territorial integrity and to maintain a reasonably high degree of independence (no nation is fully independent in the sense that it can do anything it wants). A superpower, however, seeks something more than territorial integrity and independence. It wants to see maintained in as many areas as possible those political and economic conditions that, in its view, are favorable to itself. Specifically, in the American case, we prefer to see stable democratic regimes and market-type economies. Some would use the term "open societies" to describe such nations.

Obviously, much more than overwhelming military power is required to help bring about these conditions. But given the national mood that has prevailed in the United States in recent years, it is doubtful that it will embark on an international crusade to remake the world in its own image. Actually among the electorate there are signs of rather marked disillusionment with the idea of even maintaining a powerful military establishment. It would appear likely that in the years ahead American foreign policy will seek to reduce the risk of large-scale wars and will try to cut down on the costs of maintaining large and expensive military establishments overseas, the prevailing idea being that scarce resources can and should be diverted to meet burgeoning domestic needs.

Meanwhile, the U.S.-USSR bipolar rivalry which still underlies the emerging multipolar world order continues to complicate the problem of managing foreign policy in such a way that prospects for peace and well-being will be maximized. However, in a long-term perspective, American-Soviet conflict or cooperation may well turn out to be a relatively minor consideration.

D - Western Europe in the New International Order

The U.S. has regarded a free, strong, united Western Europe as essential to America's strategic interests since World War II. It has strongly supported the Common Market and the Free Trade Area, and the achievement of political and economic cohesion and unity of West Europe has been one of America's dominant concerns. Moreover, the United States has been West Europe's largest trade partner, accoun-

ting for about one-fifth of the European Economic Community import and export assets.

With the emerging economic power of the Community and with the economic competition that this emergence implies, there may well be a shift in emphasis on the part of the U.S. It is one thing to deal with individual European states separately but quite another to deal with a unified Community; similarly, the many association and affiliation agreements and policies such as EFTA, Lomé and the Mediterranean Basin may be perceived by the U.S. as not entirely compatible with its interests. The past U.S. Community bickering over access to the Community markets for U.S. agricultural products may persist in the future, given the ties between the Community and the African, Caribbean, and Pacific nations. If the U.S. cannot offer the Community an acceptable generalized preference agreement, and if the two parties cannot negotiate lower tariffs for their industrial goods, we may well witness a new development in U.S. Community relations marked by competing trading policies and even blocs. Such development would be harmful to both partners; with good will on both sides, it can be avoided. But the situation is complex. While the Community members rightly feel bound by their association and affiliation agreements, as well as by their own justified concerns, the U.S., given the adverse American balance of payments, feels increasingly uneasy about the \$8 billion-plus which it spends annually to maintain U.S. troops in Western Europe. (Europe's trade balance with the U.S. in 1977 showed a \$7 billion deficit.)

Expressions of the Community economic power are increasingly perceived by the U.S. as competitive and threatening to U.S. interests. E.C. preferential arrangements do have political implications. The U.S., with its balance of trade deficit - \$26,6 billion in 1977 alone - needs help, not hindrance. The Europeans, on the other hand, resent the seemingly high-handed U.S. monetary ("imperialistic") policy; the American pressure on "burden-sharing" in NATO; and the U.S. perception of Europe as a junior security partner vis-a-vis the USSR and China as well as globally. And yet, Europe depends on the U.S. for security and, indirectly, for energy as well, while U.S. strategic power cannot afford to have Europe removed as a global deterrence and force. The mutuality of interests is built in, whether the two partners like it or not.

E - Diffusion of World Power and the United States

Power in the international system is undergoing a process of "rediffusion" which is apt to continue in the fu-

ture. The two original superpowers, the U.S. and the USSR, whatever the change in their positions relative to each other, are jointly disposing of a shrinking share of the world's total "influence capability", at least in the sense of the ability to initiate and carry through drastic manipulations of the international environment without encountering the serious negative sanctions of other actors. This is evidenced by the proliferation of actors in the system, (such as the Third World nations, multinational corporations, etc); by the decline in both powers' ability to control their "core" alliance systems (witness the U.S. in Western Europe and the USSR in Eastern Europe); and by the emergence of several potential new superpowers (China, Japan, and the European Community) which are catching up with the economic and political capacities of the U.S. and USSR to a sufficient degree to acquire veto-power, if not initiatory power. That the U.S. and the USSR cannot maintain their hegemonic positions indefinitely has been made rather obvious through the strains in their economies, which have been engendered in their efforts to maintain the status quo. The very stability which has grown out of their "bilateral symmetry" has created the conditions for the disengagement of their former partners from the bipolar organization of world politics without serious risk to themselves, such as the stabilization of Western Europe. An at least partial recognition of the new state of affairs by the U.S. and the USSR is indicated by the détente and by the new free-floating or ad hoc coalition-mongering behaviour beginning to be undertaken in the foreign relations of both.

The linchpin that holds the world superpower elements together, however, is still the United States. A founding member of both the security superpower complex - with the USSR and China - as well as the economic superpower division - with Japan and Western Europe - the U.S., the only security and economic superpower in the world; is capable of influencing and manipulating both value sets at the same time. In its double-barreled role, the U.S. has no rival. It alone can trade off economic costs for strategic benefits and vice versa, from power to power as well as globally. No other power can do that today.

This eminence - lower than it was in the past but still higher than that of its friends and competitors - entails responsibility. The U.S. must seek the good will and cooperation of all nations - the strong and the weak as well as the rich and the poor - in building a new international order. The U.S., in my opinion, must become once again the leader in the search for new arrangements in the world - arrangements which would make the world more secure, more adaptable, more restrained, more equitable, and more realistic.

CONVEGNO DI STUDI SU:
ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE
FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

24

T e m a I I

ITALY, THE UNITED STATES AND THE INTERNATIONAL
SECURITY SYSTEM: THE ACTION FOR THE MAINTENANCE
OF PEACE AND DISARMAMENT

ITALY, THE UNITED STATES, AND THE INTERNATIONAL
SECURITY SYSTEM: A COMMENT ON TECHNOLOGY, ARMS,
CONTROL, AND DETENTE

C I R O E L L I O T T Z O P P O



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510
FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

Militarily, there can be strategic stability* without detente. Politically, however, it is difficult to imagine detente without strategic stability. The stress on the interdependence between strategic stability and detente is prompted by the usually assumptive way military technology is treated in discussions of the international security system. Most analyses of the threats to peace, while rating military power high, include military technology as a factor of only relative importance.

Nuclear weapons, their delivery mechanisms, and related systems are manifestations of an unprecedented and spectacular intrusion of technology into politics. Recent changes in the technology of conventional weapons are beginning to have a similarly crucial impact - if for no other reason than their blurring of the distinction between conventional and nuclear weapons. The interplay between the military applications of modern science and the foreign policy goals of nations, in an international system beset by ideological strife and power rivalry, remains a central problem of deterrence - the contemporary doctrine of international security, and its corollary, arms control**. The inter-relation between the stability of mutual U.S. - Soviet deterrence and international stability is fundamental.

To note the possible far-reaching effects of nuclear war and to derive therefrom immutably stable deterrence is to neglect one of the most serious threats to international stability, and at the same time to greatly reduce incentives for negotiating strategic arms control. Stability in our nuclear world is most succinctly defined as: Effective deterrence, or the invulnerability of strategic forces and the shared risk of nuclear war. At first sight, these concepts may seem contradictory. In fact, they are unified by the constant and dynamic tensions among the political, psychological, military, and technological factors that operate to produce deterrence. The major threat to the invulnerability of strategic forces is dynamic technology. The main emasculator of negotiations for strategic arms control is complacency about the risk of nuclear war.

Detente did not precede strategic stability between the United States and the Soviet Union but was a pro

* I will refrain from using "strategic balance" because I consider this concept somewhat misleading in regard to nuclear deterrence and nuclear war. The classical concept of the military balance retains its explicatory power for conventional military forces because the outcomes of conventional wars can still serve traditional political ends.

** I favor the term "arms control" over "disarmament" because it is more attuned to the realities of our times.

duct of it. The realization by American and Soviet leaders that nuclear war was unacceptable as an instrument of policy and was instead the gravest threat to national security led to the creation of an international security system that pivoted on mutual nuclear deterrence between the American and Soviet superpowers. The severe threat to deterrence raised by the 1962 Cuban missile crisis spurred the arms control negotiations that eventually led to the centerpiece of the detente process: the SALT agreements and negotiations.

Thus deterrence is informed not only by the state of the political relations between the United States and the Soviet Union, but also by their relationship with in the context of military technology. For example, it is hard to divorce technology from measures that make strategic forces less vulnerable to pre-emptive attack, technical intelligence more accurate and far-reaching, command and control more effective - acts tending to forestall situations that might lead to inadvertent or precipitate use of military force during an acute crisis; thereby enhancing stability. That the attainment of a steady-state peacetime operational deterrence is neither easy nor automatic has been illustrated amply by the SALT negotiations themselves. In SALT I, the core issue was the development and the deployment of anti-ballistic missile systems. In SALT II, major difficulties have arisen because qualitative improvements in already deployed strategic systems - increased accuracy, MIRVing of nuclear warheads, increases in Soviet throwweight - and the appearance of new weapon systems - cruise missiles, the Soviet "Backfire" bomber, and mobile ballistic missile systems - tend either to increase the vulnerability of land-based systems, or to make strategic intelligence and the technical verification of arms control agreements more difficult or outright impossible. Taken together, these technological developments could seriously undermine future strategic stability. Consequently, the debate over the potential SALT II treaty has focused on technological trends, and the key issues posed by the negotiations have been concerned with the effects of the treaty on the superpowers' strategic stability. The negotiatory, political side of the strategic equation is limping behind the technological, military side.

The literature of deterrence suggests that the calculus of strategic stability requires that technological trends and deployment and warfighting doctrines be given as much importance in analysis as the more traditional psychological and political aspects. It is, in fact, well nigh impossible to understand adequately the significance

for detente, U.S. - Soviet relations, and European political stability, of nuclear deterrence and the East-West military balance in Europe without integrating technological with political factors. In a word, because contemporary military technology has raised the issue of physical as much as political survival, technological factors have been elevated to a central concern with respect to maintaining international political stability. Some kinds of strategic miscalculations may not only be irreversible but become simply intolerable. Neither mutual deterrence nor East-West detente are a static concept grounded in symmetry. The elusiveness of scientific breakthroughs, the rapid pace of technology, and the potential volatility of the military technology of strategic weapon systems have promoted a qualitative arms race whose distinguishing feature remains the ambiguity of signals between the Soviet Union and the United States about strategic force postures or about intentions to race for superiority or to stabilize at some equivalent parity. These difficulties will be severely compounded by the emergence of additional national nuclear capabilities outside the Atlantic and Soviet alliance systems.

This focus on the Soviet-U.S. strategic relationship does not result from a lack of appreciation of increasingly important trends toward a more pluralistic political and economic international system. It simply underscores the continuing bipolarity of the international security system and the essential role of states with nuclear capacity in defining the rules of interstate politics. One might ask, what of France, Britain, and China? The political and geographic positions of Britain and France in the Atlantic Alliance, the integration of British nuclear forces into the Nato targeting plan, and the comparatively modest technological capabilities of the French and British strategic forces, vis-a-vis the Soviet Union, locate them instrumentally in the American pole of strategic confrontation. The conflictual relationship between China and the U.S.S.R., together with the political rapprochement between China and the United States, Japan, and Western Europe also tend to locate Chinese nuclear forces within the American strategic space. This does not mean, of course, that the original U.S.-U.S.S.R. strategic bipolarity has not been modified and complicated by the rise to nuclear status of Britain, France, and China. It has been considerations regarding the additional complexities and risks brought to escalations and strategic confrontations by the existence of additional nuclear states that sustain, importantly, the anti-proliferation rationales of both the United States and the Soviet Union. But on balance, the deterrent system

remains essentially bi-polar.

Nowhere are the essential bipolarity of the international security system, and the intimate relationship between military stability and political detente more explicit than in Europe. The foreign policy relevance of Soviet and American strategic nuclear forces is most palpably demonstrated with reference to Nato.

During the negotiations for SALT I, one of the sensitive issues with respect to European security was that of the FBS's (forward based systems) or strike aircraft. FBSs were excluded from the ceilings laid down in the Interim Agreement, and this precedent has been continued in to the SALT II negotiations. However, in SALT II, the U.S. has accepted the limitation of long-range sea and ground-launched cruise missiles. Cruise missiles deployed in Western Europe and the Mediterranean would enhance the survivability of Nato's nuclear posture thus assuring continued deterrence at the tactical nuclear level. This would compensate for the SS-20 intermediate range missile and the "Backfire" bomber, new Soviet systems targeted on Nato Europe.

It has been argued* that these kinds of agreements, on weapons relevant to the East-West military balance in Europe, may mortgage systems useful for the defense of Western Europe. A more permanent and stable arms control solution to the cruise missile and the "Backfire" bomber must address the strategic balance in terms explicitly related to the Nato-Warsaw Pact nuclear balance in Europe.

This arms control requirement is of particular importance for the future of detente in Europe. The pace of expected technological changes in strategic forces has accelerated beyond the original expectations. And, the malaise that has developed in U.S.-U.S.S.R. political relations during recent years shows little sign of slackening. At best, current trends in the strategic situation could lead to a strategic stalemate. Generally believed more likely, they could lead to an accelerated arms race and potential strategic instability.

In recent years, technology has also revolutionized the characteristics of conventional arms. Anti-air and anti-tank precision-guided-munitions (PGMs) are the best-known examples. Conventional warfare has not only become technology intensive, but conventional military balances have become more fragile because of reduced of reduced warning times.

* Representative is Richard Burt's Foreign Affairs article on "The Scope and Limits of SALT", (July 1978).

Moreover, major conventional arms systems - such as aircraft and artillery - are capable of delivering nuclear as well as conventional warheads. Thus technology binds, increasingly, the nuclear and conventional levels of warfare, pushing military doctrine to erase the nuclear threshold. The only barriers to such fusion are psychological and political factors, resulting from fear of nuclear war. The more complacency there is among policymakers about its eventuality, the weaker this barrier becomes. This explains why arms control agreements have so far dealt with strategic or nuclear arms, and were produced by negotiations almost all started after the 1962 nuclear confrontation.

In terms of stability of East-West strategic and conventional military relationships in Europe, the potentially destabilizing pace of technological innovation - at both nuclear and conventional levels - is being compounded by the rapid growth of Soviet strategic and conventional power. The latter's characteristics and doctrine raise disquieting questions about intent*.

In any case, there is a near consensus among U.S. and West European experts that the Soviet Union has achieved strategic parity, or equivalence, with the United States, and that the Warsaw Pact holds the edge over Nato in conventional hardware and manpower. There is also a grudging consensus developing that the next five to seven years could see the emergence of Soviet strategic superiority - unless a successful SALT II agreement leads directly into a SALT III that solves the problems created by those technological developments which engender doubts about the future of strategic stability (problems which SALT II will not resolve). An indispensable companion to these efforts would have to be an expressed willingness by the Soviet Union to match current American restraint by undertaking unilateral and joint measures that would make clear a commitment not to seek strategic superiority. This Soviet effort must start soon, if we are to abort another round of the arms race. Concomitantly, the MBFR negotiations must move at a brisker pace to produce an agreement that will create genuinely stable conventional military balance in Europe, at bearable costs**.

* Three major Soviet works on military power worth careful study are: V.D. Sokolovskii, Soviet Military Strategy (Moscow, 1968); A.A. Grechko, The Armed Forces of the Soviet State (Moscow, 1975); and V.M. Kulish, Military Power and International Relations (Moscow 1972).

** Conventional forces are the most expensive item in the military budget of Nato and Warsaw Pact. For example, in the FY 1979 U.S. defense budget they are earmarked at \$46,891 billions, contrasted with \$9,823 billions for strategic forces, and \$11,039 billions for research and development.

If military technology did not impact directly on the stability and the nature of East-West political relations, it would be hard to explain why the SALT negotiations are at the heart of U.S.-Soviet diplomatic activity, and why they have become the barometer of the state of East-West relations. For Europe, the interface between the East-West strategic and conventional balances has always been critical and inseparable from detente. Europe is the military and political fulcrum of detente, and the touchstone of the global relations between the American and Soviet superpowers.

It should be clear that if detente is to persist in Europe, and be expanded to include other areas of the world, it must rest on a stable U.S.-Soviet strategic relationship and a stable military conventional balance in Europe. It should be similarly clear that to achieve this condition there must be effective and mutual arms control, and a willingness by both the United States and the Soviet Union to refrain from using technology in a quest for strategic advantage; or to seek such advantage for political purposes. In the words of Harold Brown, U.S. Secretary of Defense, "We want mutual deterrence to be so stable that it cannot be upset in a crisis. We want it to be so well designed that neither side will be tempted to try to upset it over the longer term. These are the two essential types of strategic stability that we seek*." There is no reason why the same concept should not be applied to the conventional military balance in Europe.

If technological-military choices are to be driven by policies consonant with the expressed goals of detente, the analysis of technological, strategic, and military factors operating in East-West relations cannot be treated as an arcane exercise removed from politics. Otherwise, military means will swallow political purpose and lead us back to the days of the Cold War and mutual fears of surprise attack.

* In testimony this year before the U.S. Senate Arms Services Committee.

REGIONE TOSCANA
GIUNTA REGIONALE

COMUNE DI FIRENZE

CONVEGNO DI STUDI SU:

ITALIA E STATI UNITI DI FRONTE ALL'ORDINE INTERNAZIONALE

FIRENZE 19 - 21 OTTOBRE 1978

Organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale sotto gli auspici della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e con la collaborazione dell'Associazione italiana Fulbright, della sezione Italia-USA del Gruppo Italiano dell'Unione Interparlamentare e del Comitato preparatorio del Centro Studi Americani di Firenze

25

THE ROLE OF THE UNITED STATES IN THE MEDITERRANEAN
AND THE BALANCE OF WORLD POWER

CIRO ELLIOTT ZOPPO



SOCIETÀ ITALIANA PER LA
ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

ROMA, PALAZZETTO DI VENEZIA, VIA SAN MARCO 3 - TEL. (06) 6790510

FIRENZE, PALAZZO STROZZI, PIAZZA STROZZI - TEL. (055) 216572

I will be brief since I do not have a paper and will be speaking from notes. I will not expand, in my remarks, the discussion of the politics of the Mediterranean region so ably treated already by the Honourable Russo and relevantly, in their remarks, by Senator Calamandrei and Professor Hassner. The conventional balance of military and naval forces in the Mediterranean and their relationship to the problems of the Persian Gulf and the Horn of Africa will also be omitted from my observations since Admiral Micali-Barattelli will treat these issues in his presentation. Not being an official, I will speak as a private person but from an American perspective, and in terms of the role of the United States in the Mediterranean region, as part of the global balance of power.

At the outset, it must be remembered that the Mediterranean has played, over the centuries, important cultural, economic, military, and political roles. Several times it has been the very focus of world politics. Today, however, the Mediterranean is defined most accurately as a geographic region. It does not possess political unity. Nevertheless, the Mediterranean retains its function as a political, military, and economic entrepot for relations between Europe and the Middle East and Africa, and between the Balkans and Mediterranean Europe. The Mediterranean links these regions conflictually and cooperatively. Conflictual links predominate underscoring the importance of the Mediterranean for international security. These conflictual links are usually defined in terms of the military and political presence of the American and Soviet superpowers and their rivalry for control and influence in the Mediterranean and adjoining regions. The superpowers' presence involves: the Atlantic Alliance; U.S. bases in Spain, Portugal, Italy, Greece, and Turkey; Soviet technicians and training personnel in Iraq, Syria, Algeria, and Lybia; and U.S. and Soviet naval forces in the Mediterranean.

Superpower political influence and military deployments in the Mediterranean region also relate to international security in terms of the following issues: the military viability and political cohesion of NATO's southern flank; the potential of the Arab-Israeli conflict to escalate to nuclear war; the transfer of conventional arms from the U.S., Soviet Union, and the industrial European countries, including Italy, to countries in the Middle East and Africa; the transfer of nuclear technology from European countries, again including Italy, to regional powers in the Middle East, creating the potential for nuclear proliferation there, but also eventually, and in response, in Medi-

terranean Europe; the threat to regional security posed by the unresolved Cyprus conflict; the conflict between Morocco and Algeria over the Sahara and its relation to the separatist movement in the Canaries, hence to Spain; the possible threat to the independence and non-alignment of Yugoslavia, that might follow in the wake of Tito's death; and Spain's possible membership in NATO and its implications for East-West relations in the Mediterranean.

In terms of cooperation, the links between Mediterranean Europe and the Middle East and Africa are no less critical as the political and economic aspects of North-South relations suggest. They involve the transfer of technology and expertise from the European countries including those of the Mediterranean, to their former colonies in the Middle East and Africa, and the flow of raw materials, especially oil, to Europe. The contributions of France, Finland, and Yugoslavia to U.N. peace-keeping forces in the Eastern Mediterranean, and of France, independently, to the nations of former French Africa, and Lebanon may also be included among the cooperative links between Europe and the countries of the Middle East and Africa.

Another set of linkages between Mediterranean Europe and international security and stability originates in the structural, social, economic, and political changes that have been taking place in France, in Italy, in Portugal, in Spain, in Greece, and in Turkey. These changes are of growing importance to European security, the political stability of Southern Europe and, particularly, to the political military role of the United States in the Mediterranean and adjacent areas. Major features of these changes are: the growth in the political strength and influence of the Left in France, Italy, Spain, Portugal, Greece, and Turkey; particularly that of the Communist parties of France, Italy, and Spain - accompanied by significant revisions in Communist ideology; the changes in civil-military relations of most countries in Mediterranean Europe, exemplified by the unprecedented reforms of the military in Italy, Spain and Portugal; the re-establishment of democratic, parliamentary regimes in Greece, Portugal, and Spain, and the preservation of democracy in Turkey, despite two coups d'etat; the increasingly crucial impact of terrorism in Italy, Turkey, and Spain, which by undermining consensual and moderate approaches to the resolution of the social and economic problems besetting these countries, could lead to political instability.

Taken together, these developments have complicated East-West political and military relations in Europe and could make arms control agreements and political settlements in the Mediterranean region more difficult. Surely,

the role played by the United States, both within NATO, and in the settlement of conflicts in the Mediterranean region, is likely to become more problematic at a time when it is hard to foresee the development of unified and effective Western European policies that could supplant the U.S. role vis-à-vis regional conflicts resolution and the military challenge posed by the Soviet Union.

Although it is not my intention to treat these general factors in depth, I could not neglect sketching the framework within which my discussion of the role of the United States in the Mediterranean will proceed. The U.S. role in the Mediterranean will be examined in regard to (1) the global strategic balance, (2) management of crises and conflicts in the region, and (3) the political cohesion of NATO's southern flank.

Before entering into argument, I should stress also that to the government of the United States, as a global power, the Mediterranean area necessarily appears less centrally located in foreign policy than it does to the governments of European countries, especially those in the Mediterranean like Italy. For the United States, the Mediterranean is one of several important regions but it becomes crucial primarily in connection with NATO and the East-West balance in central Europe - the fulcrum of détente - and in connection with regional conflicts which have the potential for escalating to a U.S. - Soviet strategic confrontation or war - such as the Arab-Israeli conflict; or as a staging area to the Persian Gulf and the oil-producing Middle East. This approach does not denigrate the significance of the Mediterranean for American policymakers, but reminds Europeans of Mediterranean countries that the United States cannot set aside the global outlook of a superpower. A summary of American objectives for the Mediterranean region will easily illustrate this.

Carter Administration policy toward the Atlantic Alliance is consonant with past U.S. policies and has reaffirmed the importance of Europe to the U.S. national interest. With respect to the Mediterranean region, the specific objectives of U.S. policies remain essentially those the United States set forth when it first entered Mediterranean politics in the immediate postwar period:

- To maintain a balance of power with the Soviet Union - the most visible expression of this policy is the U.S. Sixth Fleet and the network of U.S. bases in Mediterranean countries.
- To help defend Greece, Turkey, Italy, and Spain against direct and indirect military and political pressures by the Soviet Union. What is meant is not only, or necessarily, the threat of armed invasion of the national territories of these Mediterranean countries, but also Soviet incentives

to utilize the threat of military power to achieve political purposes inimical to their independence.

- To keep the Soviet Union and Soviet influence out of the Middle East and North Africa.
- To guarantee the survival of Israel. (I'm tempted to add also the independence of Egypt.)
- To help assure the flow of vital oil to Western Europe.
- To promote regional stability, not only in the Mediterranean but also in adjoining regions.
- Finally, and as important, to maintain the political cohesion of the Alliance and support democracy.

Some would challenge the very last goal because of the dictatorships that existed in Portugal and Spain, and at times, in Greece. These exceptions are explainable in terms of global security requirements - now hopefully voided by technological developments.

These goals continue to guide U.S. actions in the Mediterranean region. However, their implementation has become increasingly labored, uncertain, and at times even unsuccessful. Addressing their implementation in terms of the continuity and changes in the international environment during the last 30 years will help explain the nature of the problem. I will use this approach in discussing the role of the U.S. in the Mediterranean as (a) strategic guarantor of European security, (b) regional crisis manager, and (c) principal NATO ally.

(a) Strategic Guarantor: What changes have occurred in regard to the U.S. strategic role in the Mediterranean, and the Mediterranean in U.S. strategy?

Let me immediately clarify that strategic means primarily nuclear. Although certain elements of the regional conventional military balance can be directly related to the global strategic situation of peacetime deterrence, to use the concept of strategic interests in pre-nuclear, World War II, terms would be misleading.

When in the decade following the Second World War, the U.S. military presence became a permanent feature of Mediterranean politics,* the US. Sixth Fleet, and U.S.

* This instituted quite a departure in U.S. policy - the U.S. having been interested in Mediterranean affairs only twice before when the U.S. Marines punished the Algerian corsairs in the 18th century, and with President Wilson's Fourteen Points in connection with the dismemberment of the Ottoman Empire in 1919.

bombers stationed in riparian Mediterranean countries, they had strategic, nuclear missions. At the time, no U.S. inter-continental ballistic missiles were deployed. The Sixth Fleet contributed, therefore, to the U.S. deterrent mission. The time when U.S. forces deployed in the Mediterranean region played a crucial strategic role is long past, because of the evolution in military technology. Strategic targets in the Soviet Union can now be covered from the United States or the Atlantic and Pacific Oceans.

Consequently, American governments now approach the military role of the Mediterranean more in terms of NATO's conventional defense than as a primary strategic, nuclear requirement. The same is not the case for the Soviet Union because U.S. and NATO nuclear-capable forward-based systems continue to have the potential to hit targets on Soviet territory. In fact, a major mission of the Soviet Eskadra in the Mediterranean is to attack the U.S. Sixth Fleet pre-emptively to abort this possible outcome.

The summary point is that the strategic mission of the Sixth Fleet has become secondary, at best. In this connection, the ongoing debate in the United States on the future of naval carrier task forces is worth noting. The central issue is whether the United States should continue to invest in aircraft carrier as capital ships, and in carrier task forces as the mainstay of the U.S. navy. The argument against the aircraft carrier are based on costs and vulnerability. It is an important debate because it relates to the expanding power of the Soviet navy and its political implications. But it is directly relevant also to the role of the Mediterranean in U.S. military strategy. If the vulnerability argument wins, questions will be asked about whether it is militarily relevant to continue to maintain the Sixth Fleet in the Mediterranean. You may be aware that U.S. carrier task forces in the Mediterranean have already been reduced in number.

The reduced military importance of the Mediterranean for U.S. strategic interests, and the possible changes in naval doctrine - both due to technological innovation - could affect the U.S. policy approach to Mediterranean politics.

(b) The U.S. as Regional Crisis Manager: The United States has for several decades undertaken the role of crisis manager and mediator of regional conflicts in the Mediterranean area. Notable examples are the 1956 Suez crisis, the 1958 crisis in Lebanon, the various Cyprus crises and the Arab-Israeli conflicts. One major reason for this involvement in crisis management is the conviction of American leaders that regional conflicts that get out of hand

in the Mediterranean may raise serious threats to U.S. security. Another is the belief that they weaken western solidarity and create opportunities for Soviet political gains. One can be of two minds about this U.S. role in the Mediterranean. One can deplore U.S. interference, or one can welcome it, or even expect it. I have heard no Western Europeans deplore very forcibly the role of the U.S. as mediator of the Arab-Israeli conflict. I suspect the reason to be the lack of political capacity of European governments in bringing about a solution in such a difficult and complex situation. I would include the Soviet Union. It remains to be seen whether the Camp David approach can be successful in resolving the differences between the two major protagonists of the Middle East conflict.

Perhaps the Cyprus conflict can more directly illustrate the kind of role the United States has been playing as crisis manager of Mediterranean conflicts. I underscore that I will be simplifying greatly in my explanation in order to delineate starkly the essential aspects of the U.S. role. I emphasize that the United States has played the role of conflict manager in the Cyprus situation for a long time, and that it was, in fact, successful - except in 1974 for reasons I will note.

Let me underscore, in passing, that the crisis manager role was not without political costs for the United States. The 1964 Cyprus crisis marks the beginning of the deterioration in U.S. - Turkish relations by now so palpably evident. Starting with 1970, U.S.-Greek relations also deteriorated, seriously enough to cause Greece, in 1974, to withdraw from NATO. U.S. base rights and operations, in both Greece and Turkey, have been increasingly curtailed and finally suspended. Their resumption remains to be fully negotiated.

The first Cyprus crisis, you may remember, occurred in 1959. The U.S. played a role. But the significance of the U.S. role as crisis manager is, I believe, most clearly seen in the 1964, 1970, and 1974 crises; because in each and every one of these crises Turkey had reached the decision to invade Cyprus.

At the height of the 1964 crisis, Turkish troops had embarked in Mersin to invade Cyprus. The United States unilaterally prevented the invasion by interposing the U.S. Sixth Fleet between the Turkish forces and Cyprus, and by informing Turkey that should a Turkish invasion create the opportunity for Soviet intervention, the U.S. could not be expected to automatically come to the aid of Turkey. This was a tough position to take inasmuch as it related directly

to Article V, the most important commitment of the NATO treaty. The confidential letter from President Johnson to Premier Inonu, detailing the American position, was made public by Inonu and marks a watershed in U.S. - Turkish relations.

In the 1970 Cyprus crisis the United States again intervened directly, this time as mediator. Now Secretary of State, Cyrus Vance, became a special emissary from the U.S. president. Again the United States acted to prevent a Turkish invasion of Cyprus. Mr. Vance had, at first, a difficult time in gaining access to Turkish leaders - who again were set to invade. By means of shuttle diplomacy between Athens and Ankara, he succeeded in averting a Turkish invasion. This time, however, it was the Greek side that had to make most concessions. Foremost among them, the withdrawal from Cyprus of thousands of Greek regular troops stationed there by Athens after the 1964 crisis.

In 1974, partly because of the changed U.S. outlook on involvement in local conflicts, following Vietnam and Watergate, and partly out of sheer diplomatic fatigue from the long, thankless involvement in the Cyprus conflict, the United States did not forcefully prevent military operations. The Turks successfully invaded Cyprus. Notwithstanding the highly imaginative accounts of the press, the U.S. played a relatively minor role in the 1974 crisis. But as before, the U.S. incurred high political costs in both Greece and Turkey.

This raises critically the following issues. How decisive is the U.S. role as crisis manager and conflict mediator in the Mediterranean region? And, should the United States continue in these roles? The answer to the first question is, on balance, quite decisive. The answer to the second question burdens my fellow Americans who are decision-makers and is probably yes. However, much depends on the outcome of the Egyptian-Israeli negotiations, and what happens in Africa. I frankly do not understand why there has not been a more active and even-handed West European involvement in the resolution of the Cyprus problems. The resolution of that conflict is important politically to Europe as are attempts to prevent Turkey from turning away from her European vocation.

On the military side, changes in the technology of strategic weapon systems have decreased the importance of Turkey; notwithstanding the utility of some of the intelligence facilities on Turkish soil. The greater range of land-based air power - like the Soviet "blackfire" bomber - and the increased accuracy and effectiveness of anti-air and

anti-ship conventional systems have increased Western vulnerabilities in the Eastern Mediterranean. Restrictions on U.S. bases and operations in Greece and Turkey - coupled with the increasing obsolescence of Turkish weapons and equipment - also contribute to the weakening of NATO's southern flank. These factors also qualify the military importance of Turkey (and Greece).

On the political side, the by now perennially strained relations between Turkey and the United States, and between Greece and Turkey, and the relative unconcern of Western European countries with Turkey's economic plight, are forcing Turkey to seek different foreign and defense policies characterized by closer relations with the Soviet Union and the Arab East. These tendencies would not be detrimental to Western Europe in and of themselves were it not for the fact that they are motivated by Turkish disillusionment in her relationship with the West and out of desperate economic needs. Because Turkey was successfully neutral from the founding of the Turkish Republic immediately following World War I to the very end of the Second World War, there could be strong temptations to return to a policy of Turkish neutrality. I do not feel that Prime Minister Ecevit has this as a goal but the difficulties of the Turkish situation could push Turkey in that direction. Discrimination against Turkey on Turkish entry into the Common Market also increases the chances for such an outcome. The history of modern Turkey is the choice of Europe and the West, in terms of political institutions, and social and economic development. Turkey's decision to join NATO and reverse its neutrality policy is best understood in this context.

Because of the changes in military technology, it is difficult to imagine a truly viable neutrality for Turkey (or for Sweden and Switzerland, for that matter). But short of the test of war, Turkey could be forced into some form of actual if not declared neutrality, however qualified. It is difficult to imagine how this would benefit European security and the Atlantic Alliance. At the minimum, it would undermine the East-West military and political balances in Europe; a condition believed to be indispensable by almost all political forces in Western Europe, from the Left to the Right. Also, there exist political forces in Greece who prefer or tend toward a policy of neutrality. They would be strengthened by Turkey's sliding toward unalignment.

(c) The U.S. as Principal NATO Ally: Political Cohesion in NATO's Southern Flank: Finally, in some ways, the most intractable issue related to the U.S. role in the

Mediterranean has to do with the growth and influence of the political Left in the domestic politics of Southern Europe, particularly of the Communists in France, Italy, and Portugal. The way American presidential leadership and the U.S. Congress relate to these political changes will crucially affect the U.S. role in the Mediterranean. The ideology of the Alliance continues to be poorly equipped to handle a decisive role by Communists in the domestic politics of member states. I believe it important to underscore that in the United States neither the Administration nor the Congress has really resolved this dilemma. A definitive view about how the U.S. should relate to the growing influence of the Left, and the Communists does not exist. What does exist, in fact, are two approaches or schools of thought, in dynamic tension, which have been labelled (by Stanley Sloan of the Congressional Research Service) the "traditionalist" and the "new-look".

The traditionalist view on the East-West situation in Europe, applicable to the Mediterranean, continues to focus on the Soviet military and political threat to Western Europe, reluctant to believe that the Soviet Union has any genuine desire to moderate the objectives of expanding Soviet power and ideology into Western Europe and the Mediterranean. Those who hold this view point to the qualitative and quantitative growth of the Warsaw Pact forces in Central Europe, which they claim provide the Soviet bloc with the potential to make an attack on NATO with little or no advance warning, and the global growth of the Soviet navy that could threaten the Atlantic lines of communications and other areas which are vital to the defense of Western Europe.

They also underscore that Soviet political objectives are being furthered by the economic, social, and political changes occurring in the fabric of Western society. The rise of Eurocommunism and the expanded influence of the Left is seen by traditionalists as a threat to the cohesion of the Alliance in both political and military terms. By weakening Western political strength and moving Mediterranean Europe away from the U.S. and toward possible neutrality, they argue, these trends work to the advantage of the Soviet Union. They are prepared to consider qualifying some of the Western political and economic values to rectify Western shortcomings in the East-West power balance. The traditionalist school is strong in the American foreign policy and military bureaucracy, and has important esponents in both the Democratic and Republican parties; predictably in their conservative wings.

The new-look school concedes that security considerations are important but insists they are not the keystone of U.S. relations with Western European countries, or even of relations with the Soviet Union. Advocates of this view are preoccupied with the need to adapt U.S. policies and European institutions to the economic, political, and social changes in the relevant national societies and in intergovernmental relationships. Security cannot be defined in military terms alone and must take into account political, economic, and social factors. This broader concept of NATO security would help resolve the contradictions between domestic change and military stability so as to reconcile the logical requirements of the East-West military balance and the requirements for political, economic, and social viability in Western European national societies. Attempts to reduce, or moderate, defense expenditures are not to be viewed as Communist plots to weaken Western defense, but as an attempt to shift resources to other social priorities, resulting precisely from the fact that insufficient resources have been devoted to improving social and economic conditions for the less privileged classes of national societies. This neglect and faulty political governance really explain the growth of Communist movements in Southern European countries. The return to parliamentary systems and democratic politics in Greece, Portugal, and Spain, and their maintenance in Turkey and Italy - and the consequent growth of the political Left - strengthen the West politically, hence militarily, also in the long-run.

The political and social changes that have been taking place in the countries of Mediterranean Europe are creating opportunities to resolve long-standing internal problems. If these are resolved, even in part, greater economic justice and political viability will issue into strengthened democratic, parliamentary systems and ensure political stability and cohesion in the West. Western security will surely benefit in the end. The United States should support, therefore, these developments and help channel them into democratic processes. At the least, it should not interfere on the basis of debatable security considerations. Moreover, trends toward greater Western European autonomy in defense relations with the U.S. do not necessarily weaken Western security. In this connection, U.S. do not necessarily weaken Western security. In this connection, U.S. policies should be more pragmatic in their outlook. U.S. efforts to maintain and expand détente - by more vigorous pursuit of strategic arms control and mutual conventional arms reductions in Europe, for example - will improve

Western security while minimizing disruptive political tensions within allied countries and between the United States and the countries of Western and especially, Southern Europe.

Finally, Eurocommunism is seen as a much greater threat to the Soviet Union and Moscow's relations with Eastern Europe than to the cohesion of the Atlantic Alliance. The ideological revisions of the Communist parties of Western Europe, particularly those of Italy, Spain, and France are taking these parties in the direction of removing some crucial reservations about their commitment to democratic parliamentarism. There continue to remain some serious doubt concerning the meaning of "democratic centralism", and above all with regard to their foreign and defense policies positions regarding the Soviet military and political threat to the Atlantic Alliance. These are sometimes articulated in terms of their effective independence from the Soviet Union, not as parties but in terms of their policy outlook.

The advocates of the new-look are found almost exclusively in the liberal wing of the Democratic Party and among those brought to Washington by the Carter Administration. They are in the minority in the U.S. bureaucracy and Congress, and certainly in the U.S. electorate. This relationship of forces between traditionalist and new-look advocates helps to explain the differences between the initial Carter policy stance toward the internal political situation in Italy, and the clarification of U.S. policy in regard to the potential role of the PCI in the governance of Italy that occurred in January 1978. You must know that regardless of the role of Congress, in foreign policy issues of this sort the position taken by the President is the most crucial factor when and important policy decision must be made. In sum, the issue has not been definitely decided in the United States. Whether Western Communist parties are eventually seen as bona fide democratic parties by the U.S. leadership will depend to a crucial degree on the extent of their ideological revisions, their relationships with the Soviet party and to Soviet foreign policy, and a sufficient understanding in the U.S. of their role in the domestic politics of their countries that helps to set aside stereotyped approaches to Western European Communism.

In bringing my remarks to a conclusion, I will note that the increased dynamism and complexity of the political, economic, and social changes taking place in the NATO Southern Flank countries of Mediterranean Europe, the near disappearance of the Democratic-Republican bipartisan consensus

on U.S. foreign policy, the persisting tensions between the Executive and Congress, the legacy of Vietnam and Watergate, and the decreasing strategic importance of the Mediterranean brought about by evolving technology, all together, may lead to enough frustration in U.S. decision-making on the Mediterranean as to cause either foreign policy neglect of this area or a return to the relatively uncomplicated East-West traditional approach. For the years immediately ahead, U.S. policies could lean alternatively toward both approaches or have elements of either.