

Collana dello Spettatore Internazionale

La pace fredda
Speranze e realtà
della sicurezza europea
a cura di Vittorio Barbati

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

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

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

Dirige la collana Cesare Merlini

Ultimi volumi pubblicati

(in fondo al volume l'elenco completo)

- XVI. **Cooperazione nel Mediterraneo occidentale**, di C. Gasteyger, A. Lamanina, C. Tnani, R. Aliboni, J.-J. Berreby.
- XVII. **Presente e imperfetto della Germania orientale**, di Barbara Spinelli.
- XVIII. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971**, dell'International Institute for Strategic Studies.
- XIX. **Spagna memorandum**, di Enrique Tierno Galván.
- XX. **La sovranità economica limitata - Programmazione italiana e vincoli comunitari**, di B. Colle e T. Gambini.
- XXI. **Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est**, di A. Levi, W. Brus, J. Bogner, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi.
- XXII. **L'Europa all'occasione del Vertice**, a cura di G. Bonvicini e C. Merlini.
- XXIII. **Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?**, di Franco Celletti
- XXIV. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972**, dell'International Institute for Strategic Studies

Copyright © 1973 by Istituto affari internazionali, Roma
CL 27-0493-5

La pace fredda

Speranze e realtà della sicurezza europea

a cura di Vittorio Barbati

OMAGGIO

Società editrice il Mulino

Bologna

Istituto affari internazionali

Roma

Indice

pag.	7	Presentazione
	9	I - I grandi negoziati militari, di Stefano Silvestri
	13	Mantenimento della deterrenza e rapporto Usa-Europa
	16	Il rapporto nucleare-convenzionale nel futuro
	18	Gli argomenti dei negoziati
	22	Le riduzioni delle forze nucleari tattiche
	26	Riduzioni e forze convenzionali
	30	I problemi dell'Italia e dell'Europa
	35	II - Tipologia e limiti della cooperazione economica, di Sergio A. Rossi
	38	La preparazione della conferenza di Helsinki
	40	I problemi della cooperazione commerciale
	40	I problemi della cooperazione industriale
	41	I problemi della cooperazione finanziaria
	42	Tre scenari o possibili alternative di sviluppo
	43	Scenario «A»
	44	Scenario «B»
	45	Scenario «C»
	47	Note sugli scenari
	48	Conclusione: i problemi aperti
	51	III - La circolazione degli uomini e delle idee: una speranza delusa, di Pierre Hassner
	51	Il problema
	54	Cultura, circolazione e Csce
	58	Possibili strategie

pag. 63	IV - Il probabile esito istituzionale, di Natalino Ronzitti
63	L'organizzazione attuale dell'Europa
68	Gli «scenari» istituzionali
74	I problemi istituzionali della cooperazione economica
80	La circolazione degli uomini e delle idee
82	Un modello intermedio: la sicurezza come processo
87	V - La conferenza di Helsinki nel contesto mondiale, di Vittorio Barbatì
88	L'equilibrio mondiale
92	Gli Stati uniti
94	L'Unione sovietica
97	Limiti e potenzialità europee
101	Forza e debolezza della Cee
104	Le prospettive in Europa orientale
108	Le incognite del sistema internazionale
114	Le scelte dell'Europa dei nove
118	I negoziati per la sicurezza
121	VI - In margine: la Cina e la sicurezza europea, di Giovanni Bressi
121	Riflessi mondiali di un nuovo equilibrio europeo
127	L'«atlantismo» della Cina
131	Sicurezza in Europa e sicurezza in Asia

Appendici

139	I - Resoconto delle sessioni di lavoro tenute presso l'Iai sui problemi della sicurezza europea
141	II - Principali organizzazioni internazionali citate
143	III - Principali sigle e abbreviazioni

Presentazione

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

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

sicurezza europea nel contesto internazionale: questi argomenti corrispondono praticamente alle « corbeilles », cioè ai punti previsti per le singole commissioni a Ginevra. Infine è sembrato utile inserire un saggio di Giovanni Bressi sul pensiero e sulla politica cinese a proposito della sicurezza europea.

I lavori qui pubblicati sono stati discussi da un gruppo che si è riunito a diverse riprese presso l'Istituto affari internazionali fra marzo e maggio del 1973. Ai dibattiti del gruppo hanno preso parte, oltre agli autori dei saggi che figurano nel presente volume: Achille Albonetti, Roberto Aliboni, Alberto Benzoni, Fausto Bonelli, Giancarlo Chevallard, Gianluca Devoto, Natalino Di Giannantonio, Gianni Finocchiaro, Umberto Gori, Maria Clara Maglietta, Cesare Merlini, Gerardo Mombelli, Vittorio Orilia, Emanuele Ranci Ortigosa, Paolo N. Rogers, Vito Sansone, Sergio Segre, Barbara Spinelli.

Ai componenti del gruppo, agli autori e al curatore vanno i ringraziamenti dell'Iai per questo volume che, guardando già al di là della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea, cerca di rilanciare la discussione di un nuovo e aggiornato modello di questa stessa sicurezza.

I. I grandi negoziati militari

di Stefano Silvestri

Nel 1972 è cominciato il periodo della « sicurezza europea ». Ciò potrà portare ad importanti mutamenti del sistema militare internazionale. Non è possibile con questo anticipo prevedere esattamente le conseguenze, o anche solo tutte le caratteristiche di ciò. Le considerazioni che seguono sollevano molti piú problemi di quanti possano risolverne.

La sicurezza europea sarà il risultato di processi diversi. Il rapporto Europa-America e quello globale Est-Ovest, i rapporti economici, quelli militari, quelli culturali e quelli politici la influenzano grandemente. L'ambito che apparentemente e storicamente sembra doverli sintetizzare tutti è la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea (Csce). In realtà la discussione dei diversi aspetti e dei diversi rapporti è diffusa in varie sedi, le quali appaiono come premesse e condizioni ad uno svolgimento logico e fruttuoso della Csce e a una sistemazione multilaterale della sicurezza europea.

Un esame della sicurezza europea oggi appare dunque generico e prematuro se fatto con riferimento alla sola Csce. Occorre invece riferirsi ai diversi rapporti in movimento (Europa-Usa; Est-Ovest) e ai negoziati settoriali (Salt II; Mbfr) per cercare un modello di riferimento della sicurezza europea. È oggi troppo presto per poter dire come si organizzerà il sistema internazionale. Il processo di sicurezza europea potrà inserirsi in situazioni molto diverse da quelle attuali. Lo stesso fatto che le evoluzioni tra i due blocchi sono state accompagnate, e a volte precedute e causate da evoluzioni all'interno dei blocchi, indica l'esistenza di un limite oggettivo agli accordi che potranno scaturire da Helsinki: essi potranno regolamentare una diversa convivenza

Stefano Silvestri è responsabile per le ricerche dello Iai.

tra Est ed Ovest, ma saranno anche parte di un delicato riequilibrio tra Europa occidentale e Usa, Europa orientale ed Urss. Le due situazioni interne ai blocchi, inoltre, non sono equivalenti, né possono procedere in parallelo e quindi non si può sperare di regolarle secondo gli stessi principi generali. Ogni ragionamento sulla Csce deve partire dal riconoscimento che tale Conferenza è limitata unicamente ad una fascia molto ristretta dei rapporti internazionali.

La sua importanza è soprattutto dovuta al concentrarsi di iniziative diplomatiche e di aspettative che si è verificato attorno ad essa. L'Urss sembra volersi aspettare, da questa Conferenza, un riconoscimento internazionale del buon diritto e della positività della sua politica estera. Proprio per questo, anche gli occidentali sono costretti a richiedere altrettanto. È chiaro quindi come tale assise sia divenuta la conditio sine qua non sarà possibile arrivare altrove a concreti risultati. Essa potrà ribadire pochi criteri di base: che si parte dallo status quo, che Usa e Canada sono partecipanti a pieno titolo del sistema europeo, che la sicurezza europea è basata su un accordo inter pares che però rispetta gli equilibri e i rapporti stabilitisi in questo frattempo all'interno dei due blocchi. L'incognita riguarda soprattutto la futura evoluzione interna ai due blocchi: il rapporto fra stati europei e superpotenze. Tale incognita però non può avere la stessa soluzione ad est e ad ovest, e per questo benché presente a Helsinki, non vi troverà soluzione. Se tali saranno i limiti della Csce, è evidente come la sicurezza militare non potrà trovarvi quelle « nuove basi » che giustificherebbero accordi radicalmente innovativi.

I problemi militari saranno affrontati solo marginalmente in sede di conferenza per la sicurezza. Le consultazioni per il disarmo a Ginevra, i colloqui bilaterali russoamericani sugli armamenti strategici (Salt, II fase), i colloqui preparatori per la riduzione delle forze in Centroeuropa (che per brevità chiameremo Mbfr — Mutual and Balanced Force Reductions — anche se sul « B » di Balanced è in corso una polemica tra Est ed Ovest), sono le sedi da cui ci si può aspettare qualche concreto risultato. La Csce dovrebbe fornire il quadro politico, i principi generali e la necessaria « atmosfera di fiducia », che dovrebbe servire di traccia per i negoziati militari. La realtà non è però così semplice.

Dati i limiti della Csce il futuro processo di sicurezza militare non potrà basarsi su un accordo politico tanto solido da poter ignorare temporanei squilibri, incertezze o incomprensioni. Esso dovrà invece ricercare regole proprie, basate sulla interna logica delle dottrine, delle strategie e degli armamenti, così come sono distribuiti ed organizzati in Europa. Ciò comporterà una certa gradualità e lentezza del processo di sicurezza, ma soprattutto ciò potrebbe portare all'affermarsi di nuovi parametri politici, che mutino l'intero processo. Così ad esempio potreb-

be affermarsi l'idea di zone demilitarizzate, potrebbero verificarsi importanti mutamenti nei rapporti tra superpotenze e alleati europei, o potrebbero essere stabilite regole limitative della libertà d'azione di alcuni stati. Lungi dall'essere un semplice « problema tecnico » gli accordi di sicurezza militare contribuiranno in modo determinante a definire i rapporti del nuovo sistema europeo. Essi dovranno quindi essere affrontati con lo stesso spirito e determinazione politica che hanno guidato le delegazioni ad Helsinki.

Sin da ora però possiamo stabilire due importanti differenze che contribuiranno ad indebolire tale determinazione:

— I negoziati militari sono scissi in due ambiti, non unificabili, uno dei quali privilegiato. (Vi è inoltre la conferenza per il disarmo delle Nu: di essa però non ci preoccuperemo in questa sede, poiché sembra perdere gradatamente di rilievo, almeno per quel che attiene la situazione europea). Quello privilegiato vede un incontro diretto Usa-Urss. Benché i Salt II si limitino all'aspetto « strategico », non è possibile scindere i rapporti Europa-Usa da un ambito teoricamente definito « strategico ». E se anche fosse possibile, non sarebbe opportuno, e durerebbe poco. È però poco probabile che gli Mbfr riescano a condizionare i Salt II mentre può facilmente verificarsi il contrario. Una attenta difesa degli interessi europei non potrà quindi concentrarsi solo a Vienna, ma dovrà risolvere il problema dei rapporti Europa-America in campo strategico: dovrà dunque affrontare le prospettive future della Alleanza atlantica.

— Il secondo punto, connesso col precedente, è che gli europei occidentali (i nove paesi della Cee) non hanno una politica militare comune, né sono sinora riusciti a concordare un'azione comune, come ad Helsinki. Due di essi hanno una limitata capacità nucleare, e la Francia rifiuta l'integrazione della difesa con gli americani, e in conseguenza rifiuta gli Mbfr.

La sicurezza militare tuttavia ha anche una sua interna logica che permette di superare alcune divergenze. Malgrado la diversità delle dottrine russe e americane (e dei tre atomici « minori »), e malgrado una asimmetria delle strategie, i comuni problemi posti dall'esistenza dell'armamento atomico non permettono discorsi troppo divergenti. Ora si ragiona in termini di deterrenza (quella forza e quella strategia che dissuadono l'avversario ad attaccare) e di compellenza (quella forza e quella strategia che obbligano l'avversario a cedere) e ambedue sono mezzi elaborati per scongiurare una guerra che il permanere di interessi e politiche divergenti avrebbe altrimenti reso necessaria.

In termini di deterrenza la scelta degli obiettivi, delle strategie e dei tempi è *sempre* una decisione politica, a tutti i livelli della decisione. Non esistono più tecnici militari, così come non esiste più una tec-

nica della guerra, cui i politici possano affidarsi, una volta presa la decisione di battersi. La compellenza è oggi la forma estrema di strategia nucleare. Essa esalta l'uso politico dei fattori militari e la differenza tra confronto atomico e guerra guerreggiata. Essa cerca di coordinare capacità e volontà così da obbligare l'avversario ad aderire ai propri obiettivi senza costringerlo alla guerra.

Il riconoscimento della necessità di evitare la guerra da parte dei due contendenti segna la fine dell'anarchia internazionale (*homo homini lupus*) e la nascita di una società politica internazionale (di un « contratto »). Tale società è insicura e limitata, come insicuri e limitati sono i punti di accordo su cui si basa. Ad essa tuttavia non si possono applicare le vecchie regole, di quando vigeva la sola legge del più forte, cioè la legge della guerra. È errato paragonare l'attuale situazione ad un « armistizio », poiché non vi è la possibilità razionale di riprendere la guerra. È però errato pensare che la razionalità nucleare possa sempre riuscire a prevalere sopra le irrazionalità nazionalistiche. L'attuale processo di sicurezza europea può essere visto come una lotta tra razionalità ed irrazionalità. La forma che prenderà questo sistema sarà una prima risposta sulle capacità della società politica internazionale di evolversi in senso positivo, verso più complesse forme di interdipendenza.

Tuttavia perché ciò avvenga è necessario garantire non solo la sicurezza (la « pace ») ma anche il libero sviluppo economico, culturale e sociale dei popoli interessati. Il maggiore difetto dell'attuale società internazionale è che i membri di questa società non sono i popoli, ma gli stati. Al contrario la minaccia nucleare grava direttamente sulle popolazioni. Ma essa può essere messa in opera solo dagli stati (e richiede per di più una assoluta concentrazione del potere di decisione: un solo uomo decide se e quando scatenare la guerra). Finché questa contraddizione tra realtà e istituzioni non sarà superata, il sistema sarà imperfetto e aperto al fallimento. Quindi il nuovo sistema di sicurezza pur basandosi sugli stati non dovrà impedire la loro evoluzione e il loro superamento, se vorrà essere durevole.

Queste premesse giustificano le difficoltà e le ambiguità del processo che ora esamineremo nei dettagli. È necessario non perdere mai di vista la estrema novità dei problemi che affronteremo. Essi spesso si presentano sotto forme che sembrano antiche, apparenti ripetizioni di cose già accadute. Chi si accontentasse di tale somiglianza, e si adagiasse nelle vecchie categorie di giudizio, commetterebbe un grave errore di sottovalutazione dei problemi.

Mantenimento della deterrenza e rapporto Usa-Europa

La Csce, almeno in questa sua prima fase, sembra volersi arrestare ad una definizione; a - delle rispettive sfere di influenza; b - di alcune regole basilari generali e generiche; c - di un certo numero di facilitazioni dei contatti economici e culturali. In campo strategico ciò assomma al riconoscimento reciproco delle volontà di addivenire ad un accordo, senza però precisare i termini di esso. Le discussioni sulla riduzione mutua e bilanciata delle forze (Mbfr) sono ad uno stadio preliminare. Almeno in un primo tempo esse sembrano doversi concentrare su decisioni limitate che aumentino una corrente di reciproca intesa e confidenza. Il secondo round delle discussioni sulla limitazione degli armamenti strategici sovietici ed americani (Salt II) sembra poter andare più immediatamente al cuore del problema. Non bisognerà dimenticare tale scala di priorità.

Lo scacchiere europeo è parte dell'equilibrio strategico generale, ma ha anche sue caratteristiche particolari (concordate, ad occidente, nell'Alleanza atlantica: ad esempio la cosiddetta « difesa in avanti » elaborata per far fronte alle esigenze della Germania). Sinora la connessione tra equilibrio generale e particolare (cioè tra Usa e Europa) era assicurata dal rispetto di alcune regole, così esemplificate da A. Wohlstetter:

« un membro di una alleanza potrebbe indebolire la sua garanzia verso gli altri membri:

1 - se niente o pochissimo delle forze del garante fossero stanziate su territorio alleato ed esse fossero quindi molto lontane dal punto di più probabile attacco;

2 - se il garante, pur avendo forze di stanza sul territorio alleato, tracciasse una assoluta distinzione tra tali forze « tattiche » da impegnare nella difesa alleata, e forze « strategiche » poste fuori dal teatro di guerra, e destinate solamente alla difesa del proprio territorio nazionale;

3 - se il garante avesse una dottrina e una strategia tali da rendere il suo territorio nazionale e quello dell'avversario « santuari »;

4 - se il garante avesse una strategia senza sfumature che preveda di rispondere ad un attacco agli alleati in modo tale che, se così effettivamente agisse, semplicemente non potrebbe essere utile ad un alleato e potrebbe anzi peggiorare la posizione di tutti ».

Oggi ad esempio la strategia nucleare francese ha difetti corrispondenti ai punti 2 e 4. L'elaborazione di una strategia flessibile della Alleanza atlantica ha cercato di ovviare soprattutto a che la strategia nucleare americana cadesse nei difetti elencati ai punti 3 e 4. La richiesta di un « burden-sharing » europeo delle spese americane in Europa

vuole evitare il punto 1.

Oggi vari fattori premono sulla situazione strategica, e possono modificare l'instabile equilibrio raggiunto tra Europa e America. Alcuni di questi corrispondono ad evoluzioni organizzative e tecnologiche. Si tratta ad esempio di nuovi armamenti convenzionali di altissima precisione: tale maggior precisione può in parte supplire alla « potenza » cosicché l'obiettivo che sino ad oggi si riteneva di poter distruggere solo con una testata nucleare « tattica », potrebbe molto più semplicemente e con minori distruzioni, essere colpito convenzionalmente. Si delinea cioè la possibilità di una escalation qualitativa nel campo convenzionale, tale da poter efficacemente sostituire, per un certo tempo, i primi gradini della escalation nucleare.

Allo stesso tempo le forze armate occidentali evolvono sempre più chiaramente verso una formula di reclutamento volontario. Quando mantengono la coscrizione obbligatoria, riducono il periodo di ferma e riorganizzano le forze su base duale: da un lato le forze combattenti, e dall'altro i servizi e soprattutto le « forze del territorio » destinate ad assicurare il funzionamento dell'apparato produttivo ed il mantenimento delle istituzioni del paese. Gli eserciti di volontari sono però meno numerosi di quelli di coscritti. Una riduzione radicale delle forze americane, in primo luogo, e successivamente europee, obbligherebbe anche a revisioni strategiche (quante forze potrebbero restare in Germania, dove si situerebbe la « soglia » nucleare, le forze americane sarebbero di « pronto intervento » o soprattutto stanziati, ecc.?). Inoltre, l'abolizione della coscrizione comporta una drastica riduzione dei cosiddetti « riservisti », che per quanto male addestrati erano già pronti per essere inquadrati in caso di mobilitazione generale. In questo caso anche la lontana prospettiva di una lunga guerra generalizzata dovrebbe essere abbandonata (a meno che non si pensi a irrealistiche « pause » che permettano una riorganizzazione del paese del tipo di quelle affrontate da Usa e Gran Bretagna durante la II guerra mondiale), obbligando a pensare in termini di guerra convenzionale « corta » o comunque « numericamente » limitata.

Lo sviluppo delle testate nucleari tattiche potrebbe ulteriormente modificare il quadro. Le testate attuali, sempre più perfezionate, sono considerate parte integrante della difesa europea perché: a - controbilanciano le testate tattiche sovietiche ed i missili e bombardieri a medio raggio sovietici che minacciano l'Europa; b - costituiscono una assicurazione contro un eventuale prevalere convenzionale sovietico; c - formano uno dei « ponti » della strategia flessibile alleata, permettendo un impegno americano effettivo ma limitato. La commistione fra nucleare e convenzionale, caratteristica delle forze dell'alleanza, è la base dell'attuale accordo Europa-America e della strategia

alleata. Tuttavia, tale commistione salva il principio della flessibilità, poiché l'uso delle armi nucleari (di quali, di quante, e di dove) dipende sempre in ultima analisi dal presidente americano. Vi è cioè una doppia garanzia: gli americani garantiscono agli europei la capacità nucleare e gli europei garantiscono agli americani il controllo sulla volontà di usare tali armi.

Tale doppia garanzia può essere vanificata se diverranno effettivamente operative le nuove mine-nukes, che alcuni ambienti americani affermano essere ormai in via di sviluppo. Tali ordigni dovrebbero servirsi della nuova tecnologia laser, e potrebbero limitare la loro potenza a 0,05 chilotoni circa. Poiché il maggiore ordigno convenzionale ha una potenza di circa 10 tonn. di tritolo (equivalenti a 0,01 kilotoni), la differenza tra ordigni nucleari e convenzionali diminuirebbe. Tanto più se venissero confermate le voci circa la possibilità di eliminare quasi totalmente la contaminazione radioattiva.

Tali armi diverrebbero l'armamento standard delle forze armate in Europa, e sarebbero inestricabilmente connesse con quelle convenzionali, eliminando l'attuale « soglia » tra armi nucleari e armi convenzionali. Ciò porterebbe ad una riorganizzazione delle forze armate ed alla adozione di nuove strategie e tattiche operative, basate su un uso esteso di mine-nukes. L'escalation atomica comincerebbe immediatamente a qualsiasi livello di conflitto.

Tale mutamento potrebbe portare gli americani ad accettare la teoria dei « santuari », o della scissione tra forze strategiche e forze tattiche, isolando lo scacchiere europeo dal contesto generale e accettando così l'idea di una gradualità non più semplicemente quantitativa e qualitativa (il numero e la potenza delle testate, controforza e contro città, ecc.), ma anche geografica. In questo caso la scissione tra negoziati strategici generali e negoziati sulla riduzione delle forze in Europa sarebbe logica e completa, ma la situazione sarebbe inaccettabile per gli europei.

Allo stadio attuale invece la strategia dell'Alleanza atlantica prevede, in caso di guerra totale, due diversi periodi (di durata incerta): uno convenzionale e uno atomico, in cui l'escalation può andare dal semplice « colpo di avvertimento » all'attacco strategico massiccio. I due periodi non sono chiaramente definiti. L'Alleanza si è riservata, in caso di conflitto, di poter intervenire nuclearmente in qualsiasi momento, anche per prima, e senza prefissati limiti di violenza. La dottrina sovietica non sembra analoga: secondo i testi pubblicati dai suoi strateghi ufficiali, come Sokolof, l'Urss non prevede un attacco massiccio convenzionale senza l'uso di armi nucleari almeno sul campo di battaglia. Tale uso, per essere efficace, potrebbe essere preventivo. In questo caso il periodo convenzionale di una guerra europea potrebbe

non esistere affatto.

Anche in tale prospettiva però sembra inopportuno rinunciare ad ipotizzare un primo periodo convenzionale per varie ragioni:

— i russi non si sono mostrati impermeabili alle teorizzazioni occidentali; benché ufficialmente abbiano sempre respinto la teoria della strategia flessibile, in pratica hanno mostrato di averla accettata. Altrettanto potrebbe avvenire del rapporto convenzionale/nucleare;

— gli armamenti nucleari tattici sovietici sono più « sporchi » di quelli occidentali (meno raffinati, più imprecisi, più potenti, ecc.). È opportuno cercare di ritardare al massimo, in caso di conflitto, che tali armamenti entrino in azione. Essi infatti non potrebbero facilmente operare distinzioni tra obiettivi militari e obiettivi civili, in Europa;

— la deterrenza dell'Alleanza, per essere credibile, ha bisogno di avere un elemento di forze convenzionali. Esse servono a deterrere ogni tentativo di fait accompli. Esse permettono di ritardare, in caso di errore o di conflitto limitato, l'uso delle armi nucleari. Esse servono da « ponte » a garanzia dell'impegno americano. Esse giustificano la esistenza ed il possibile impiego di armi nucleari tattiche. Esse, infine, permettono di mantenere una eventuale guerra entro limiti di ragionevolezza relativa, occupando il terreno, permettendo una valutazione realistica delle rispettive posizioni, ecc.

— l'evoluzione dei negoziati sulle riduzioni delle forze, e dei negoziati strategici sarà tanto più facile quanto più una effettiva equivalenza esisterà non solo sul piano globale, ma anche ai vari livelli.

Il rapporto nucleare-convenzionale nel futuro

Per tutte queste ragioni è stato mantenuto e perfezionato il meccanismo convenzionale/nucleare della Alleanza. Per dare credibilità a questo meccanismo si è convenuto che il comandante supremo Nato delle forze in Europa dovesse sempre essere un americano. Un ritiro o una importante riduzione unilaterale delle forze americane in Europa potrebbe mettere in crisi questo equilibrio. Per far fronte ad una simile prospettiva, gli alleati hanno proposto i negoziati Mbfr. Essi cioè sono contemporaneamente un negoziato tra occidentali ed un negoziato Est-Ovest. È evidente però come gli Mbfr riguardino soprattutto gli Fbs (Forward Based Systems, le basi americane all'estero). Il fatto che essi vengano trattati, direttamente o indirettamente, anche nei Salt II non può non limitare la libertà di azione europea, e forse arrivare a predeterminare i negoziati fra occidentali. D'altro canto la ragione primaria dei negoziati fra occidentali è la garanzia della sicu-

rezza dell'ombrello americano. Oggi l'ombrello americano funziona solo se ricerca un accordo con i sovietici: è assurdo volersi opporre a questa evoluzione. Più opportuno è studiare a quali prospettive si dovrà far fronte in futuro.

I negoziati Mbfr difficilmente tratterranno l'aspetto tattico/nucleare, che non verrà esaminato esplicitamente, neanche nei Salt II. Vi è quindi una grave soluzione di continuità tra i negoziati; che può essere supplita soltanto da una diretta iniziativa euroamericana, di ridiscussione del problema in sede Nato e quindi di ridefinizione, su quella base, delle posizioni negoziali.

Il problema delle armi nucleari tattiche, della loro affidabilità e credibilità è stato recentemente riaffrontato da Kissinger, nel suo discorso per una nuova Carta atlantica. Egli ha affermato che è necessario mantenere una unità di dottrine e di strategie, « in una situazione strategica radicalmente mutata e con la nuova opportunità di accrescere la nostra sicurezza mediante riduzioni negoziate delle forze ». Accettare questa premessa vuol dire cercare di dare un contenuto concreto alla strategia delle risposte flessibili (« elemento centrale di una strategia razionale »). Ma tale strategia (dalle esigenze « complesse e costose ») « per sua natura richiede una acuta sensibilità alle nuove condizioni ».

La via suggerita da Kissinger non si discosta molto dalla nostra analisi. Egli suggerisce di « conferire sostanza alla posizione "difensiva" che la nostra strategia definisce ». Così delimitando il problema egli già semplifica molte scelte e riduce alcuni costi (la difesa costa meno dell'attacco). Ed individua subito tre punti chiave: « 1 - deficienze in importanti settori della nostra difesa convenzionale, 2. - ... questioni insolute nella nostra dottrina, per esempio per quanto riguarda il problema cruciale delle armi nucleari tattiche, 3 - ... anomalie nello spiegamento di forze della Nato come anche nella sua struttura logistica ».

A mio avviso il punto 3 è in larga parte ricollegabile al punto 1, e la chiave del problema è nel rapporto tra tattico-nucleare e convenzionale, e nel ruolo delle truppe americane in Europa, rispetto al ruolo delle truppe europee.

Kissinger dà una prima indicazione di risposta a questi dilemmi:

- respingendo la tesi delle riduzioni unilaterali;
- esigendo una formula di burden sharing (non solo a livello di costi, ma anche nella riorganizzazione delle funzioni);
- e soprattutto affermando che le forze americane in Europa saranno mantenute « non semplicemente come ostaggio per innescare le nostre armi nucleari, ma come contributo essenziale ad una struttura concordata e comprensibile di difesa dell'occidente ». Ciò anche

in funzione delle discussioni Mbfr e Salt II.

La posizione ufficiale americana è dunque largamente aperta e disponibile ad un riesame dei ruoli e delle strategie, a condizione però che si ricerchi a - una soluzione unitaria, b - una dottrina più razionale dell'attuale. Tali condizioni soddisfano pienamente le esigenze di sicurezza degli europei, ma richiedono un loro maggiore impegno politico e creativo.

Gli argomenti dei negoziati

Un esame dettagliato dei problemi negoziali in corso deve partire da una breve premessa sul rapporto tra capacità (forze effettivamente in campo) e volontà (la componente politica della strategia). Generalmente si sostiene che solo le *capacità* possono essere incluse in un accordo, poiché le volontà sono mutevoli e non possono essere controllate. Ciò è vero fino ad un certo punto. Esistono infatti alcune ragionevoli presunzioni strategiche su cui si basa anche la valutazione delle capacità. Così ad esempio è già avvenuto nel trattato sulla limitazione degli armamenti strategici offensivi (Salt I) in cui gli americani hanno presupposto che i missili nucleari sovietici imbarcati su sottomarini a propulsione diesel, e i bombardieri atomici a medio raggio sovietici (che potrebbero raggiungere il territorio americano, se accettassero di non tornare alle proprie basi), non fossero in realtà destinati al territorio americano, e quindi non dovessero essere inclusi nel primo trattato strategico.

Parallelamente i sovietici hanno supposto una *volontà* americana di discutere questi armamenti esclusi dai Salt I solo nel quadro di una discussione degli armamenti atomici che vengono definiti « tattici » dalla Nato e « strategici » dai sovietici stessi, e hanno quindi accettato di tenerli fuori dal primo accordo. Ancora, sovietici e americani hanno inserito negli accordi alcune dichiarazioni unilaterali, in cui affermano di interpretare in certo modo e non altro gli accordi; tali dichiarazioni unilaterali presuppongono in realtà che l'avversario voglia conformarsi di fatto ad esse, pur non dicendolo esplicitamente. Si tratta di discorsi sulle volontà. In questo stesso senso va la dichiarazione comune russoamericana sui principi della coesistenza.

Tale inizio di accordo sulle volontà è di grande importanza, perché le capacità non sono esattamente comparabili. Bisognerà trovare formule di riduzione o limitazione delle capacità tali che pur essendo tra loro squilibrate, si riequilibrino grazie alle volontà che esse presuppongono o che possono creare. Il discorso sulla « equivalenza » degli armamenti (e non sulla parità) è stata la premessa necessaria per im-

boccare questa strada.

I casi concreti su cui un tale accordo può essere basato sono molteplici. L'International Institute for Strategic Studies di Londra ne ha elencato una serie. In ognuno di questi casi i problemi di « verifica, definizione, simmetria » che si pongono sono pressoché irrisolvibili, senza un approccio immediatamente politico. Partendo dai singoli tipi di armamento atomico, l'Iiss traccia una casistica che qui ripercorriamo.

Icbm - Si tratta dei missili intercontinentali. Uno dei problemi chiave riguarda gli Icbm terrestri semoventi (esclusi quindi gli Slbm, cioè i missili intercontinentali imbarcati sui sottomarini atomici). Tale tipo di Icbm è essenzialmente sovietico e profitta dell'ampiezza territoriale dell'Urss. Gli americani ricercheranno una loro eliminazione.

Bombardieri strategici - In questo settore vi è una netta prevalenza americana (440 B52 e 76 Fb111, contro 140 Mya4 e Tu95 sovietici). Tale prevalenza numerica potrà attenuarsi alla fine degli anni '70 quando gli americani avranno in servizio circa 240-250 nuovi bombardieri B1. Tuttavia sorgeranno allora altri problemi circa le testate atomiche, che esaminiamo in seguito.

Fbs - Si tratta delle forze americane basate al di fuori del territorio nazionale (in Europa, in Asia). Tali forze americane hanno armamenti in grado di raggiungere il territorio sovietico. Al contrario gli armamenti a medio raggio (non intercontinentali) sovietici, pur potendo colpire gli Fbs americani non possono raggiungere il territorio degli Stati Uniti. I sovietici vogliono attenuare questo squilibrio. Si tratta delle 7200 testate atomiche « tattiche » americane in Europa, delle circa 3000-3500 analoghe testate sovietiche. Si tratta inoltre di 500-600 aerei F4, F111, A6 e A7 americani Fbs, cui se ne possono aggiungere altri 2000-3000 normalmente basati negli Usa. Gli accordi possibili possono prevedere a - un congelamento dei livelli di forze Fbs, b - un arretramento degli Fbs e di parte di essi su basi da cui sia generalmente concordato che certi Fbs, disposti in certo numero e modo, non sono presumibilmente destinati ad attaccare il territorio sovietico. Ciò potrebbe essere raggiunto suddividendo il territorio interessato agli Fbs in « zone » a diversa concentrazione di armamenti. Tutti questi accordi pongono, come abbiamo visto, problemi per la strategia Nato in Europa e quindi per gli europei.

Mirv - Si tratta di missili a testata multipla indipendente. I punti precedenti ponevano soprattutto problemi di simmetria e di definizione. Questo punto pone anche gravi problemi di verifica. È infatti molto difficile valutare se un missile ha capacità Mirv, o solo Mrv (cioè testata multipla, ma non indipendente. Ciò significa che può colpire un solo largo obiettivo, e non una diecina di diversi obiettivi). Verso

la fine del 1977 gli americani, con 1710 missili Mirv potranno colpire 7270-7700 obiettivi diversi. Se i russi non riusciranno ad avere una simile capacità, con i loro 2090 missili, potranno colpire solo un ugual numero di obiettivi. Non si intravede per ora una soluzione, sul piano delle capacità, a questo problema.

Asm - Si tratta dei missili strategici aria-terra (che possono cioè essere lanciati da un aereo). Trasformano praticamente un bombardiere dandogli l'equivalente di una capacità Mirv. Solo gli Usa hanno finora sviluppato questa capacità. Già oggi i B52 oltre ad alcune bombe atomiche (3 o 4) trasportano 2 Hound Dog; possono quindi colpire allo stesso tempo 3 obiettivi diversi. Nel 1975 saranno in servizio i missili atomici Sram. Ogni B52 (nuovo tipo) allora in servizio (saranno 283) potrà portare 20 Sram (di cui 8 al suo interno, invisibili). Gli Fb111 potranno portare 6 Sram ciascuno. Anche senza contare le normali bombe atomiche quindi, gli obiettivi raggiungibili grazie a questa capacità americana passeranno dai circa 600 attuali a più di 6000. Anche in questo caso il problema non presenta facili soluzioni.

Potenza in megatoni e capacità di carico - Un elemento che collega tutti questi aspetti diversi è il calcolo della capacità esplosiva degli arsenali nucleari. Questo dato « aggregato » non è facilmente verificabile. Tuttavia può essere desumibile calcolando un rapporto spinta/raggio d'azione dei singoli missili (benché questo rapporto possa essere facilmente mutato, aumentando la spinta iniziale del missile con mezzi esterni, oltre che alleggerendo la testata o migliorando i combustibili, ecc.). Il carico utile medio di un missile sovietico era nel 1972 poco più di 3 tonnellate. Nel caso degli Asm, il carico utile massimo di un bombardiere americano non supera le 16 tonnellate, contro le 2,3 di uno sovietico. Questi calcoli, benché difficili, possono offrire una strada alla limitazione reciproca delle capacità, oltre che all'accordo sulle volontà.

Testate - Ancora più difficile ed incerto sembra essere il calcolo delle testate atomiche che potrebbero essere usate in modo strategico. Una limitazione delle testate è difficile da verificare (anche se ispezioni alle testate potrebbero essere fatte evitando di ispezionare i vettori). Inoltre, le testate non sono tra loro comparabili né per potenza esplosiva, né per specializzazione (possono esistere testate « tattiche » estremamente diversificate, che saltano l'aspetto « esplosivo », oppure quello « calorifero » o infine quello di emissione di raggi mortali, ognuna adatta a particolari impieghi). Tuttavia, anche in questo caso si potrebbe arrivare ad un accordo misto volontà/capacità. In questo campo la prospettiva di un congelamento generale è allettante: i paesi europei dell'Euratom da soli, se volessero, al massimo di rendimento dei loro reattori nucleari, potrebbero produrre alla fine di questo decennio una

media di 1000 bombe nucleari l'anno!

Ricerca e sviluppo - Si tratta dell'aspetto « qualitativo » della corsa agli armamenti. Un accordo sulla limitazione delle aree di ricerca e sviluppo di armamenti strategici sarebbe un enorme passo avanti: un accordo sulle volontà presenti e future, capace di aprire la strada a molteplici accordi di riduzione quantitativa. Le difficoltà però sono enormi, quasi invalicabili sotto tutti gli aspetti di verifica, definizione e simmetria. Qui è ricordato a futura memoria.

Sistemi Aa e Asw - Si tratta dei sistemi antiaerei e antisottomarini. Già nei Salt I era stato raggiunto un accordo sulla limitazione di armi difensive (gli Abm, missili anti-missile), poiché un loro eccessivo sviluppo, oltre ad essere oneroso, avrebbe diminuito la credibilità del deterrente, diminuendo la capacità assicurata di distruggersi vicendevolmente. Tale accordo potrebbe essere esteso oggi sia ai sistemi antiaerei che a quelli antisommersibili. Tuttavia, le difficoltà sono notevoli. In primo luogo non vi è equivalenza: gli Usa hanno circa 500 caccia intercettori e 800 Sam (missili antiaerei) sul loro territorio. Le cifre corrispondenti sovietiche sono circa 3000 e 10.000. Dato però l'opposto equilibrio esistente nelle forze di attacco aereo, dato inoltre che gli aerei occidentali sono più versatili (multiruolo) di quelli sovietici e dato anche che potrebbero essere messi nel conto anche gli aerei europei assegnati al sistema di difesa aerea integrato Nadge, si potrebbe arrivare ad elaborare una qualche formula di equivalenza, che però comporterebbe la partecipazione degli alleati occidentali a tali riduzioni, sollevando grossi problemi politici e tecnici.

Un tale accordo potrebbe essere facilitato dal fatto che ambedue le parti non sembrano considerare i bombardieri come un elemento fondamentale della loro forza strategica. Più difficile è il problema della guerra antisottomarini. Il nucleo vitale delle forze strategiche americane e sovietiche è oggi imbarcato su sottomarini. Tuttavia i sistemi di guerra antisottomarini non si limitano a contrastare queste forze strategiche, ma servono anche ad individuare i normali sottomarini convenzionali. Tali sistemi sono inoltre largamente integrati; gli americani ne controllano solo una parte, un'altra, altrettanto importante, è controllata dalla marina dei paesi alleati. È quindi praticamente impossibile e forse sconsigliabile limitare lo sviluppo di tali sistemi. È invece possibile limitare lo sviluppo di alcune armi (come i sommergibili nucleari d'attacco hunter-killers) specificamente designate per contrastare i sommergibili armati di missili nucleari. Una limitazione del numero di tali sottomarini di attacco può essere facilmente controllata. Ad ogni modo le difficoltà che si presentano in questo caso hanno effetti meno gravi che nei precedenti, poiché la complessiva invulnerabilità dei sottomarini nucleari armati di missili strategici è garantita anche per

il prossimo decennio, e quindi non si pone un problema immediato come nel caso degli Abm.

Simmetria - Una considerazione finale sui problemi di simmetria è forse ancora necessaria. Non si può restare ipnotizzati da tale problema. Così ad esempio, se si volesse raggiungere una assoluta simmetria numerica negli Icbm, si dovrebbe scegliere tra una diminuzione unilaterale sovietica del 38%; o un aumento unilaterale americano del 62%. Ambedue queste alternative sono improponibili. Bisogna piuttosto ricercare una serie di accordi che si riequilibrino vicendevolmente, senza pretendere di tracciare bilanci settoriali rigidi, che ignorino le differenze strutturali di partenza dei due sistemi.

Le riduzioni delle forze nucleari tattiche

Il collegamento tra l'aspetto nucleare e quello convenzionale è assicurato in Europa dalle armi nucleari tattiche americane, a « doppia chiave », presenti nel territorio europeo. Esse sono poco più di 7000 (per una capacità esplosivo totale di più di 400 milioni di tonnellate di tritolo). Ad esse vanno aggiunte 100-200 testate nucleari tattiche britanniche, trasportabili per aereo. Anche la Francia sta cercando di acquistare una sua capacità nucleare tattica (con bombe dai 10 ai 50 kilotoni ciascuna). I vettori sono svariati. Gli aerei con capacità nucleare tattica in Europa centrale dovrebbero essere circa 600, ma molti di essi (come 126 Starfighter tedescoccidentali) hanno un doppio ruolo convenzionale e nucleare. Ugualmente il mortaio semovente M110 da 203 millimetri e l'M109 da 155 millimetri, hanno una doppia capacità. Solamente nucleari sono i missili Honest John e Sergeant, che però sono oggi considerati obsoleti. I missili Pershing hanno un raggio di 450 miglia: il loro uso tattico può quindi divenire strategico. I missili Lance, che sostituiranno le precedenti versioni obsolete, ed il missile francese Pluton, hanno invece un raggio d'azione dell'ordine delle 70-80 miglia. Se dovessero entrare in funzione anche le mine-nukes, l'arco dei vettori si allargherebbe enormemente sino a non più distinguersi dall'arco delle armi convenzionali.

Nel caso di vettori a doppia capacità, il problema di un loro controllo può divenire insolubile. Nel caso dei vettori a capacità nucleare, la differenza nel loro raggio d'azione può suggerire una limitazione differenziata per zone (più arretrati quelli a lungo raggio, più avanzati gli altri). Simili ipotesi però rendono estremamente rigida la strategia di impiego delle forze della alleanza, poiché limitano il numero delle scelte, sino a renderle facilmente prevedibili. Inoltre, anche in questo caso, si pongono problemi di simmetria. Esistono armi sovietiche compara-

bili a quelle occidentali (i mortai M55 da 203 millimetri, i missili Shaddock e Scaleboard comparabili al Pershing, i missili Scud, comparabili al Lance, e i Frog comparabili agli Honest John). Tuttavia non sono comparibili né i numeri assoluti (i sovietici hanno circa 3000-3500 testate nucleari tattiche in Europa — alcuni esperti sostengono che metà di questa cifra sarebbe anche più verosimile) né soprattutto le prospettive strategiche. Esistono missili sovietici a raggio non intercontinentale (Mrbm e Irbm), posti in territorio sovietico, che possono attaccare l'Europa. Essi sono circa 800. A questi vanno aggiunti i bombardieri a medio raggio ed i sottomarini missilistici diesel che erano stati esclusi dai Salt proprio perché non sembravano destinati a colpire il territorio americano. Queste armi, basate in Urss, sono considerate dai sovietici come obiettivi strategici: un attacco a queste armi sul territorio sovietico comporterebbe una risposta strategica. Tuttavia gli obiettivi di queste armi possono essere a - strategici, ma europei, b - tattici. Nel primo caso gli europei dovranno fidare nella capacità di risposta strategica della Nato. Nel secondo caso, invece, essi saranno praticamente esposti ad un grave dilemma: rispondere strategicamente ad un attacco tattico (e quindi provocare una escalation, o almeno rischiarla) oppure accettare l'attacco senza rispondere.

Questo dilemma è molto grave poiché ribalta una situazione di parziale vantaggio che sinora aveva l'Alleanza occidentale. Fino a oggi infatti la Nato poteva arrivare a colpire direttamente obiettivi sovietici, partendo dal territorio europeo, mentre l'Urss non poteva colpire obiettivi americani con le armi che aveva destinato al teatro europeo. Chi dunque era esposto al dilemma di iniziare una escalation era l'Urss. Essere esposti ad un simile dilemma significa essere in svantaggio psicologico: la compellenza occidentale era superiore alla deterrenza sovietica. Un ribaltamento di queste posizioni sarebbe strategicamente grave.

È necessario quindi ricercare una formula di equivalenza che permetta di superare questo squilibrio. Una soluzione consiste nel far rientrare sia gli Fbs che le armi nucleari sovietiche a medio e breve raggio entro un'unica categoria da considerare cumulativamente. Un'altra soluzione consiste nel « distaccare pubblicamente alcune forze strategiche occidentali, destinandole ad una eventuale risposta » all'uso da parte sovietica di questa parte dell'arsenale nucleare. Questa soluzione ha però lo svantaggio di essere ambigua: non sarà mai chiaro cioè se l'attacco nucleare occidentale sarà « tattico » o « strategico » e ciò potrà ingenerare pericolose e incontrollabili evoluzioni.

In realtà non è ipotizzabile alcuno scenario di guerra atomica tattica in Europa occidentale che non comporti livelli altissimi di distruzione. Si prevedono avanzate di 70 chilometri al giorno, un fronte della

lunghezza media di piú di 500 chilometri, e dalla profondità variabile da 100 a 300 chilometri: in quest'area potrebbero essere lanciate in pochi giorni 500 o 600 bombe nucleari... quanto resterebbe dell'Europa dopo un simile trattamento? Sarebbe ancora possibile parlare di « guerra » tra forze controllate ed ordinate, o ci ritroveremmo di fronte ad un caos incontrollabile, in cui nulla potrebbe piú funzionare, dai sistemi di comunicazione a quelli logistici, dalle catene di comando ai piani operativi, e perfino allo stesso uso delle armi nucleari ormai affidato alla discrezione di comandanti di compagnia o di battaglione, in balia di se stessi in un ambiente sconvolto dalle esplosioni, dal fuoco, da immani cataclismi, e da impensabili flussi di radiazioni? È un quadro di apocalittica tragedia che non può essere razionalmente pianificato.

La razionalità del deterrente occidentale non può essere affidata ad un simile caos. Perché tale deterrenza resti credibile è necessario assicurare la permanenza del controllo politico almeno nelle prime fasi di uno scontro globale.

A questo fine è necessario avere la capacità di sostenere per vari giorni un attacco non nucleare, unicamente con mezzi non nucleari. Oltre a ciò deve esserci la capacità di usare armi nucleari in modo limitato e selettivo, così da non superare, in prima istanza, una bassissima soglia di escalation. A questo scopo è necessario non solo avere una strategia atomica coordinata, ma anche efficaci mezzi convenzionali. La difficoltà di questo assunto è notevole.

Infatti le forze convenzionali devono essere organizzate diversamente (e diversamente armate) a seconda se se ne prevede l'uso in ambiente nucleare e non nucleare. Così ad esempio forze sovietiche organizzate in modo convenzionale (grande intensità di mezzi), contro forze alleate disperse secondo i dettami della tattica per un teatro di guerra atomica, avrebbero un vantaggio decisivo. D'altro canto se attaccassero in formazioni disperse non potrebbero superare una concentrata opposizione convenzionale senza fare uso di armi atomiche. Dunque le forze convenzionali non possono essere razionalmente concentrate perché sarebbero facili bersagli per le armi nucleari, ma se disperse non possono agire con i soli mezzi convenzionali. Le soluzioni « miste » non sono molto soddisfacenti, poiché potrebbero ingenerare confusione nell'avversario, spingendolo ad usare subito mezzi estremi. Un accenno di soluzioni può ritrovarsi nelle piú recenti evoluzioni tecnologiche degli armamenti convenzionali e in una riorganizzazione delle forze europee. Ma in ogni caso bisognerà riesaminare il problema delle armi nucleari tattiche.

Le discussioni devono anche in questo caso superare il livello del semplice calcolo capacità, e prendere in considerazione anche le volon-

tà. Una soluzione « tecnica » che potrebbe favorire un andamento di questo genere, potrebbe consistere nell'adozione di missili tatticonucleari a più lungo raggio d'azione. Tali sistemi infatti sarebbero relativamente *meno* vulnerabili degli attuali ad un attacco preventivo del nemico. Una minore vulnerabilità delle forze di risposta a livello tattico potrebbe consentire anche in questo caso (come è avvenuto a livello strategico) una forma di risposta assicurata. Ciò consentirebbe una maggiore tranquillità agli strateghi occidentali, che potrebbero aspettare il primo colpo del nemico e non dover più necessariamente cercare di precederlo, per paura di perdere la capacità di reazione. Missili di questo genere dovrebbero avere un raggio di almeno 1000 miglia e una accuratezza standard abbastanza alta. Essi sono denominati Mmrbm (missili balistici mobili a medio raggio). Tuttavia nel 1964 il Congresso americano non votò il finanziamento per un loro sviluppo, ed ora essi non esistono che sulla carta. La principale obiezione agli Mmrbm è che il loro ampio raggio di azione li rendeva di fatto armi strategiche (o comunque aumentava l'incertezza nella definizione di ciò che è strategico e ciò che è tattico). Ma questa obiezione si applica anche, ad esempio, ad aerei come i Phantom, il cui raggio d'azione dipende da variabili come il carico utile, il percorso e la velocità di crociera prescelte eccetera. Minori possono essere i problemi sollevati da missili come i Pershing, il cui effettivo raggio di azione è molto più facile da definire (450 miglia); sono però essi paragonabili agli Mrbm/Irbm sovietici?

Un'altra via per sfuggire parzialmente a questi dilemmi consiste nel rinforzare le forze convenzionali, così che esse possano in ogni modo a - contrastare ogni attacco non nucleare, b - sopravvivere ad un attacco misto convenzionale/nucleare, fornendo il tempo necessario ad una risposta.

Per raggiungere questo obiettivo negli Mbfr si può contrattare una disposizione degli armamenti atomici tattici sovietici tale che a - le armi a medio raggio vengano allontanate dalla frontiera e poste a distanza di sicurezza (così che possano agire, senza essere spostate, solo in senso difensivo), b - sfoltire le armi tatticonucleari a breve raggio sul fronte, c - assumere che gli Mrbm/Irbm sovietici abbiano una funzione strategica e non tattica, contro l'Europa, e quindi discuterli assieme alle armi strategiche europee e alle armi tattiche occidentali a più lungo raggio. Nel caso che questo pacchetto di decisioni venisse accettato si porrebbe il problema di una riorganizzazione delle forze convenzionali, tale da soddisfare i necessari requisiti di sicurezza. A tale fine sarà necessario che le forze convenzionali in Europa divengano altamente mobili, di notevole efficienza combattiva e abbiano sufficiente capacità di rinforzo della prima linea.

Riduzioni e forze convenzionali

La capacità di difesa convenzionale dell'Europa dipende da un lato dalla ampiezza e dalla vicinanza delle forze sovietiche, e dall'altro dalla quantità di forze americane che possono essere portate a rinforzare lo scacchiere europeo in tempo utile. Una variante a questo schema è nella capacità europea di spostare rapidamente truppe da un punto all'altro dello schieramento alleato, così da mantenere sempre una bilancia locale equilibrata. Oggi al contrario abbiamo una bilancia « globale » (Nato contro Patto di Varsavia) a completo favore dell'Occidente, e una bilancia « regionale » (Nato in Europa contro forze del Patto di Varsavia « combat-ready », destinate all'Europa), non troppo disastrosa — alcuni sostengono buona — ma una serie di « bilance locali » (nel settore centrale specialmente) del tutto sfavorevoli. Le nostre forze sono immobilizzate nei vari scacchieri nazionali e non possono essere addizionate e fuse in un unico quadro operativo; le forze del Patto di Varsavia al contrario possono concentrarsi a volontà.

Ciò è favorito da ragioni geografiche, ma anche e soprattutto da ragioni politiche. Gli stati europei non hanno mai visto di buon occhio un rafforzamento eccessivo delle loro forze convenzionali, non solo perché costoso, ma perché avrebbe potuto fornire argomenti per un certo disimpegno americano della Alleanza e una riduzione del contributo Usa al solo aspetto nucleare. Continuare su questa linea è pericoloso, poiché diminuisce drasticamente la deterrenza alleata. Oggi invece è necessario trovare formule miste che continuino a garantire il massiccio intervento convenzionale americano, anche a partire da forze stanziati in Europa ridotte, ma che, proprio per dare tempo alle forze americane di traversare l'Atlantico, consentano anche forme di riorganizzazione europea che aumentino le capacità di resistenza.

Le discussioni Mbfr si concentreranno probabilmente a - sulle riduzioni americane e sovietiche, b - su riduzioni soprattutto in Germania. In tutti questi casi diviene sempre più importante garantire una maggiore « mobilità » delle forze europee (che saranno dislocate più lontane dal fronte o addirittura in altri settori dello scacchiere alleato) e una sicura capacità e volontà di « rinforzo ». La mobilità « tattica », nella prossimità del campo di battaglia, è grosso modo acquisita dalle forze alleate. Essa può essere sostanzialmente migliorata con l'adozione di formule miste di organizzazione delle forze, sul tipo della divisione Tricap (della triplice capacità) americana con un uso più estensivo di mezzi aerei, elicotteri, ecc.; e una razionalizzazione e riduzione dei servizi logistici. Ma il problema chiave riguarda oggi la « mobilità strategica » attraverso l'Atlantico e da un settore all'altro dell'Alleanza.

Molto dipende dalla qualità del rinforzo desiderato. Ponendo l'ipotesi di un rinforzo massiccio in grado di contrastare un attacco massiccio, bisogna considerare come prevalente il trasporto marittimo. Un aereo C-5 Galaxy può trasportare 80 tonn. per 4.000 miglia, un C-141 ne può trasportare 30, ma una divisione americana pesa all'incirca 50.000 tonn. (di cui 16.000 sono gli oltre 300 carri armati M-60 che solo il C-5 può trasportare, a due a due). Una nave media da carico può trasportare 10.000 tonn.: ciò rende i « tempi » marittimi ancora concorrenziali anche perché forse la riuscita del trasporto è più sicura per mare che per aria. Due varianti a questa impostazione sono lo stoccaggio e la Casf.

Lo stoccaggio in Germania ha permesso nel 1963 a 200 aerei di trasportare colà in meno di 3 giorni 14.500 uomini di una divisione corazzata, più 500 tonn. di materiale leggero: costoro hanno trovato in magazzini il loro materiale pesante e i carri e nel giro di 5 giorni dall'inizio dell'operazione erano impegnati in manovre operative. La formula Casf (forza aerea d'attacco multioperativa, capace di volare per 4.000 miglia e di essere poi quasi immediatamente operativa) è in grado di aggiungere al teatro europeo di operazioni 400 aeroplani in 48 ore; essa include trasporti aerei che possono trasportare equipaggiamento addizionale. Bisogna però pensare che molto di questo equipaggiamento sarà usato direttamente dalla Casf: basti considerare che 20 caccia Phantom, impegnati a pieno ritmo, sono capaci di « spendere » più di 1.000 tonn. di materiale al giorno (cioè quanto un'intera divisione corazzata).

Nel 1975, quattro squadroni di C-5 e 14 di C-141 (cioè 80 aerei del primo tipo e 280 del secondo) potranno trasportare ad ogni percorso di 4.000 miglia circa 15.000 tonn. di materiale. Inoltre la Craf (forza aerea civile di riserva) disporrà di circa 450 quadrigetti civili per i movimenti del personale. Scontando un certo affollamento degli aeroporti, si può supporre che a partire dal giorno « M » (il giorno in cui comincia l'operazione rinforzo) entro 48 ore una divisione americana con stoccaggio in Germania sarà operativa, ed entro 2/3 settimane altre 4 divisioni. Entro 60-90 giorni altre 8 divisioni possono essere sul territorio europeo raggiungendo una forza superiore al totale di forze del Patto di Varsavia disponibili in quel momento.

Oltre queste forze, ci sono ora negli Usa due gruppi di spedizione marines (uno in California e uno in Virginia): si tratta per ognuno dei due gruppi di una divisione (di 3 brigate) e di un gruppo aereo tattico, con capacità di sbarco. Le forze in Virginia possono raggiungere in 10 giorni i Dardanelli, e in circa 7 giorni la Germania. Ad esse si aggiungono le capacità di sbarco della VI flotta (1.800 uomini combat ready) e quelle della forza navale permanente nell'Atlantico (più

o meno della stessa entità).

La velocità dei rinforzi via mare potrebbe essere aumentata dagli attuali 15/20 nodi a una velocità fra i 30 e i 45 a secondo se venissero sviluppate navi da trasporto a propulsione nucleare, o sottomarini nucleari da trasporto. Ambedue queste alternative non sono però attualmente probabili per i loro costi. Per la fine degli anni '70 la flotta da trasporto americana probabilmente aumenterà la sua velocità media tra i 20 e i 22 nodi non modificando sostanzialmente il quadro attuale.

Le capacità mobili di rinforzo europee sono più limitate. Si tratta essenzialmente di tre divisioni britanniche (la Raf può trasportare facilmente 2000 tonnellate simultaneamente per 2000 miglia, ma in questo caso le distanze marittime sono più ridotte), un gruppo di combattimento canadese e soprattutto la forza di riserva strategica francese, che dispone di una capacità simultanea di trasporto aereo di 380 tonnellate, ed è composta di circa tre divisioni. La forza mobile alleata (Amf) è composta di otto battaglioni e di un gruppo aereo, ed è immediatamente a disposizione del comando europeo. Infine esistono due flotte integrate: la Stanavforlant, permanente, nell'Atlantico e la Navocformed, nel Mediterraneo, non permanente e che ha bisogno di un certo numero di giorni per riunirsi. Le forze del fianco sud (ad esempio le 7 divisioni e 11 brigate indipendenti italiane) non possono agevolmente raggiungere il settore centrale, anche se in realtà esse sono troppo numerose per il settore sud, e sarebbero invece utili in Germania.

Da tutto quanto abbiamo detto si può dedurre che probabilmente al giorno « M » (inizio della mobilitazione) il Patto di Varsavia avrebbe un certo vantaggio convenzionale, che si accrescerebbe a $M+30$ giorni per effetto della piena mobilitazione, e si manterrebbe bene o male fino a $M+60$. Dopo di allora decrescerebbe rapidamente fino a $M+90$ quando l'intero potenziale Nato sarebbe probabilmente superiore a quello sovietico. Il problema a questo punto è quello del giorno « D » (il giorno di inizio delle ostilità): a quale livello $M+x$ esso sarà?

Naturalmente le cose non sono del tutto rosee neanche dalla parte del Patto di Varsavia. In particolare le capacità di trasporto aereo sembrano essere molto limitate. Il trasporto sarebbe quindi fatto per la maggior parte « per ferrovia » (soprattutto attraverso la Polonia e le linee della Russia bianca). Tali linee non sono molte, poche sono elettrificate, e tutte sono facilmente controllabili e distruggibili. Benché quindi, ad esempio, il sistema ferroviario polacco possa permettere ai russi di muovere 25.000 tonnellate al giorno (cioè circa una divisione sovietica, più piccola di quelle americane), ciò provocherebbe una pratica paralisi della Polonia. A ciò si può aggiungere la capacità anfibia, che nel Baltico è notevole e alcuni segni (evidenti nelle ultime eserci-

tazioni) di un crescente sviluppo delle truppe paracadutate.

Il negoziato Mbfr dovrebbe concentrarsi su questi aspetti, cercando di garantire il periodo fino a M+60, così che sia possibile ottenere una effettiva equivalenza di forze convenzionali in Europa. Alcune misure riguardano la sola Alleanza atlantica, e vanno dall'aumento della capacità di trasporto, allo stabilimento di segnali quasi automatici, che facciano scattare l'operazione « M ». Tali segnali possono essere contrattati negli Mbfr, così che si sappia che l'accordo è valido solo se la congestione militare dei mezzi di comunicazione interni al Patto di Varsavia è « inferiore » a certi livelli di intensità variamente calcolati a seconda della distanza dall'area interessata. Un aumento troppo rapido di questa intensità, non altrimenti giustificato, potrebbe comportare misure preemptive (anche tatticoatomiche), l'ordine delle quali, a scampo di equivoci, può essere comunicato in anticipo, quale misura dissuasiva, al comando sovietico.

Si può sostenere che in realtà la Nato e il Patto di Varsavia non siano più due organizzazioni per la guerra globale, ma due strumenti politicomilitari utili per raggiungere o controbattere più limitati obiettivi. Le forze sovietiche « di prima linea », combat-ready e disposte per un immediato impiego, potrebbero essere sufficienti per raggiungere obiettivi limitati quali l'occupazione del Finmark, dell'isoletta di Bornholm, del corridoio di Amburgo, ecc. Queste forze non potrebbero poi resistere ad un contrattacco occidentale, ma in questo caso potrebbe funzionare la deterrenza atomica sovietica, minacciando di difendere il fatto compiuto fino all'olocausto nucleare. Anche questa ipotesi però non fa che accentuare la necessità a - di forze mobili alleate, b - di un controllo stretto della mobilità avversaria.

Un secondo uso delle alleanze militari è più difficile da contrastare: si tratta dell'attacco (che potrebbe non essere molto cruento) ad uno stato « neutro » come la Jugoslavia o la Finlandia, oppure ad uno stato « fratello » come la Romania. Il secondo caso non è « militarmente » evitabile. Il primo, invece, può comportare delle contromisure militari di varia intensità, che vanno da una controoccupazione, alla copertura aeronavale delle forze di resistenza, al blocco delle coste, allo stabilimento di enclaves, ecc., sino alla semplice mobilitazione generale. Queste eventualità andrebbero sollevate in sede Mbfr, perché venga stabilito un insieme di punti « caldi », violati i quali l'accordo può considerarsi decaduto o su cui è obbligatorio convocare una commissione « di crisi ». Anche questo è un modo di far funzionare la deterrenza.

In generale è necessario sottolineare come dopo un accordo Mbfr, l'elasticità di manovra interna delle forze dei due schieramenti sarà notevolmente ridotta. Quando i sovietici occuparono la Cecoslovac-

chia, la Nato non mobilitò le sue forze di riserva, ma si limitò a mettere in stato di allarme le forze di prima linea. Una simile reazione sarebbe inconcepibile e pericolosissima dopo un accordo Mbfr. L'accordo è un precario insieme di volontà e di capacità. Un mutamento sostanziale del panorama generale in cui è inserito è più che sufficiente per far pensare che la volontà sia in corso di mutamento, anche se le capacità sono implicate solo marginalmente. Per questo è necessario premettere molto chiaramente, in sede Mbfr, quali sono le proprie intenzioni per il futuro, e quali i propri punti sensibili, così che successivamente non vi sia possibilità di interpretazioni equivoche, o di reazioni che sorprendano per la loro eccessiva rudezza.

I problemi dell'Italia e dell'Europa

Non è qui la sede per dilungarsi sugli specifici problemi italiani. Per memoria sottolineiamo come alcuni di essi siano propri di tutta la Alleanza atlantica; essi riguardano: a - il rapporto tra settore centrale e fianco sud, oggi piuttosto incerto ed estemporaneo, e che andrebbe invece reso più organico (anche per profittare dell'indubbia superiorità militare della Nato nel settore sud); b - la Jugoslavia, con tutte le conseguenze sopra accennate; c - il rapporto tra Nato e Patto di Varsavia, per cui è stata stabilita una relazione tra le forze occidentali nel nordest dell'Italia e le forze in Ungheria. Dovrebbe o no l'Italia partecipare alle eventuali riduzioni?

Probabilmente una risposta al punto c - può essere trovata di fatto, sollevando in sede Mbfr l'interesse Nato per la Jugoslavia (e quindi collegando le forze italiane in questa zona ad una considerazione maggiore di tale problema), arretrando alcune delle forze italiane, ed infine aumentandone la mobilità tattica e strategica, anche per rispondere parzialmente alle esigenze poste al punto a.

Gli ulteriori problemi italiani e del Mediterraneo non vengono esaminati in questa sede.

Un elemento che limita fortemente il panorama delle possibili scelte europee è nelle disponibilità di bilancio per le spese di difesa. I livelli dei bilanci della difesa europea, a prezzi costanti, sono in diminuzione; allo stesso tempo, al loro interno la percentuale destinata alle paghe, al mantenimento, ecc., supera sempre il 50% ed è in costante ascesa (fino all'82% del bilancio italiano, ma anche al 70% del bilancio tedesco, al 54% di quello francese — che spende anche il 17% in Rs, per lo più in campo nucleare — al 58% di quello britannico). Le strutture delle forze armate mutano, concedendo sempre più spazio ai volontari a lunga ferma, e ricercando disperatamente tecnici e spe-

cialisti, che lentamente stanno influenzando sulla stessa struttura gerarchica delle forze. Insoddisfazioni, crisi, carenze di bilancio, mancanza di un chiaro discorso di prospettiva sulla difesa, tutto congiura a diminuire l'efficacia delle forze europee, e soprattutto a restringere i margini di riforma.

L'Europa occidentale affronta i grandi negoziati sulla sicurezza senza idee chiare. In questa situazione è possibile che sogni di potenza o rozzi schematismi prevalgano sulla ragionata valutazione delle alternative. Basti fare un esempio. Gli scomposti oppositori del Trattato di non proliferazione, sicuramente torneranno a galla, scorgendo nei Salt e negli Mbfr un'occasione per rivalutare tesi terzaforziste. Tali tesi poggiano ora su una rivalutazione dei deterrenti « strategici » francesi e britannici, ora su un'ipotesi di ampio riarmo nucleare « tattico » delle forze europee. In ambedue i casi la prospettiva di un armamento nucleare indipendente europeo è preferita a quella della ricostituzione di una unità strategica occidentale. Si preferisce piuttosto parlare di un « collegamento » euroamericano, in cui gli americani interverrebbero unicamente dopo che le forze europee fossero già state direttamente impegnate, secondo lo schema delle due ultime guerre mondiali.

Questo schema ha a mio avviso una serie di difetti. Non mi dilungo su quelli istituzionali e politici europei già evidenti a tutti (mancanza di unità di decisioni, necessità di confidare in una incerta « garanzia » francobritannica che ricalca in modo ancor più grave i difetti attuali della « garanzia » americana, stabilimento di una gerarchia tra europei non facilmente giustificabile e inaccettabile per paesi che possono sempre sperare di rivolgersi agli Usa — o all'Urss — prima che ai deboli mininucleari, distruttività e poca credibilità di una strategia tatticonucleare europea, eccetera). Oltre a questi ve ne sono almeno altri due di un certo peso:

— il riarmo nucleare indipendente europeo diminuisce la credibilità della deterrenza poiché si stabilisce in un rapporto di netta inferiorità globale rispetto all'Urss e, nello stesso tempo, aumenta il distacco dagli Usa. Una così forte diminuzione di credibilità può comportare una forte diminuzione di libertà d'azione;

— tale riarmo atomico è in contrasto con le tendenze al disarmo e al controllo degli armamenti (e alla non proliferazione), manifestatesi in Usa e Urss. Esso quindi si presenta come una ingiustificata sfida alle superpotenze, sfida che l'Europa non può sostenere.

È però possibile che, benché il riarmo nucleare europeo possa venire evitato, gli armamenti nucleari esistenti vengano potenziati col beneplacito americano. Un tale potenziamento non potrà però andare molto oltre la situazione attuale, senza rischiare un netto capovolgimento di fronte della politica sovietica. È quindi improbabile che esso

venga realmente perseguito.

Scegliere la via di un rafforzamento nucleare significa distrarre importanti risorse ed attenzione dai problemi della riorganizzazione convenzionale, e significa (anche per le succitate ragioni politiche) rendere piú complessa la riorganizzazione della difesa europea che gli Usa e il nuovo periodo dei negoziati richiedono:

a - da un lato ritarderebbe gravemente la partecipazione europea ai negoziati con il risultato che le decisioni verrebbero tutte prese a livello bilaterale ed infine avrebbero da essere accettate sotto forma di diktat (cui non si potrebbe che aderire, viste le forze in campo);

b - d'altro lato distrarrebbe l'attenzione europea dai reali problemi di organizzazione della sicurezza, verso falsi ed illusori scopi, impedendo una seria disamina ed una utilizzazione ottimale delle risorse a disposizione.

Un ultimo punto infine invita ad una piú attenta riflessione. Il grande dibattito sulle dottrine e le strategie nucleari americane non c'è stato a proposito delle politiche europee. L'importanza marginale del deterrente francese e di quello britannico ha permesso loro di svilupparsi in modo praticamente indisturbato. L'unica giustificazione data di tali deterrenti (come anche di quello cinese) è stata politica: essi erano un simbolo di sovranità. Se però tale simbolo dovesse essere costretto a scendere sul terreno concreto, e divenire uno strumento usabile e accettabile di strategia europea (o anche di strategia nazionale), esso dovrebbe essere sottoposto ad una critica serrata che ne verifichi la credibilità e le modalità di impiego. Tale ricerca è oggi assente, ma i pochi dati di cui disponiamo non fanno certo pendere la bilancia a favore delle attuali strategie francesi e britanniche! Nel migliore dei casi si tratta di strategie collaterali del deterrente americano, e nel peggiore di strategie prive della necessaria flessibilità e di considerazione per le esigenze degli alleati. Solo un tale riesame critico può fornire basi razionali di valutazione delle prospettive nucleari europee.

Una rianalisi della « dottrina » europea sarebbe inevitabile se esistesse (o al momento in cui esistesse) un'entità politica europea effettiva. In tal caso la dottrina atlantica dovrebbe riadattarsi alla nuova situazione e l'azione nucleare europea diverrebbe piú concreta. Ma la situazione è diversa. Oggi l'entità politica europea è, nel migliore dei casi, in via di formazione. Scegliere di percorrere oggi le vie del terzaforzismo non potrebbe che comprometterne lo stesso fragile accordo esistente tra europei. I problemi si affrontano nel momento in cui essi divengono attuali.

Per ora la sicurezza europea propone un nuovo modo di affrontare i problemi della difesa in Europa. Se il processo di sicurezza andrà avanti, sarà sempre piú difficile parlare di difesa nazionale, o di

strategia nazionale. L'ampiezza anche territoriale dei problemi, ed il loro spessore politico, non consentono un approccio isolato. Si verificherà una situazione squilibrata rispetto al modello ideale di stato elaborato nell'800; l'Europa avrà una potenza economica globale, e probabilmente una voce politica e militare di grande rilievo, ma la sua stessa sicurezza sarà garantita da un equilibrio contrattuale in cui i paesi europei saranno solo uno, e non il più importante, tra tre contraenti.

Tale situazione potrà contribuire a creare una bilancia del potere internazionale di tipo nuovo, in cui elementi politici, economici ed ideologici potranno condizionare o mutare il senso degli elementi militari. Ciò è tanto più probabile se, come abbiamo visto, tutti i possibili accordi Salt o Mbfr richiederanno un impegno sulle volontà oltre che sulle capacità. Tanto più l'accordo procederà, tanto più diverrà importante l'elemento politico, aprendo possibilità per l'attivo intervento di altri interlocutori. Si arriverà però ad un punto in cui la qualità stessa dell'equilibrio del terrore, e lo scompenso istituzionale fra governanti e governati, impedirà di procedere verso più radicali forme di accordo politico. Se l'Europa avrà saputo arrivare a quel momento senza cadere in un altro dei suoi ricorrenti e disastrosi raptus nazionalistici, allora probabilmente potrà contribuire in modo determinante al necessario salto di qualità.

Nel frattempo essa dovrà risolvere i nodi principali che abbiamo indicato in questa rassegna:

— i problemi di un nuovo rapporto unitario Usa-Europa, che salvaguardi la deterrenza;

— l'evoluzione delle strategie dovute al mutare delle tecniche e delle organizzazioni;

— il rapporto tra armamenti nucleari e armamenti convenzionali (e il problema della strategia di impiego delle armi atomiche tattiche);

— la formulazione di accettabili modelli di riduzione delle forze e di sicurezza;

— e soprattutto lo sviluppo di una propria entità politica, adeguata alle esigenze del momento e coerente con gli sviluppi che il nuovo clima internazionale sembra promettere.

II. Tipologia e limiti della cooperazione economica

di Sergio A. Rossi

Un serio discorso sulle prospettive e gli sviluppi della sicurezza europea oggi, non può essere completo senza un'analisi dei principali aspetti e problemi economici che esso comporta. In realtà, considerando il processo di distensione in atto sul continente europeo come un lento superamento dei pregiudizi ed ostacoli della guerra fredda, è necessario ricordare che uno degli aspetti forse meno noti ma estremamente rilevanti degli anni cinquanta era costituito dal congelamento pressoché globale dei rapporti economici tra Est ed Ovest. A partire dalla proclamazione del piano Marshall e dal rifiuto dell'Unione sovietica e degli altri paesi socialisti di aderirvi, il confronto tra Est ed Ovest si era inevitabilmente riflesso dal piano politico al piano economico e commerciale.

È in tale contesto che si sono venuti gradualmente a creare gli ostacoli che si frappongono tuttora ad uno sviluppo normale della cooperazione economica Est-Ovest. Essi sono essenzialmente di due tipi.

Il primo tipo di ostacolo, che può essere definito di natura soggettiva, cioè politica, era rappresentato da una serie di provvedimenti restrittivi presi dai governi ad Est e ad Ovest al fine di limitare al massimo gli interscambi reciproci. Ricordiamo, per esempio, l'Export Control Act, approvato dal Congresso degli Usa nel 1949, che impediva ogni forma di rapporto economico sfruttabile da parte dei paesi comunisti a fini strategici-militari. Così la Costituzione del Nato Coordinating Committee (Cocom) a Parigi e la pubblicazione delle liste di prodotti di embargo nel commercio Est-Ovest, l'istituzione da parte

Sergio A. Rossi è responsabile per l'Italia alla Direzione per l'informazione della Nato a Bruxelles. Le opinioni espresse nel suo studio non impegnano in alcun modo l'organismo di cui fa parte.

della maggioranza dei governi di contingentamenti alle esportazioni ed importazioni verso i paesi dell'Europa orientale, etc.

Tali misure trovavano il loro riscontro all'Est in una politica di pressoché completa autarchia economica dei paesi membri del Comecon, e in una viva ostilità verso l'integrazione economica occidentale nell'ambito della Comunità europea.

Il secondo tipo di ostacolo, che può essere definito di natura oggettiva o strutturale, risiede tuttora nelle diverse caratteristiche di principi e funzionamenti dei due tipi di sistemi economici (economie di mercato ed economie di piano) e delle conseguenti incompatibilità strutturali che ne sono derivate. Caratteristico esempio, la non convertibilità delle rispettive valute con gli inevitabili inconvenienti di natura finanziaria e creditizia. Essi rappresentano tuttora uno dei piú formidabili ostacoli allo sviluppo normale del commercio Est-Ovest.

La radicale diversità della concezione del ruolo del commercio estero nell'economia nazionale ha costituito, inoltre, la base di principio per notevoli incomprensioni e distorsioni ad Est come ad Ovest dei rispettivi obiettivi economici.

L'insieme di questi elementi è alla base delle tendenze odierne che si possono osservare nell'andamento dei rapporti economici Est-Ovest. Considerando anche la particolare evidenza degli aspetti politici, vi è una diffusa impressione ottimistica dell'importanza degli scambi Est-Ovest nel commercio mondiale, specialmente negli ultimi anni. Effettivamente, si sono avuti tassi di sviluppo molto elevati, comparando il livello attuale degli scambi a quello che era alla fine del periodo staliniano. Tuttavia, questo sviluppo quantitativo costante dell'interscambio Est-Ovest costituisce tuttora una percentuale irrisoria (se consideriamo le sue potenzialità) rispetto al volume dell'interscambio mondiale. In questo senso nel 1971 il commercio Est-Ovest¹ rappresentava soltanto il 2,8% del commercio mondiale ed il 3,6% del commercio totale dei paesi industrializzati. Considerando soltanto la Comunità europea, questa percentuale arrivava appena all'incirca del 6%.

Rispetto ai tradizionali modelli di sviluppo quantitativo nelle precedenti decadi, negli anni settanta si è però lentamente determinato un elemento qualitativamente nuovo consistente in un certo processo di globalizzazione dei rapporti economici Est-Ovest.

In particolare si può affermare che gli sviluppi qualitativi nei rapporti economici Est-Ovest attualmente in corso sono due:

— il primo riguarda lo svolgimento delle forme di rapporto eco-

¹ Commercio estero dell'insieme dei paesi comunisti, compresa la Cina e i piccoli paesi comunisti asiatici, con i 25 paesi industrializzati dell'America del nord, dell'Europa occidentale, del Giappone, dell'Africa del sud e della Nuova Zelanda.

nomico. Dallo scambio commerciale puro difficilmente attuabile per le ragioni già viste, si è passati a forme miste di commercio/baratto, comportanti elementi di cooperazione industriale (accordi di coproduzione, licenze, etc.), fino ad arrivare ai primi e recentissimi tentativi di effettiva cooperazione industriale;

— il secondo consiste nello sviluppo od estensione geopolitica della cooperazione economica Est-Ovest. In effetti, da una primitiva dimensione regionale europea (prevalenza di scambi fra i paesi della Europa centrale) si è passati, oggi, ad una vera dimensione intercontinentale includente le maggiori potenze industrializzate mondiali come Giappone e Stati uniti.

Le prime vere aperture, per quanto riguarda forme miste di commercio-cooperazione industriale, erano state, infatti, effettuate verso la metà degli anni sessanta da alcuni paesi europei in cui gli operatori economici erano meno legati a determinate politiche restrittive verso l'Est. È questo il caso dei noti contratti industriali con l'Unione sovietica conclusi dagli italiani (Fiat) e tedeschi (Thyssen-Mannesmann).

Questi progressi europei non potevano mancare di produrre un effetto di stimolo sulle politiche commerciali verso l'Est di giapponesi ed americani. Ma, mentre i giapponesi potevano, quasi immediatamente, rispondere alla sfida europea sui mercati dell'Est con una massiccia azione di penetrazione propria, le compagnie americane avrebbero dovuto attendere la fine degli anni sessanta e la svolta politica nei rapporti bilaterali fra Stati uniti e Unione sovietica.

In effetti, si assisteva, nel campo economico, ad una paradossale situazione di bipolarismo negativo Usa-Urss di fronte ad un crescente multipolarismo positivo Europa-Urss.

La politica di apertura all'Est dell'amministrazione Nixon, il vertice di Mosca del 1972 e la conclusione nell'autunno dello stesso anno del primo accordo commerciale sovietoamericano ponevano fine, almeno in linea di principio, a questa situazione, inserendo nel contesto internazionale il nuovo bipolarismo positivo Usa-Urss tanto in campo politico quanto in campo commerciale ed economico. Un sintomo chiaro dell'imminente « sorpasso americano » è che dal 1971 al 1972 l'interscambio sovietoamericano è passato da 184 a 538 milioni di rubli, avvicinandosi notevolmente agli 828 milioni della Germania federale ed agli 816 milioni del Giappone, e già raggiungendo i livelli di Francia e Italia².

² « Vnesnjuja Torgoulja Sssr » (commercio estero dell'Urss), n. 5, maggio 1973.

La preparazione della conferenza di Helsinki

Il processo di distensione in atto tra Est ed Ovest ha significato la recente apertura di numerosi negoziati bilaterali e multilaterali Est-Ovest per migliorare lo sviluppo dei rapporti economici. In particolare la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea ad Helsinki dovrebbe costituire il primo grande esperimento dopo gli anni cinquanta di trattativa multilaterale non solo su problemi politici e strategici ma anche su problemi della cooperazione scientifica, commerciale ed industriale.

La trattativa di Helsinki avviene in un momento particolarmente dinamico nei rapporti internazionali che si articola in diversi processi od eventi, la cui influenza non può mancare di esercitarsi più o meno direttamente sull'andamento dei negoziati.

In una rapida panoramica dei principali di questi sviluppi, si può indicare:

— L'allargamento della Cee agli attuali nove paesi membri, che ne ha aumentato considerevolmente il peso ed il potere di attrazione economica. Essa ha provocato, tra l'altro, un ammorbidimento dell'opposizione sovietica di fronte alla realtà dell'integrazione europea (discorso di Breznev del 20-3-72 e rapporto del medesimo pubblicato il 21 dicembre 1972 per il cinquantesimo anniversario dell'Urss, in cui si affermava la necessità di « trovare basi per relazioni d'affari tra il Comecon ed il Mercato comune »). Infine, recentemente, la Romania ha ottenuto di entrare a far parte degli accordi di preferenza generalizzata concessi dalla Cee.

— La crisi economica in Unione sovietica, in particolare nel settore agricolo (nel 1972), costituendo una battuta d'arresto nei piani di sviluppo sovietico e costringendo a rivedere sostanzialmente gli obiettivi di produzione e di investimenti per il quinquennio 1971-1975, ha posto in rilievo la necessità effettiva dell'Urss e dei paesi socialisti di ottenere accesso alle tecnologie avanzate occidentali. Ciò senza contare che l'aggiunta di altri fattori come le rilevanti importazioni sovietiche di cereali dall'Occidente va nel senso di una crescente interdipendenza economica fra Est ed Ovest. I recentissimi accordi commerciali ed industriali sovietoteschi ne sono una prova.

— La crisi monetaria occidentale in atto negli ultimi tre anni sancendo il termine dell'assoluta egemonia del dollaro negli scambi mondiali e un certo frazionamento competitivo nell'ambito del sistema monetario internazionale sta stimolando l'Unione sovietica ad una crescente partecipazione ai negoziati economici in seno alle grandi organizzazioni internazionali, con una migliore possibilità di esercitare una propria effettiva influenza.

— Infine gli accordi Salt I ed i negoziati Salt II e Mbfr, nonché i faticosi accordi sul Vietnam ed il netto miglioramento nei rapporti bilaterali sovietoamericani, rivestono il significato di una convergenza di interessi comuni da parte delle due superpotenze in determinati settori chiave, politici ed economici, con una conseguente influenza più o meno condizionante sull'andamento dei rapporti Est-Ovest nel continente europeo.

Già nella fase preparatoria della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea (i cosiddetti Mpt, Multilateral Preparatory Talks) apertasi nel novembre 1972 ad Helsinki e conclusasi nella prima settimana del giugno 1973, si sono trovati di fronte due tipi di approccio fondamentalmente diversi per quanto riguarda i modi e le forme di sviluppo dei rapporti economici Est-Ovest.

Da parte sovietica ed europea orientale si è data, infatti, un'impostazione nettamente ideologica e di principio alle richieste principali avanzate durante i primi colloqui; essi vertevano soprattutto sulla proclamazione di due criteri base, cioè il principio di non discriminazione e quello della nazione più favorita, da sancire come premesse fondamentali per qualsiasi sviluppo di programma europeo di cooperazione economica.

Tale approccio ideologico accoppiato al desiderio di impostare la Conferenza sulla sicurezza europea in tempi relativamente brevi e comportanti una serie di risultati di prestigio (nella proclamazione formale di principi sanzionanti realtà esistenti) si traduceva in effetti in un'agenda relativamente semplice e scarna.

Da parte occidentale, invece, considerando anche l'atteggiamento dei paesi neutrali, ma soprattutto nell'ambito coordinato dell'Alleanza atlantica e della Comunità europea, si è avanzato un approccio di tipo pragmatico improntato ad un effettivo realismo ed espresso in una agenda piuttosto dettagliata ed articolata su una serie di problemi concreti. La loro risoluzione è infatti stimata di importanza decisiva ai fini di un effettivo sviluppo qualitativo nei rapporti economici Est-Ovest.

In particolare, nell'ambito della seconda corbeille³ riferentesi ai problemi generali della cooperazione nei settori economico ed ecologico, venivano proposte diverse sottocommissioni con il compito di dibattere tra esperti i problemi:

- 1 - dello sviluppo degli scambi commerciali;
- 2 - della cooperazione industriale e della cooperazione nello svi-

³ Le « corbeilles » o canestri, cioè i punti generali dell'Agenda in discussione alla Cse sono: la prima sui problemi della sicurezza (politici, legali e militari), la seconda sui problemi economici, la terza sui problemi della libera circolazione di idee e persone, ed un'eventuale quarta sulla « suite » o follow-up istituzionale della conferenza.

luppo delle fonti energetiche e di materie prime;

3 - della cooperazione in altri settori economici come trasporto, comunicazione e turismo;

4 - della cooperazione nel campo ecologico.

Al contrario dei quattro punti analoghi dell'agenda sovietica espressi in termini generali, nell'agenda occidentale venivano specificati per ogni sottocommissione menzionata una serie di problemi dettagliati e concreti da discutere.

Il processo di adattamento delle due agende veniva successivamente risolto dopo non poche vicissitudini negoziali (quattro rounds di colloqui con relative pause di riflessione di alcuni giorni) in senso favorevole alle tesi pragmatiche occidentali. In definitiva, una rapida panoramica dei problemi menzionati direttamente od indirettamente come argomento di discussione e negoziato nell'ambito della Conferenza vera e propria potrebbe sinteticamente articolarsi nel modo seguente.

I PROBLEMI DELLA COOPERAZIONE COMMERCIALE

— Le richieste occidentali per un accesso piú agevole ai mercati dell'Est (rappresentanze commerciali, informazioni sugli obiettivi import-export del piano, ricerche di mercato, etc.). Le notevoli difficoltà burocratiche ed amministrative incontrate dagli operatori economici nei paesi dell'Est unite alle difficoltà di ottenere dati indicativi ed orientativi sullo sviluppo economico nei settori di maggiore interesse (questi dati sono ritenuti molto spesso confidenziali da parte delle autorità) costituiscono, infatti, uno fra gli ostacoli piú rilevanti.

— Il problema della diversificazione della struttura dell'interscambio Est-Ovest (export all'Est 70% manufatti; export all'Ovest 75% materie prime). Tale squilibrio di struttura può venire, in parte, superato con una maggiore capacità di export di manufatti di qualità da parte dei paesi socialisti.

— Ciò implica l'adeguamento agli standard internazionali da parte dei mercati Comecon (sistema di formazione prezzi, selezione e qualità export, etc.). Accettazione dell'arbitrato internazionale effettuato in sedi neutrali e non soltanto da parte di tribunali dei paesi socialisti.

— Le richieste Comecon di abolizione delle cosiddette « misure discriminatorie » (liste Cocom, quote all'import, tariffa commerciale comune Cee, accesso alla clausola Gatt della nazione piú favorita.

I PROBLEMI DELLA COOPERAZIONE INDUSTRIALE

— Il divario tecnologico Est-Ovest nei settori di punta, nelle applicazioni industriali su larga scala (beni di consumo) e nel rapido

impiego civile della Ricerca e sviluppo anche militari. Il problema del transfer tecnologico « indiretto » (tecniche di management, etc.) oltre a quello diretto (macchinari, etc.).

— Lo sviluppo qualitativo di forme elevate di cooperazione industriale. I progetti di sfruttamento congiunto delle risorse energetiche all'Est (petrolio e gas siberiano). I limiti « politici » dell'interdipendenza economica e della diversificazione occidentale di energia (Medioriente, Urss).

— I problemi tecnici e legali delle « joint ventures ». L'adeguamento legislativo nei paesi Comecon in merito ai diritti di proprietà industriale ed all'entità degli investimenti stranieri.

I PROBLEMI DELLA COOPERAZIONE FINANZIARIA

— Il rapporto tra sviluppo della cooperazione industriale e lo sviluppo della cooperazione finanziaria. Insufficienza dell'attuale sistema creditizio Est-Ovest.

— L'intervento dei paesi Comecon sui mercati finanziari internazionali e la possibile evoluzione dell'atteggiamento sovietico verso le organizzazioni internazionali economiche e finanziarie (Fmi e Gatt). La riforma del sistema monetario internazionale, tenendo conto delle esigenze dei paesi dell'Est.

— Gli ostacoli principali: bilancia dei pagamenti ed inconvertibilità delle monete Comecon. L'evoluzione degli organismi finanziari nel Comecon e le possibili soluzioni congiunte Est-Ovest (organismi finanziari comuni, investimenti congiunti in paesi terzi, etc.).

Il risultato dei colloqui preparatori anche nell'opinione dei commentatori politici è stato, dunque, relativamente soddisfacente per le tesi occidentali. Certo, nel settore della cooperazione economica, l'Unione sovietica ha ottenuto un certo impegno per quanto riguarda l'interesse in determinati progetti di sviluppo industriale e tecnologico (vedi progetti siberiani), e questo ancora senza una chiara definizione delle garanzie economicolegali offerte da parte sua. D'altra parte vi è stato un certo cedimento sulla questione già citata dei principi, e la formula finale adottata sulla « reciprocità di vantaggi e di obblighi » si rivela abbastanza significativa. Secondo Lance Keyworth, sarebbe questo il primo documento formale in cui l'Unione sovietica ha accettato un tale riferimento ⁴.

A nostro avviso è, in ogni caso, alquanto prematuro parlare in termini di vittoria parziale per l'Occidente quando i veri problemi saranno

⁴ Keyworth Lance, *The European Security Conference, First Round to the West*, « The Financial Times », 7 giugno 1973.

discussi e trattati nei loro vari aspetti soltanto alla conferenza vera e propria.

Tre scenari o possibili alternative di sviluppo

Sorge piuttosto al di là dei tempi relativamente brevi previsti per la conferenza (fine della stessa nel corso del 1974) l'interrogativo su quale possa effettivamente essere lo sviluppo a medio e lungo termine dei rapporti economici Est-Ovest. A questo proposito, vengono da noi proposti a titolo di ipotesi sperimentale tre possibili alternative di sviluppo.

Per una corretta comprensione dei termini di riferimento e del contesto in cui vanno inseriti gli scenari, bisogna tener conto, a titolo di premessa, di alcuni fattori condizionanti:

1 - L'esistenza di differenti livelli di cooperazione industriale Est-Ovest, da livelli inferiori (cooperazione impropria) a livelli intermedi misti (parte commerciale e parte industriale) a livelli superiori (forme pure di cooperazione, pressoché inesistenti).

2 - Le forme vere e proprie di cooperazione industriale implicanti ricerca congiunta, partecipazione tecnologica, finanziaria ed industriale su basi di parità, a lungo termine, e con rapporti stabili di interdipendenza, sono ancora estremamente ridotte ed in via di sviluppo solo sotto condizioni speciali.

3 - Un fattore rilevante di discriminazione nell'accesso alla cooperazione Est-Ovest è costituito dalla dimensione e caratteristiche strutturali delle imprese occidentali: vi è, infatti, una differenza in potenziale economicofinanziario ed organizzativo tra imprese americane, giapponesi ed europee.

4 - La differenza di atteggiamento tra l'Urss e gli altri paesi del Comecon verso la cooperazione economica Est-Ovest derivante da:

a - differente rilevanza percentuale del commercio estero e relazioni economiche con l'Occidente⁵;

b - differente scala e grado di centralizzazione delle rispettive economie di piano.

Vi è, pertanto, una maggiore ricettività e disponibilità alla cooperazione con l'Occidente da parte dei paesi europei orientali che non da parte dell'Urss.

⁵ Le percentuali dell'import dai paesi industrializzati non comunisti sono infatti: 26 per cento per l'Urss; 20 per cento Bulgaria; 27 ÷ 32 per cento Polonia, Cecoslovacchia, Repubblica democratica tedesca ed Ungheria; 41 per cento Romania.

SCENARIO « A »

I. *Tendenze in Occidente*

1 - Continuazione di divergenze ed incertezze nell'atteggiamento di governi ed industrie verso i principali problemi di cooperazione, in particolare politica creditizia, legislazione sugli investimenti, disponibilità di informazioni e di facilitazioni di commercializzazione.

2 - Riluttanza prevalente al coordinamento di pressioni congiunte occidentali per un maggiore adattamento delle pratiche di affari sovietici ed esteuropei a normali ed accettabili standard internazionali.

3 - Prevalenza del concetto occidentale di utilità e funzione marginale degli sbocchi di mercato esteuropei.

4 - Affari Est-Ovest gestiti principalmente da grandi imprese occidentali in grado di sostenere costi elevati ed esercitare sufficiente pressione sulla controparte per ottenere contratti soddisfacenti su base pragmatica anche in assenza di precisa legislazione e garanzie.

5 - Continua accettazione del rischio di controllo arbitrario da parte dei partners orientali. In ogni caso, alleggerimento cauto e parziale delle restrizioni commerciali contro i paesi socialisti.

II. *Tendenze nel Comecon*

1 - Continuo rifiuto dell'Urss in particolare di un adattamento significativo alle richieste occidentali di facilitazioni e correttezza nelle procedure di cooperazione e d'affari.

2 - Insistenza nell'imporre i propri termini contrattuali senza adeguate garanzie internazionali, eccettuati buoni precedenti di affidabilità e puntualità finanziaria.

3 - Prevalente timore di influenze a livello sociopolitico dell'accettazione anche di mutamenti marginali del sistema economico. Obiettivo invariato sovietico di continuare un graduale e lento sviluppo di cooperazione Est-Ovest con minime modificazioni e miglioramenti delle proprie strutture.

4 - Continuazione negli altri paesi Comecon di atteggiamento in generale più flessibile verso la cooperazione Est-Ovest con adattamenti commerciali e riforme economiche molto cauti (Ungheria).

5 - Tuttavia continuo rifiuto di adottare dettagliata legislazione operativa sugli investimenti esteri e preferenza per accordi sperimentali ad hoc con partners occidentali disponibili (Romania).

III. *Effetti sulla cooperazione industriale Est-Ovest*

1 - Sviluppo costante ma relativamente lento di tutte le forme di relazioni economiche Est-Ovest, soprattutto in confronto al potenziale effettivo.

2 - Forme miste di commercio e cooperazione industriale Est-Ovest prevalenti specialmente in rapporti tra paesi ed imprese minori, particolarmente in Europa centrale. Debole interpenetrazione economica tra paesi Cee e Comecon.

3 - Più dinamiche ed effettive forme di cooperazione industriale condotte prevalentemente su scala continentale da grandi imprese di Stati Uniti, Unione Sovietica e Giappone (con poche eccezioni europee) nei settori energetici e minerari (progetti siberiani).

4 - Industrie minori in paesi Cee e Comecon agenti principalmente come subcontractors delle grandi imprese multinazionali occidentali e delle grandi imprese di stato orientali.

5 - Effetto a lungo termine dei recenti accordi commerciali Usa-Urss risultante in forme di controllo bipolare da parte delle superpotenze sulle relazioni economiche Est-Ovest e sul relativo grado di interdipendenza.

6 - Conseguente ruolo secondario di imprese europee orientali ed occidentali eccettuato un numero ristretto di imprese statali o multinazionali ancora competitive a livello continentale.

SCENARIO « B »

I. *Tendenze in Occidente*

1 - Le posizioni occidentali sui problemi chiave della cooperazione Est-Ovest sono parzialmente coordinate soltanto a livello regionale europeo. Ciò principalmente come effetto dell'aumento della competitività interoccidentale sui mercati dell'Est tra Europa, Stati Uniti e Giappone.

2 - Continua mancanza di coordinamento globale di posizioni e richieste occidentali nei confronti dell'Urss e dei paesi socialisti europei. Miglioramento dell'atteggiamento generale sul profitto e la non marginalità dei mercati dell'Est.

3 - Tentativi da parte di imprese occidentali medie e piccole di esercitare un ruolo maggiore negli affari Est-Ovest, soprattutto rispetto alle grandi imprese americane.

4 - Tuttavia continua accettazione occidentale di un tipico rapporto sbilanciato sotto l'aspetto legale e finanziario, nei contratti d'affari con i partners socialisti.

5 - Lenta ma costante diminuzione delle restrizioni e barriere tariffarie contro i paesi socialisti del Comecon.

II. *Tendenze nel Comecon*

1 - Minime concessioni da parte dell'Unione Sovietica risultanti in adattamenti marginali alle richieste occidentali di pratica più corret-

ta ed equilibrata nei rapporti economici Est-Ovest.

2 - Molto cauto, ma in ogni caso crescente riconoscimento del potere collettivo di negoziato della Comunità economica europea.

3 - Tuttavia continuo successo nell'evitare i mutamenti maggiori richiesti giocando anche sulle diversità di atteggiamenti e sulla forte concorrenza all'interno dei principali raggruppamenti economici occidentali.

4 - Sviluppo piú avanzato, ma sostanzialmente parallelo nell'atteggiamento degli altri paesi minori del Comecon, con aumento della recettività (maggiore che nel caso « A ») ad accordi intereuropei con i paesi Cee.

III. *Effetti sulla cooperazione industriale Est-Ovest*

1 - Costante ma relativamente lento sviluppo generale dei rapporti economici Est-Ovest con andamento leggermente migliore nella cooperazione industriale su scala regionale intraeuropea.

2 - Potenzialità relativamente maggiori di interpenetrazione economica di piccole e medie industrie dell'Europa dell'Est e dell'Ovest.

3 - Nelle forme piú dinamiche di cooperazione industriale Est-Ovest ruolo dominante ancora mantenuto dalle grandi imprese americane, come nel caso « A », ma con la possibile differenza di un maggior numero di industrie europee in grado di concorrere con americani e giapponesi sui mercati dell'Est.

4 - In definitiva, posizione migliorata delle imprese minori in Europa occidentale ma non altrettanto delle imprese in Europa orientale soggette a potenziali forti pressioni sovietiche.

5 - Conseguenze a lungo termine molto simili al caso « A », con l'eccezione di un rapporto leggermente piú equilibrato tra industrie europee occidentali, americane e giapponesi nella loro presenza o partecipazione al commercio e cooperazione Est-Ovest.

SCENARIO « C »

I. *Tendenze in Occidente*

1 - Coordinamento effettivo e globale delle posizioni di governi e imprese occidentali su richieste e condizioni base nei confronti dei paesi Comecon per uno sviluppo rapido e moderno del commercio e della cooperazione industriale Est-Ovest.

2 - Pressione ferma ed uniforme sulla necessità di adattamento, da parte socialista, a moderne politiche creditizie e monetarie, legislazione sugli investimenti, garanzie su licenze e patenti, facilitazioni di marketing. Ciò in cambio dell'abolizione di tariffe e restrizioni quantitative e qualitative occidentali.

3 - Corretta comprensione di ruolo, funzione e caratteristiche peculiari dei mercati all'Est. Piena accettazione del fatto che mutamenti economici non implicino necessariamente mutamenti sociopolitici rilevanti nelle economie di piano.

4 - I rapporti economici Est-Ovest assumono forme relativamente equilibrate permettendo ad un nucleo attivo di piccole e medie imprese europee occidentali l'accesso effettivo alla cooperazione industriale Est-Ovest, fianco a fianco con le grandi imprese.

5 - Rifiuto generale di concludere accordi Est-Ovest non adeguatamente e legalmente protetti o garantiti.

6 - Abolizione pressoché completa di restrizioni commerciali tariffarie, etc., contro i paesi Comecon.

II. *Tendenze nel Comecon*

1 - Dopo un periodo di temporaneo raffreddamento nelle relazioni economiche Est-Ovest, dovuto alla ferma pressione ed alla posizione d'attesa occidentale, accettazione effettiva dei sovietici di un certo numero di condizioni essenziali per una corretta impostazione ed esecuzione della cooperazione economica Est-Ovest.

2 - Accettazione, a livello politico, del fatto che i mutamenti economici richiesti non mirano ad erodere i principi del controllo centrale della pianificazione e del commercio estero. Riconoscimento che l'interdipendenza economica Est-Ovest richiede genuino adattamento e flessibilità in entrambe le direzioni.

3 - Riconoscimento (eventualmente de jure) del ruolo politicoeconomico della Cee in cambio di corrispondente considerazione occidentale per le esigenze dei paesi Comecon.

4 - Seguendo primi esempi positivi (p. es. di Romania e Ungheria) adozione, da parte dei paesi socialisti, di riforme economiche in favore di una maggiore autonomia delle imprese, ed approvazione di legislazione operativa sugli investimenti esteri.

5 - Crescente partecipazione ai mercati finanziari occidentali e nelle organizzazioni economiche internazionali, come Fmi, Gatt, etc., con tendenza irreversibile al raggiungimento della convertibilità monetaria in tempi non troppo lunghi.

III. *Effetti sulla cooperazione industriale Est-Ovest*

1 - Sviluppo costante e relativamente rapido di tutte le forme di cooperazione economica Est-Ovest, specialmente delle forme più dinamiche e reciprocamente profittevoli di cooperazione industriale.

2 - Conseguente riequilibrio graduale della percentuale dell'interscambio Est-Ovest sul totale dei flussi commerciali mondiali.

3 - Rilevante partecipazione nell'Europa dell'Est e dell'Ovest di

medie e piccole imprese al commercio ed alla cooperazione industriale.

4 - Conseguente elevata e naturale interpenetrazione economica tra paesi Cee e Comecon a livello continentale europeo. Relativamente analoga elevata interdipendenza a livello intercontinentale tra le economie di Stati uniti (e Giappone) e Unione sovietica.

5 - Effetti a lungo termine: queste due forme principali di interdipendenza economica Est-Ovest saranno in generale equilibrate tra di loro, riflettendo un analogo rapporto piú equilibrato tra grandi e medie potenze, e tra grandi e medie imprese.

6 - I modelli di relazioni economiche Est-Ovest su scala continentale e su scala intercontinentale non saranno necessariamente in conflitto o concorrenza eccessiva (specialmente tra paesi occidentali) in ragione di caratteristiche e settori operativi differenti e complementari delle imprese europee, americane e giapponesi.

7 - Conseguente possibile ruolo piú autonomo e meno secondario svolto dalle imprese nell'Est e nell'Ovest europeo, anche di medie e piccole dimensioni, nel contesto generale di ogni forma di cooperazione industriale Est-Ovest.

NOTE SUGLI SCENARI

Il primo degli scenari (« A ») rappresenta, forse, il modello di sviluppo piú pessimista della cooperazione industriale Est-Ovest, anche se, a lunga scadenza, corrisponde ad una certa concezione realistica delle tendenze presenti e della futura configurazione possibile del sistema politico ed economico internazionale. Questo sarebbe in un certo modo regolato dalla politica delle superpotenze anche in un'epoca di multipolarismo crescente che, tuttavia, non investe alcuni settori sostanzialmente bipolari.

Il secondo scenario (« B ») rappresenta alcuni miglioramenti parziali sulla situazione precedente basati sull'assunzione del successo di un coordinamento a livello europeoccidentale, ma piú come risultato di processi economici oggettivi e imposti (anche dall'esterno) che come scelta cosciente e responsabile. L'effetto finale non varia sensibilmente dallo scenario A sebbene possa aderire piú fedelmente alle realtà presenti di un certo « multipolarismo controllato » nelle relazioni economiche e politiche Est-Ovest. Un risultato piú probabile in termini reali potrebbe risultare ad un livello intermedio fra i casi A e B, includendo alcuni elementi comuni ai due scenari.

Il terzo scenario (« C ») rappresenta la situazione ottimale ed idealmente equilibrata con un progresso definitivo ed irreversibile dei rapporti economici Est-Ovest ed un reale sviluppo della cooperazione industriale. L'accento è posto su un multipolarismo equilibrato ed armo-

nioso nelle relazioni economiche (ed in certa misura anche politiche) Est-Ovest. Tuttavia è possibile che alcuni elementi di questo scenario possano effettivamente realizzarsi. Per esempio una equa e concordata divisione per settore operativo sui mercati dell'Est in rapporto alle differenti possibilità e caratteristiche dei tre principali poli di potere economico occidentale (l'Europa considerata come un tutto unico). Ciò anche senza la piena realizzazione dello scenario specialmente per la parte dell'Europa dell'Est.

Conclusione: i problemi aperti

La variabile più significativa che emerge nei tre casi ipotizzati e che condiziona grandemente il tipo di sviluppo dei rapporti economici Est-Ovest è il grado di coordinamento delle posizioni occidentali sui problemi chiave oggetto del negoziato economico con l'Est.

La terza alternativa di sviluppo, o scenario (« C ») è, infatti, realizzabile solo nel caso si concreti una elevata convergenza dei governi e delle imprese occidentali sui punti e sulle condizioni ragionevolmente accettabili da parte dei governi ed imprese socialiste.

La Conferenza per la sicurezza europea ad Helsinki costituirà un primo test indicativo delle varie tendenze e possibilità esposte. Particolarmente significativa dovrebbe essere l'indicazione del potenziale grado di sviluppo nell'atteggiamento dei paesi socialisti verso il problema dell'interdipendenza economica Est-Ovest, che comporta naturalmente varie implicazioni politiche. Ciò dipende, in parte, dall'azione di fattori oggettivi ed interni di sviluppo socioeconomico in Europa orientale. Per esempio dalla presenza e dalle possibilità di sviluppo, al di là di una comune soglia-limite politica ed ideologica di interessi economici e nazionali divergenti nei vari paesi del Comecon.

Da un lato si ammette in modo crescente all'Est la necessità di un dialogo e di un confronto costruttivo sul piano economico con l'Occidente, riconoscendo, anche dal punto di vista ideologico, l'esigenza di una certa divisione internazionale del lavoro in un contesto mondiale sempre meno frazionato in aree o blocchi chiusi. D'altra parte si è coscienti della necessità di rafforzare, in modo adeguato, le strutture soprattutto economiche dei paesi socialisti in modo da poter affrontare sul piede di maggior parità possibile i grandi negoziati con l'Occidente. Ciò è vero, per esempio, nel caso del rafforzamento previsto tra i paesi del Comecon, come appare dal programma di sviluppo e coordinamento a lungo termine (1971-1980) concordato nel luglio 1971; anche recentemente alla riunione dei primi ministri del Consiglio del Comecon a Praga nel giugno 1973 sono stati sottolineati gli obiettivi del raggiun-

gimento di una completa convertibilità interna delle monete socialiste e della continuazione di specifici progetti di specializzazione o parziale integrazione in determinati settori produttivi.

In ogni caso, l'andamento dei negoziati multilaterali economici Est-Ovest dovrebbe risentire particolarmente delle variabili agenti nell'ambito dei rapporti fra gli stessi paesi occidentali. In particolare:

— l'andamento progressivo dell'integrazione europea ed il grado di unità e cooperazione del gruppo dei nove della Cee allargata, per esempio nella politica commerciale comune verso l'Est, etc.;

— l'evoluzione dei rapporti euroatlantici nel settore politico-strategico, e per quanto riguarda l'aspetto economico in esame, soprattutto l'andamento dei negoziati commerciali e monetari tra Stati Uniti e Comunità europea. Questo punto è particolarmente importante data la situazione estremamente fluida al momento attuale dopo il discorso di Kissinger del 23 aprile 1973 e le proposte americane di una ridefinizione globale delle relazioni Atlantiche. In merito esistono già alcune significative dichiarazioni sovietiche per cui appare evidente che l'atteggiamento dell'Urss potrà variare in funzione dei risultati dell'atteso Nixon round;

— il conseguente grado di armonizzazione nell'ambito della Csce delle posizioni dei nove paesi della Cee e dei quindici della Nato, senza peraltro trascurare il potenziale ruolo dei neutrali. Finora, durante la fase preparatoria, questo tipo di armonizzazione tra raggruppamenti occidentali ha dato risultati abbastanza lusinghieri, certo superiori alle aspettative dei sovietici, che hanno, inoltre, potuto constatare come molto spesso i paesi neutrali si allineassero di preferenza con le posizioni occidentali;

— tale grado di armonizzazione investe anche il delicato problema della connessione o interdipendenza tra il progresso dei negoziati alla Csce ad Helsinki e quello dei colloqui sulla riduzione delle forze (Mbfr) a Vienna. Come è già stato dimostrato, e malgrado assuma forme fluide ed indeterminate, il collegamento politico di fondo certamente esiste soprattutto per quanto riguarda eventuali concessioni reciproche tra Est ed Ovest nei settori di rispettivo e vitale interesse (la Csce per i sovietici e gli Mbfr per gli americani).

Infine resta ancora aperto il cosiddetto problema del follow-up o eventuale istituzionalizzazione di un organismo permanente europeo dopo la Csce. È chiaro che, per quanto riguarda il settore economico ciò potrebbe mettere in causa il ruolo di altri organismi regionali europei come la commissione economica per l'Europa a Ginevra, la stessa Cee, etc. La posizione occidentale di fronte a tale proposta sovietica è stata, ed in tal senso si è raggiunto un accordo di principio, che l'eventuale istituzione di un organismo permanente dopo la Csce dipenda:

a - dall'andamento e da effettivi progressi della stessa conferenza, che soltanto nella sua parte finale potrebbe decidere in merito;

b - che in tal caso l'organismo in questione abbia una funzione ed un compito strettamente delimitato e precisato, cioè, agisca su base settoriale e non certamente globale, soprattutto politica;

c - che detto organismo non si sovrapponga e non interferisca con le funzioni di altri già esistenti ed operanti nel medesimo campo.

Sulla base degli elementi emersi in questo scritto, di fronte alla domanda di fondo su che cosa potrà effettivamente rappresentare la Csce nello sviluppo dei rapporti politici ed economici Est-Ovest, e considerando il clima di attesa non sempre obiettivo che ha accompagnato il lungo periodo di preparazione della conferenza, un esame sobrio e realistico delle circostanze odierne induce, dunque, ad una certa cautela sugli eventuali risultati. Certo non ci si deve attendere, al di là delle grandi formule e dichiarazioni di principio, un vero e proprio salto di qualità nelle relazioni internazionali sul continente europeo, ma, in ogni caso, essendo la conferenza, come da più parti si è detto, già dall'inizio « condannata in qualche modo a riuscire », essa potrà costituire un passo non trascurabile sulla via ancor lunga e tortuosa della distensione.

III. La circolazione degli uomini e delle idee: una speranza delusa

di Pierre Hassner

Il problema

Nel corso delle trattative multilaterali di Helsinki, destinate a preparare la conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, una questione s'è rivelata, piú delle altre, portatrice di problemi e di opposizioni irriducibili. Essa non riguardava, peraltro, né la sicurezza militare né la cooperazione economica e poteva perciò apparire marginale rispetto alla conferenza. Ma non lo era, proprio perché centrale rispetto ai problemi reali, che toccano piú la sicurezza interna dei regimi che la sicurezza esterna degli stati, piú la cooperazione delle società che quella dei governi, piú la circolazione degli individui e delle idee che quella delle truppe e dei beni: si tratta di quella che è stata chiamata la « terza corbeille », quella della « cooperazione culturale ».

Paradossalmente, si potrebbe dire di questa terza corbeille, parodiando quello che Sieyès diceva del Terzo stato: che cosa è oggi? nulla. Che cosa dovrebbe essere? tutto. Che cosa può farne la Csce? qualcosa.

Di cosa si tratta concretamente nel contesto di Helsinki? Di tre questioni e dei loro relativi rapporti:

a - gli scambi e la cooperazione nel campo della cultura (arti, scienze, etc.) e della formazione;

b - la circolazione degli individui e i contatti fra di essi, il che va dai problemi dei visti d'uscita, delle famiglie separate, etc., a quelli che suscita il turismo e la sua organizzazione;

c - i problemi dell'informazione, che riguardano le condizioni in cui può essere esercitata (per es., dai corrispondenti esteri) e quelle in

Pierre Hassner è docente alla Johns Hopkins University di Bologna e alla Fondation Nationale des Sciences Politiques di Parigi.

cui può essere usufruita (per es., a mezzo di emissioni straniere oppure tramite la diffusione di giornali esteri, etc.).

Il punto essenziale del dibattito sta nella volontà sovietica di separare questi tre settori, mettendo l'accento esclusivamente sul primo, e nel tentativo occidentale di unirli, collegando agli accordi relativi al primo gli eventuali, anche modesti, progressi nelle altre due direzioni.

Dietro questa questione, apparentemente marginale e procedurale, si nasconde il problema centrale della distensione est-ovest e della attuale fase politica e storica dell'Europa. A questo riguardo, e a quello delle priorità politiche dei diversi stati, il problema della cooperazione culturale, definita in senso estensivo o restrittivo, è quello più rivelatore. Esso mette in causa il senso delle nozioni di distensione, di coesistenza pacifica, di lotta ideologica, di sovranità, di diritti dell'uomo, di statu quo, di mutamento e, infine, di sicurezza, di cooperazione e dei loro rapporti.

Il fatto è che la caratteristica essenziale della fase attuale è di riposare su un paradosso: l'accettazione della divisione, territoriale ed ideologica, dell'Europa, e la simultanea necessità (per quegli stessi che tale divisione reclamano) della comunicazione, degli scambi, della cooperazione sul piano economico e tecnico. Contrariamente alle speranze della fase 1963-68, la distensione attuale riposa non solo sull'accettazione dell'equilibrio militare ma anche su quella delle organizzazioni e dei regimi esistenti, il che per l'Europa dell'Est si traduce nell'accettazione tacita del principio « *cujus regio ejus religio* ». È questa accettazione che l'Urss vuole rendere esplicita, accettando, d'altra parte, a sua volta, taluni dati di fatto occidentali. Ma, d'altro lato, se la conferma dello statu quo viene resa nella distensione piuttosto che nella guerra fredda, se l'Urss sceglie di fare a meno del cemento che per il suo blocco costituiva l'ostilità alla Germania e agli Stati Uniti, ciò avviene in gran parte perché essa ha bisogno per il suo sviluppo della cooperazione economica e tecnica dell'Occidente. Scaturisce di qui la sostituzione di un atteggiamento dialettico ai rapporti rigidi del passato. L'apertura economica e tecnica può comportare una tendenza all'apertura culturale, ideologica e politica. Ma, d'altra parte, esattamente per resistere a questa tendenza, gli stati che si sentono vulnerabili rafforzano preventivamente i loro controlli su questi punti sensibili e decisivi. L'accettazione dello statu quo libera delle forze di mutamento — economiche, sociali, culturali, psicologiche — che possono metterli in questione più profondamente delle pressioni militari o delle combinazioni diplomatiche; la forza o la diplomazia servono allora a contenere o a canalizzare questi mutamenti. Nessuno può dire chi ci riuscirà e in quale misura. Durante la guerra fredda le società dell'Est e dell'Ovest erano relativamente protette dalla loro stessa ostilità. La distensione le rende più vulnera-

bili alla loro reciproca influenza. L'interdipendenza e la comunicazione, come tutto ciò che è vitale, possono avere un effetto destabilizzante, portando con sé rischi d'erosione (soprattutto a ovest) e di esplosione (soprattutto a est). Ci si può chiedere, pertanto, se tutti non hanno lo stesso bisogno di una regolamentazione degli scambi sui vari piani. Ma, a tal proposito, qual è il margine di convergenza o di divergenza degli interessi? In che misura la convergenza è abbastanza avanzata da rendere possibile e auspicabile una regolamentazione multilaterale e istituzionalizzata, che potrebbe essere assicurata da un organismo permanentemente istituito dalla Csce?

Le risposte a queste domande non sono evidenti, poiché sono sottoposte sia all'imprevedibilità del risultato finale del cozzare fra tendenze contraddittorie, sia alle contraddizioni che esistono, di fronte a tale problema, fra gli obiettivi degli stati stessi.

Su un piano generale c'è contraddizione fra la natura del sistema internazionale, in particolare in Europa, e quella della società moderna. Il primo è fondato su una duplice delimitazione territoriale, quella dei blocchi ideologicomilitari (rafforzata dall'equilibrio nucleare) e quella degli stati sovrani. La seconda è caratterizzata dalle tendenze della tecnica moderna alla diffusione, dalla tendenza delle economie all'interdipendenza (come dimostra la stessa impossibilità dei grandi imperi a restare autarchici: gli Stati uniti hanno bisogno del mondo esterno per l'energia, l'Urss sembra averne un bisogno pressante per l'agricoltura, la tecnica, i capitali), dalla tendenza delle comunicazioni di massa a un'interpenetrazione universale ma diseguale — da cui, per esempio, il problema della trasmissione dei programmi televisivi via satellite — infine, e forse soprattutto, dall'aspirazione dei popoli, a dispetto delle differenze nei regimi e nei livelli di sviluppo, a partecipare alla società dell'abbondanza e ai suoi modelli culturali.

Queste contraddizioni globali ne ingenerano altre nelle reazioni degli stati. Per l'Urss e i suoi satelliti c'è un primato del controllo dell'impero da parte dello stato guida e della società da parte del partito, donde, innanzitutto, l'opposizione alla penetrazione occidentale e ai fattori d'autonomia e di pluralismo che potrebbe introdurre sul piano sociale e individuale. C'è dunque un primato dello statu quo, della divisione, del controllo, ma anche l'accettazione di certi rischi a questo riguardo a seguito delle necessità economiche e delle possibilità d'influenzare l'evoluzione in Occidente.

Da parte di quest'ultimo la situazione è ancora meno chiara. Il primato va chiaramente alla difensiva e all'accettazione dello statu quo. È questo il senso dell'accettazione da parte degli Stati uniti della parità nucleare nei Salt, delle proprie frontiere e dell'esistenza della Germania dell'est da parte della Repubblica federale, della Csce da

parte di tutti e degli Mbfr da parte di quasi tutti. Tuttavia, nel caso tedesco, l'accettazione dello statu quo e della divisione, per oggi, s'accomuna almeno in una parte della classe dirigente e dell'opinione pubblica alla speranza che questa stessa accettazione sia il solo mezzo di incoraggiare un processo che permetta di superare, nel lungo periodo e in una certa misura, quello stesso statu quo e quella stessa divisione. Si può dire la stessa cosa a livello globale, est-ovest o europeo? Gli stati occidentali intendono limitare o incoraggiare le minacce che l'accettazione dello statu quo e della divisione sul piano territoriale e militare gli fanno correre sul piano culturale e ideologico?

È molto difficile rispondere. Sul piano dei principi gli stati occidentali tengono molto alla libera circolazione dei beni, degli uomini e delle idee. Ma quale peso hanno questi principi in una Realpolitik sempre più predominante che riposa proprio sul declino del messianesimo ideologico? D'altro canto, molte critiche di stampo marxista ritrovano nel principio della libera circolazione dei beni la chiave di una politica americana caratterizzata dalla ricerca dell'« open door » e del « free access ». Fosse vero, bisognerebbe allora rispondere alla domanda se la circolazione degli uomini e delle idee è separabile da quella dei beni o se è un loro strumento, oppure una conseguenza inevitabile o, infine, se l'evoluzione e i contatti economici, tecnici, scientifici, culturali, ideologici, sociali e politici sono inseparabili, ma i loro rapporti sono imprevedibili. In quest'ultimo caso, gli stati occidentali intendono collaborare con l'Urss per introdurre elementi di divisione, temono le conseguenze dell'interpenetrazione per le proprie società, intendono utilizzarla per fare avanzare i loro obiettivi politici, intendono abbandonare il processo a se stesso non potendo altrimenti controllarlo, oppure intendono cercare di costruire progressivamente un sistema che combini nel più flessibile dei modi sicurezza e mutamento, equilibrio e interpenetrazione?

Un breve sguardo alla preistoria della Conferenza, dal 1970, potrà forse darci qualche indicazione a questo effetto.

Cultura, circolazione e Csce

È possibile distinguere due serie di sviluppi che interessano il nostro soggetto. Quelli — forse i più importanti — che hanno avuto luogo sul piano bilaterale o a proposito di negoziati multilaterali specifici e quelli che riguardano direttamente la preparazione della Conferenza.

Dalla prima serie emerge la contrapposizione di concezioni fra Est e Ovest e una certa volontà occidentale d'associare i miglioramenti sul piano della cultura e dei contatti al riconoscimento dello statu quo

e ai progressi della cooperazione economica domandati dall'Est. Tuttavia le iniziative occidentali si segnalano per la loro prudenza, basata su una volontà in generale di non mettere in pericolo la distensione ma anche su ragioni specifiche, come la predilezione della Francia per la salvaguardia della sovranità e dei controlli dello stato o la ripugnanza americana a rimettere in causa lo statu quo politico, le quali fanno trovare a questi due paesi un terreno d'intesa con l'Unione sovietica.

Le due dichiarazioni di principi franco-sovietica (ottobre 1971) e russo-americana (maggio 1972) sono a questo riguardo istruttive. Entrambe contengono un paragrafo che riguarda la cooperazione culturale, ma l'articolo 13 della dichiarazione franco-sovietica insiste sull'idea che questa debba concernere gli individui e non solamente gli stati. Nulla d'equivalente nella dichiarazione russo-americana, la quale d'altra parte non menziona quel principio della libera circolazione degli uomini e delle idee che in sede Nato gli Stati Uniti avevano difeso di fronte a una Francia che preferiva il più neutro termine di scambi culturali.

Al contrario, nel dibattito dell'assemblea dell'Unesco a proposito delle comunicazioni via satellite nel novembre 1972, è la Francia che si trova a fianco dei paesi dell'Est e di alcuni paesi meno sviluppati a raccomandare il controllo governativo nei paesi ricettori mentre gli Stati Uniti si dichiarano per la libertà di diffusione e di ricezione integrale — e in questo alcuni vedono un « imperialismo delle comunicazioni ».

Del pari alla conferenza di Helsinki dei ministri della cultura (giugno 1972) la Francia aveva adottato una posizione intermedia nello scontro fra le due concezioni della cultura, quella dell'Ovest, che era soprattutto difesa dalla Gran Bretagna e che difendeva la libertà di creazione, d'espressione e di diffusione, e quella dell'Est che riservava tale libertà alla « buona cultura » e che insisteva sulle responsabilità dell'artista nei confronti della società.

Ma senza dubbio, come per tutto quello che concerne le relazioni Est-Ovest in Europa, è in quello che riguarda i due stati tedeschi e i loro rapporti che si devono cercare gli avvenimenti e le evoluzioni più decisivi. Il trattato fondamentale fra le due Germanie offre l'esempio più cospicuo del mercato implicito fra la vittoria diplomatica ottenuta dall'Est e le concessioni umane (*Menschliche Erleichterungen*) ch'esso deve dare in cambio. È evidente che quella vittoria è assai più massiccia e irreversibile, mentre le concessioni sono più fragili e modeste. Ma non è meno evidente che Brandt ha ottenuto sul piano delle visite dalla Germania dell'Ovest, della riunificazione delle famiglie separate, dell'amnistia in Germania orientale, più concessioni di quanto si potesse pensare e, in ogni caso, più di quanto i dirigenti della Rdt auspicassero.

È per questa ragione che è innanzitutto in Rdt che ha preso i natali la dottrina dell'Abgrenzung e che si è sviluppata la campagna, ripresa poi in tutto il campo sovietico ma soprattutto in Urss, in Polonia e in Cecoslovacchia, sui pericoli dei contatti e della distensione, sull'intensificazione della lotta antimperialista e sulla necessità di rafforzare la vigilanza ideologica. Una delle manifestazioni più clamorose di questo sentimento di vulnerabilità e di questa ripugnanza a dei contatti umani, accettati per ragioni diplomatiche, è il divieto fatto ai funzionari e agli apparatchiks della Rdt di avere il minimo contatto con i visitatori della Germania occidentale, portatori di germi ideologici. Un esempio non meno chiaro è l'esperienza fallita di aprire le frontiere fra la Rdt e la Polonia: l'afflusso dei visitatori è stato tale che la corsa dei polacchi ai magazzini meglio riforniti della Germania orientale e quella dei tedeschi dell'est ai chioschi polacchi dotati di giornali un po' meno monotoni ha costretto le autorità a mettere fine, almeno provvisoriamente, all'esperienza.

Di fronte all'Occidente il primo gesto delle autorità della Rdt dopo la ripresa delle relazioni diplomatiche con la Gran Bretagna è stato di chiedere che fossero cancellate le emissioni della Bbc destinate alla Germania orientale. La campagna contro le radio straniere, in particolare contro Radio Free Europe e Radio Liberty da Monaco, è andata crescendo in tutta l'Europa orientale. Chiaramente la Csce era l'occasione sul piano europeo, come il Grundvertrag su quello tedesco, per una campagna tesa ad affermare instancabilmente che la circolazione delle idee e della cultura poteva aver luogo solo in un senso, o almeno che essa non poteva far spazio alle idee sovversive o alle opere culturali negative o degradanti. La ripetizione del tema « niente diffusione all'anticultura », la denuncia (per es. da parte di Yuri Jukov, « Chimere e illusioni dei falchi », nella Pravda del 5 gennaio 1973) delle tattiche imperialiste che mirano a cambiare le società socialiste dall'interno, si fa particolarmente stridula durante l'inverno, mentre la questione viene affrontata ad Helsinki. La linea ufficiale è data da Breznev nel suo discorso del 21 dicembre 1972: accettazione degli scambi e dei contatti culturali e umani ma « nel rispetto della sovranità dei diritti e dei costumi di ciascun paese ». Nello stesso momento l'Urss prende delle misure — come l'adesione alla convenzione internazionale dei diritti d'autore — che le consentono di estendere più efficacemente la censura all'interno e di aggravare considerevolmente le difficoltà dei propri scrittori contestatari, pur facendo un passo nel senso della cooperazione istituzionalizzata con l'Occidente.

Conclusioni analoghe emergono dalla preistoria della stessa Csce. I termini del dialogo sono posti nel 1970: la cooperazione culturale è ora esclusa dalle proposte del Patto di Varsavia (comunicato di Pra-

ga, maggio 1970), ora reintegrata su domanda degli occidentali (comunicato di Budapest). La dichiarazione della Nato a Roma chiede un contributo a un « movimento piú libero delle persone, delle idee e della informazione » e lo sviluppo della cooperazione nel campo culturale, economico, tecnico e scientifico nonché nel campo dell'ambiente.

Ai negoziati multilaterali preparatori di Helsinki il dibattito ha in gran parte insistito sui legami fra questi diversi aspetti e sulle loro rispettive priorità. All'ottimismo occidentale dopo la prima sessione, che aveva visto affermarsi, su delle questioni di procedura, l'indipendenza della Romania e la mutua solidarietà dei piccoli stati neutri e non allineati assieme a quella dei Nove della Comunità europea, ha fatto seguito un'impressione di insabbiamento dopo la terza fase e poi di precipitazione nel corso dell'ultima, dominata dalle esigenze del calendario. Le difficoltà si sono manifestate in gran parte per l'emergere della cultura e dei contatti umani come uno degli ostacoli essenziali. Peraltro a questo stadio di trattativa preparatoria le battaglie sono state ingaggiate essenzialmente su questioni procedurali ma rivelatrici delle priorità di ciascuno. Dapprima i sovietici volevano trattare la cooperazione culturale nel quadro della cooperazione economica, poi hanno accettato di farne un soggetto ovvero, nel gergo della conferenza, una « corbeille » a parte, la terza. In seguito hanno voluto accordare ai contatti umani e al diritto all'informazione un posto solo subordinato rispetto agli scambi culturali propriamente detti, mentre gli occidentali volevano metterli in evidenza. Un certo mercanteggiamento piú o meno tacito sembra esserci stato fra la terza e la quarta corbeille, cioè fra i contatti culturali e l'organo permanente, ma in entrambi i casi le concessioni dell'una e dell'altra parte appaiono soprattutto verbali. Sembra che i sovietici abbiano insistito presso i loro interlocutori (in particolare con Pompidou durante la sua visita a Mosca nel gennaio 1973) sull'importanza ch'essi danno al proprio controllo interno e sull'inamovibilità della loro posizione di fondo. A Helsinki, per bocca di Zorin, l'hanno riaffermato periodicamente, con energia, persino con brutalità, mostrandosi per il resto generalmente pronti a delle concessioni tattiche ma non impegnative circa l'atteggiamento di fondo. Così, hanno preteso che la dichiarazione di principi che precede il mandato della terza corbeille riaffermi il principio della sovranità dello stato e della non ingerenza negli affari interni, al fine di sottolineare il controllo dello stato mentre gli occidentali intendevano sottolineare quello dei diritti dell'uomo. Infine, sembra che ci si contenti di un vago riferimento ai principi posti a proposito della prima corbeille, quella della sicurezza. Del pari, per il mandato propriamente detto, gli occidentali auspicavano un'azione positiva della Conferenza per trovare nuove strade ai contatti umani, l'Urss una formulazione restrittiva che parlasse

solo dello studio dei mezzi, mentre alcuni paesi occidentali cercavano una via di mezzo edulcorata che privasse il mandato di un contenuto preciso. In realtà ci si orienterà verso la ricerca di vie « mutuamente accettabili ».

Non si può dire che queste giostre oratorie e formali pregiudichino l'azione della stessa Conferenza. Tuttavia si può essere d'accordo con il corrispondente della « Stampa » sui fatti (i sovietici rinuncerebbero ad affermare la dottrina della sovranità limitata, gli occidentali non insisteranno per una liberalizzazione degli scambi umani e culturali)¹, ma considerare, diversamente da lui, che non si tratta in realtà di un match nullo. La dottrina Breznev è scritta nei fatti in Europa orientale, i sovietici avrebbero probabilmente sperato di ottenere una conferma esplicita ma la Conferenza di per sé ne costituisce un'accettazione implicita; al contrario, gli occidentali speravano dalla Conferenza un'azione positiva, dinamica o evolutiva sui contatti umani e culturali. Se non l'ottengono il vantaggio sarà interamente dalla parte dei sovietici.

Incontestabilmente su questo punto esistono nelle posizioni occidentali degli ondeggiamenti, avendo ciascun paese delle ragioni proprie per una certa ambiguità. Il problema della « circolazione », il solo settore dove l'Occidente è « demandeur », non è abbandonato ma sembra occupare per ciascuno il terzo posto, dopo la preoccupazione di non compromettere gli interessi difensivi dell'Occidente e quella di non dispiacere troppo all'Urss, rischiando di compromettere sia le relazioni bilaterali dei rispettivi paesi con quest'ultima, sia la stessa Conferenza.

Possibili strategie

Che cosa ci insegnano gli sviluppi degli ultimi mesi circa le risposte, probabili o auspicabili, dei differenti interlocutori al problema generale quale l'abbiamo posto nella prima parte?

Da parte sovietica in astratto sono possibili tre strategie:

1 - *L'autarchia*: resta l'ideale tradizionale e desiderato, ma reso impossibile dai bisogni economici e tecnici; la politica di Breznev dalla primavera 1969 e, ancor più, dal XXIV Congresso del Pcus mostra chiaramente che egli ha scelto di fare appello al mondo esterno, in particolare agli Stati Uniti, alla Germania e al Giappone, per superare la attuale crisi economica dell'Urss e assicurare lo sviluppo futuro;

2 - *Separazione fra cooperazione economica e tecnica e isolamento ideologico, sociale e culturale*: anche a questo proposito si tratta di

¹ A. Rizzo, *Un match nullo a Helsinki*, 26 maggio 1973.

un vecchio ideale comunista e nel contempo russo: « il consolidamento del potere autocratico e del controllo centralizzato sotto Ivan III e Ivan IV, come piú tardi sotto Stalin, ha comportato un processo quasi schizofrenico di estensione dei prestiti tecnologici dall'Occidente e di simultaneo rafforzamento dell'isolamento ideologico rispetto ad esso (compresa la persecuzione degli ebrei « cosmopoliti » e il ripopolamento delle province baltiche orientate ad Occidente).

I tormenti dell'« epoca dei torbidi » che seguirono questo antico periodo di espansione produssero una crisi in una Russia potente ma primitiva e psicologicamente incapace di accettare la logica di una modernizzazione di tipo occidentale quale si trovava nei programmi di formazione e riforma di Boris Godounov, ovvero Falso Dimitri, e di Vasili Chomiky². È proprio questo stesso tentativo che costituisce il centro della politica sovietica attuale. Può dirsi che arrivi allo stesso tipo di crisi. In ogni caso i dirigenti sovietici sanno bene che la separazione non può essere realizzata completamente neppure in caso di successo. Forse anzi hanno una coscienza esagerata dei pericoli di fall out ideologico che i contatti economici e tecnici comportano. È per questo che la loro politica si completa in una terza strategia, cioè:

3 - *La controffensiva*: questa prende tre forme. In primo luogo, rafforzamento della « lotta ideologica » e della repressione all'interno, particolarmente in Urss dove la persecuzione degli intellettuali contestatori e degli scrittori indipendenti è sempre piú efficace e spettacolare. In secondo luogo, si tratta di attaccare l'Occidente sul proprio terreno, ritorcendogli gli argomenti e indirizzandogli rivendicazioni analoghe alle sue. I paesi comunisti fanno notare a giusto titolo che le difficoltà circa i permessi d'uscita che i loro cittadini incontrano per accedere ai paesi occidentali sono spesso inferiori a quelle dei cittadini occidentali per entrare nei paesi dell'Est. Altri argomenti, piú speciosi, pretendono che è l'Occidente ad opporsi alla comunicazione culturale per il fatto che il numero di traduzioni dall'ungherese e dal bulgaro in francese o in inglese è inferiore a quello delle traduzioni francesi o inglesi in bulgaro e ungherese, o per il fatto che il numero di ore di televisione importato dall'Occidente è superiore a quello che vi viene esportato. La terza forma di controffensiva, quella che piú direttamente può riguardare la Csce, consiste in manovre dirette a estendere, dietro l'apparenza di concessioni e distensione, il campo d'applicazione della loro censura anche all'esterno: l'adesione alla convenzione dei diritti d'autore permette di soffocare il Samizdat e Soljénitzin, così come un accordo sulle emissioni radio potrebbe permettere di far tacere

² J. Billington, *The Intellectuals*, in Kassoff A. (ed.), *Prospects for Soviet Society*, Londra, 1968.

o disturbare Radio Free Europe e Radio Liberty piuttosto che di evitare la loro interferenza. E ciò pone all'Occidente il problema di sapere se l'istituzionalizzazione multilaterale della sorveglianza sui contatti non finirà per restringerli piuttosto che svilupparli.

Tutto dipende evidentemente dal fatto che i paesi occidentali abbiano o no, per quanto li riguarda, una politica in materia. Anche qui tre strategie sono possibili.

La prima, la piú naturale, quella che raccomandano osservatori qualificati come Michel Tatu e Peter Wiles, è quella del mercanteggiamento fra i settori in cui sono i sovietici a chiedere e quelli che corrispondono ai principi o agli obiettivi dell'Occidente: si tratterebbe di scambiare il riconoscimento dello statu quo con la tolleranza del cambiamento pacifico, il riconoscimento delle frontiere con l'allentarsi delle loro chiusure, l'economia con la cultura, la circolazione dei beni con la circolazione degli uomini, l'esportazione dei calcolatori con l'esportazione dei giornali.

Per molteplici ragioni è assai difficile realizzare questa strategia in modo globale, diretto e a lungo periodo. In primo luogo è molto difficile stabilire equivalenze ed equilibri fra settori cosí eterogenei. In secondo luogo se è vero che i sovietici ricercano innanzitutto la cooperazione economica e tecnica e gli occidentali la liberalizzazione culturale e ideologica, tuttavia il grado di intensità dei due interessi resta molto differente. I sovietici hanno dei bisogni urgenti sul piano economico ma debbono attenersi a dei vincoli ideologici e politici, inerenti alla stabilità del loro regime, non meno imperiosi. Agli occidentali piacerebbe ottenere un maggior movimento di uomini e di idee, ma non ne hanno un bisogno indispensabile: il loro interesse per la sorte delle popolazioni dell'Est è reale ma non prioritario. D'altro lato, il loro interesse a una cooperazione economica con i paesi dell'Est è minore di quello di questi ultimi, e tuttavia esiste. Anzi, numerosi ambienti economici hanno un interesse incondizionato alle relazioni con l'Est e non ammettono affatto che le loro transazioni siano subordinate a considerazioni diverse dalla profittabilità. I governi dei paesi capitalistici, d'altra parte, non possono controllare i loro industriali e i loro banchieri secondo le necessità delle loro politiche. Tuttavia, nella misura in cui oggi l'Urss sembra chiedere dei veri e propri piani di industrializzazione a lungo termine, con investimenti enormi, crediti a lunghissima scadenza e profitti assai incerti, sicuramente tutto ciò implica un ruolo piú grande degli stati occidentali rispetto alle loro imprese e lo stabilirsi di una relazione del tipo piano Marshall che dovrebbe comportare a sua volta degli aspetti politici.

Ove questo mercanteggiamento sui temi della libera circolazione non apparisse praticabile in sede di negoziato, ci sono due altri atteg-

giamenti, che si collocano a due estremi opposti.

Si può sostituire al mercanteggiamento l'utilizzazione polemica e tattica degli stessi temi. Si affermano i principi della libertà e della circolazione in forma intransigente, senza farsi illusioni circa le possibilità concrete di tale affermazione. Inoltre si mettono sul tappeto le questioni più imbarazzanti per i sovietici sia per ostacolare la Conferenza (come per un lungo tratto di tempo si è fatto), sia per farla fallire, sia per influenzarla nel senso di dissuadere i sovietici dall'intavolare discussioni o emettere rivendicazioni imbarazzanti per l'Occidente. Questo atteggiamento, legittimo sotto il profilo della tattica diplomatica, se portato troppo avanti, rischia di compromettere quelle concessioni pratiche che potrebbero ottenersi e di condurre in seguito a un cedimento senza contropartite.

Il terzo atteggiamento consiste, al contrario, nel lasciar cadere ogni pressione e anche ogni rivendicazione che i sovietici potrebbero considerare provocatoria e nel puntare tutto su un atto di fede nel processo storico. Si farà allora uno sforzo per rassicurare i sovietici, addirittura per aiutarli a stabilizzare il loro impero, nella speranza che una volta rassicurati lo renderanno meno rigido. La logica di questo atteggiamento conduce a delle concessioni senza contropartita a breve termine, sul piano diplomatico e ideologico, nella speranza che i contatti economici e tecnologici, per loro stessa virtù, avranno nel lungo periodo delle ripercussioni favorevoli sul piano umano e politico. In una larga misura è la stessa scommessa che fa Willy Brandt. Il risultato è assai incerto, dal momento che l'Urss fa chiaramente la scommessa contraria. Quanto meno a breve termine è la scommessa dell'Urss che è più realista: come ha fatto notare Sakharov, il processo implica una maggiore repressione e rigidità all'interno dell'impero sovietico. L'Occidente rischia di non risultare mai tanto rassicurante da dare ai dirigenti sovietici fiducia nelle loro popolazioni, ma di esserlo troppo rassicurandoli sull'impunità della repressione.

Ma, d'altra parte, cosa proporre che sia realistico? È indispensabile combinare i tre approcci, ma bisogna pur confessare che per l'essenziale non si può che sperare nel processo a lungo termine. A due condizioni, però, che mi paiono essenziali. Innanzitutto, occorre fare quanto è possibile per orientare il processo a beneficio dei paesi dell'Europa dell'Est e non solo dell'Urss, delle popolazioni e non solo degli stati; occorre dunque opporsi al doppio tentativo di centralizzazione imperiale e statale degli scambi tanto economici che culturali, di cui la cooperazione paneuropea rischia di essere l'oggetto. In secondo luogo, è necessario proteggere il processo dai contraccolpi, dal sospetto e dalla repressione. Non si tratta di « costruire dei ponti » (questi devono essere il più apolitici possibile) ma dei parafulmini o degli ombrelli. Nasce

di qui l'importanza di un codice di buona condotta, di un dialogo sui limiti tollerabili e desiderabili dell'interpenetrazione, per evitare che quanto oggi viene incoraggiato sotto il nome di cooperazione sia denunciato domani come sovversione.

Senza emettere esigenze inaccettabili o sperare in un mercanteggiamento globale, non bisogna neppure cedere alla timidezza di alcuni fautori del processo. Da una parte, non bisogna aver paura di affermare i propri principi, come l'Est afferma i suoi, senza peraltro domandare mai nulla che non si sia pronti ad accordare. C'è ancora molto da fare, anche dal lato occidentale, nella direzione di questa logica della reciprocità e dell'interpenetrazione.

D'altra parte, e soprattutto, non bisogna sottovalutare le possibilità di trattative parziali su alcuni punti, al momento buono. Esistono a questo proposito numerosi esempi, che vanno dal negoziato fra Stati Uniti e Ungheria per il rientro di quest'ultima alle Nazioni unite in cambio dell'amnistia ai prigionieri politici all'inizio degli anni sessanta, fino alle amnistie che hanno preceduto certi accordi commerciali. I due esempi più recenti e spettacolari sono le concessioni umane già menzionate, ottenute da Brandt malgrado i timori dei tedeschi dell'Est e soprattutto la soppressione della tassa all'emigrazione degli ebrei sovietici ottenuta dal Congresso americano come condizione della ratifica dell'accordo commerciale con l'Urss.

La questione dei limiti fra il tacito e l'esplicito, l'informale e lo istituzionalizzato, l'apolitico e il politico, il bilaterale e il multilaterale resta aperta e deve essere risolta pragmaticamente, secondo i casi. Ma l'impossibilità di una panacea e la necessità della flessibilità e dell'empirismo sul piano pratico non sopprimono la necessità di una concezione d'insieme che, attraverso l'Europa dell'est, si associ all'idea che gli europei occidentali si fanno delle loro società e della sicurezza del continente.

IV. Il probabile esito istituzionale

di Natalino Ronzitti

L'organizzazione attuale dell'Europa

Prendendo in considerazione gli stati riuniti ai preliminari di Helsinki, si è portati a pensare che, nelle sue linee essenziali, l'attuale assetto europeo ripeta, in qualche modo, la composizione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite. Come in quest'ultima, in Europa possono essere individuati tre blocchi e precisamente un blocco occidentale (paesi appartenenti alla Nato), un blocco orientale (paesi appartenenti al Patto di Varsavia) e un gruppo di paesi che tenta di seguire una politica di equidistanza dai due blocchi principali (com'è noto nell'Assemblea generale delle Nazioni unite tale gruppo comprende gli « afroasiatici » mentre in Europa è costituito dai « neutrali e non allineati »). Il paragone, però, è soltanto estrinseco. Innanzitutto, i neutrali e non allineati europei, sia per quanto riguarda la consistenza numerica sia per quanto concerne gli interessi di cui sono portatori, difficilmente possono essere paragonati al gruppo afroasiatico operante in seno alle Nazioni unite. In secondo luogo, neutrali e non allineati europei, al contrario di quello che accade per gli afroasiatici, sono « sbilanciati » a favore del blocco occidentale. In terzo luogo, gli stati in questione non hanno avuto finora la possibilità di seguire una linea di condotta unitaria e collettiva, poiché non esiste un foro d'incontro degli stati europei, dotato di ampie competenze. L'unico foro attualmente esistente, l'Ece, ha competenze settoriali e, comunque, non si è mostrato in grado di superare il « tecnicismo » che lo ha contraddistinto. Il fatto è che, in termini istituzionali, il continente europeo ripete la spaccatura cui

Natalino Ronzitti è incaricato di Organizzazione internazionale all'Università di Pisa.

ha dato luogo la guerra fredda e che ha impedito l'instaurazione di organismi regionali a vocazione continentale. Nel continente europeo hanno attecchito certi tipi di patti regionali (Nato e Patto di Varsavia) che si contraddistinguono per il fatto di essere organizzazioni collettive di difesa, inquadrabili nell'art. 51 della Carta delle Nazioni unite (che autorizza appunto la legittima difesa in forma individuale ed associata). Tali patti rispecchiano, abbastanza fedelmente, la traduzione in termini istituzionali del sistema bipolare e sono il frutto del coagularsi, intorno alla potenza leader, delle medie e piccole potenze. Essi, come dimostra la prassi, sono dotati di una notevole « resistenza », poiché hanno attraversato, pressoché indenni, le più importanti fasi in cui si è manifestato il bipolarismo: guerra fredda e coesistenza pacifica, contrassegnata da una limitata convergenza delle due superpotenze su determinati obiettivi. Saldamente ancorati alla potenza leader, i patti in esame hanno congelato il continente europeo in due distinte sfere d'influenza, accettate da entrambe le parti, sfere che hanno coesistito in virtù della tacita intesa secondo cui il continente europeo non avrebbe dovuto essere considerato come un'area di frizione e d'instabilità. Da ciò due conseguenze: a - l'assenza di conflitti tra blocchi, essendo essi possibili solo nella misura in cui gli stati leaders decidano lo scontro « globale »; b - l'impermeabilità di ciascun blocco all'azione di attori esterni al blocco stesso, siano essi stati od organizzazioni internazionali.

Le altre organizzazioni che costellano il continente hanno potuto costituirsi grazie allo scudo protettivo dei due blocchi politici. All'ombra di tale scudo, talune di esse (particolarmente Comunità europee e Comecon) hanno potuto crescere e prosperare; lo scudo in questione, tuttavia, ha segnato un limite invalicabile alla loro configurazione soggettiva impedendo che si potesse manifestare (o fosse comunque seguita da risultati concreti) una vocazione di apertura nei confronti di paesi appartenenti all'altro blocco o che di tale apertura potessero usufruire paesi obbligati (di fatto o giuridicamente) a seguire una politica di equidistanza dai blocchi. All'interno dei due blocchi, però, i rapporti tra organizzazioni politicomilitari ed organizzazioni di tipo diverso (soprattutto economiche) non si sono evoluti in modo simmetrico: infatti, mentre in Oriente la presa dell'organizzazione politicomilitare su quella economica è stata ed è tale che quest'ultima non si è sviluppata in modo indipendente dalla prima, in Occidente i rapporti tra organizzazione politicomilitare ed organizzazione di altro tipo hanno seguito un diverso modello di sviluppo.

Tenendo conto del fatto che ad Occidente l'organizzazione politicomilitare comprende membri appartenenti a continenti diversi, sono state create organizzazioni che includessero tutti gli stati membri (Ocse) oppure fossero espressione del regionalismo europeo di tipo occiden-

le (Consiglio d'Europa). Tali organizzazioni, però, o sono entrate ben presto in una fase di « stagnazione » oppure non hanno potuto conseguire gli ambiziosi programmi che si proponevano. Né una sorte migliore hanno avuto i tentativi di dar vita, a livello di regionalismo europeo, ad organizzazioni politicomilitari (fallimento della Ced, rapida obsolescenza, se pure di obsolescenza si può parlare, dello Ueo). Si è invece sviluppato un processo integrativo (Comunità europee) che non solo non è la copia economica della sovrastante organizzazione politicomilitare, ma ha altresì dato luogo a conflitti d'interessi tra i membri appartenenti a quest'ultima (problema dei rapporti Europa-Stati Uniti). Il processo integrativo europeo, inoltre, si contraddistingue per il fatto di essere un polo autonomo di sviluppo, che attrae altri paesi europei occidentali (vedi il rapido decadimento dell'Aee) ed africani.

Resta da considerare il « regionalismo periferico europeo » e l'unico organismo in cui siano riuniti, a livello continentale, Est ed Ovest. Comunque, delle potenzialità insite in tale organismo parleremo quando si dovranno affrontare i problemi della cooperazione economica.

Dopo aver descritto la « mappa » dell'Europa attraverso le sue organizzazioni regionali, restano da esaminare i principi e le regole di condotta cui gli stati del continente (« uti singuli » o collettivamente, cioè in quanto raggruppati in seno ad organizzazioni subregionali) si ispirano, prima di passare ad esaminare le « nuove » regole cui dovrebbe o potrebbe ispirarsi il sistema europeo. Tale analisi sarà condotta avendo riguardo alla cooperazione economica e libera circolazione delle idee e delle persone. Per quanto concerne la questione della sicurezza, poiché l'analisi ad essa relativa si risolverebbe, per lo più, in una mera descrizione dei patti regionali (Nato e Patto di Varsavia), ci limitiamo a rinviare alle considerazioni precedentemente svolte.

La « cooperazione economica » pone problemi particolarmente « spinosi » relativamente ai rapporti tra Comunità europee e paesi socialisti; invece il rapporto tra Comunità europee e stati occidentali non membri è un rapporto privilegiato sotto diversi profili. In questo ultimo caso, infatti, vengono in considerazione paesi appartenenti agli enti economici e finanziari internazionali a carattere universale (Fmi, Gatt etc.) che si ispirano, nelle loro reciproche relazioni, agli stessi principi generali. Anche se sussistono divergenze e conflitti d'interessi su questioni « concrete », l'appartenenza allo stesso « ambiente sociale » spiana la strada alla stipulazione di accordi globali, come quello concluso il 22 luglio 1972 tra Comunità europee ed i membri residui dell'Aee (Svizzera, Finlandia, Austria, Svezia, Portogallo, Islanda)¹.

¹ Cfr. « Bollettino delle Comunità Europee », n. 9, 1972, pp. 11 ss.

Nei rapporti tra paesi Cee e membri del Comecon la cooperazione è ostacolata non solo da intralci di carattere sostanziale (ovviamente i piú importanti), ma anche di carattere formale. Innanzitutto il rifiuto di riconoscere la Cee come interlocutore negoziale (accompagnato, d'altra parte, da un analogo rifiuto, anche se implicito, della Cee nei confronti del Comecon). Sotto il profilo formale, tuttavia, l'ostacolo è piú apparente che reale, poiché gli stati membri della Cee hanno potuto stipulare accordi bilaterali, che si ispirano ai medesimi criteri, con i paesi dell'Europa orientale. Piú incisivi sono invece gli ostacoli derivanti dalla non appartenenza (o l'appartenenza di alcuni di essi solamente) dei paesi dell'Est agli accordi multilaterali per la promozione degli scambi internazionali ed agli enti economici internazionali. Ciò comporta che la regolamentazione dei rapporti commerciali (ad es. clausola della nazione piú favorita) e finanziari (problemi del credito e di liquidità) venga effettuata in via bilaterale. Si nota invece un'interessante evoluzione dell'atteggiamento orientale nei confronti dell'arbitrato di « tipo occidentale ». Ne è prova la recente adesione della Unione sovietica alla Convenzione di New York sul riconoscimento delle sentenze arbitrali straniere. Una prassi evolutiva, con conseguente accettazione di strumenti di « tipo occidentale », è pure da riscontrare in merito alle convenzioni multilaterali relative alla proprietà letteraria: l'Unione sovietica ha infatti aderito alla Convenzione di Ginevra del 1952 sulla protezione dei diritti d'autore². Si ha invece una carenza di regolamentazione per quanto riguarda le garanzie agli investimenti esteri, garanzie che si rivelano essenziali per la promozione della cooperazione industriale. Il problema, però, non si era finora posto in pratica, anche perché le recenti iniziative in materia hanno assunto la forma dei contratti di fornitura e quindi erano garantite nel quadro dell'arbitrato commerciale (o erano garantite dallo stato di cui la società fornitrice aveva la nazionalità; lo stato in questione subentrava, se del caso, nelle ragioni di credito dell'impresa nei confronti dello stato debitore). Tuttavia l'ipotesi, da piú parti prospettata, di imprese che operino direttamente nei mercati dell'Est pone il problema delle « garanzie ». A quanto risulta, alcuni stati appartenenti al Comecon hanno emanato una legislazione per le società miste³, ma

² Adesione che da taluni è stata tuttavia interpretata come un mezzo per inasprire la lotta contro il c.d. Samizdat e colpire duramente gli autori che « esportino clandestinamente » le proprie opere in Occidente, accusandoli di violare le norme sovietiche per il commercio con l'estero: Cfr. « Le Monde », 27 marzo 1973, p. 5.

³ Per alcuni dati cfr. L. Pronyakova, V. Yernakov, *Economic Ties Between European Socialist and Capitalist Countries*, « International Affairs », December 1972, Moscow, p. 109 nonché Aldo Giobbo, *Prospettive degli scambi e della cooperazione economica, La Conferenza paneuropea*, « Quaderni di relazioni internazionali n. 2 », 1973, Ispi, Milano, p. 14.

non hanno accettato la Convenzione di Washington sulle garanzie degli investimenti all'estero. Com'è noto, i paesi orientali hanno tenacemente osteggiato tale Convenzione.

Una volta esaminati, sia pure succintamente, i principi attualmente vigenti in materia di rapporti economici tra Est ed Ovest, resta da considerare il problema di « una piú libera circolazione delle idee e delle persone ». Su questo punto, le divergenze di opinioni tra Est ed Ovest sono ragguardevoli. In primo luogo è ancora da chiarire il significato di una formula piuttosto ambigua. Infatti « una piú libera circolazione degli uomini e delle idee » può essere ricondotta sia sotto l'angolo visuale dei diritti dell'uomo sia sotto quello della cooperazione culturale. Probabilmente è stata avanzata (da parte occidentale) una formula ambigua che potesse tener conto o mediare tra le due esigenze, a causa delle divergenze, spesso radicali, che dividono Est ed Ovest in materia di diritti dell'uomo. Una divisione di fondo concerne innanzitutto il tipo di diritti da garantire: mentre gli stati dell'Europa occidentale accordano preminenza alla garanzia dei diritti civili e politici, quelli dell'Europa orientale considerano scopo principale la promozione dei diritti economici e sociali. È pure da aggiungere che gli stati della Europa orientale si sono piú volte dimostrati ostili alla instaurazione di controlli internazionali, volti ad assicurare il rispetto dei diritti sanciti in patti internazionali. D'altra parte gli orientali hanno sempre insistito nel ribadire che nell'ambito della protezione dei diritti dell'uomo esiste una priorità, da individuare nella lotta al colonialismo e nella protezione delle popolazioni ancora sotto regime coloniale. In realtà un punto d'incontro tra Est ed Ovest c'è stato ed è avvenuto in occasione dell'approvazione all'unanimità da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dei due Patti sui diritti dell'uomo, relativi, rispettivamente, ai diritti economici, sociali e culturali ed ai diritti civili e politici. Tali patti, però, non sono ancora entrati in vigore. Pertanto, la situazione attuale è la seguente: ad Occidente la salvaguardia dei diritti umani è uno dei compiti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei suoi organi di garanzia (Commissione, Corte europea dei diritti dell'uomo e Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa). Altro strumento (per la protezione dei diritti economici e sociali) è la Carta sociale europea, che però non ha un « contenuto normativo » pari a quello della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nell'Europa orientale, invece, la promozione dei diritti umani non è « internazionalizzata », nel senso che essa non è ricompresa, a quanto risulta, nel quadro di accordi internazionali tra stati appartenenti al medesimo ambiente sociale: all'occorrenza, di tali diritti (specialmente di quelli economici e sociali) si fa menzione nelle rispettive costituzioni.

Finora, dunque, un ponte tra Est ed Ovest deve essere ricercato

solo negli accordi di cooperazione culturale. Si tratta, ovviamente, di cooperazione intergovernativa, bilaterale e non multilaterale, che si presta ad essere controllata dagli stati contraenti.

Gli « scenari » istituzionali

Veniamo ora a considerare il « futuro » sistema europeo, mettendo a fuoco le linee essenziali degli « scenari istituzionali » nell'ambito dei quali il continente europeo potrebbe essere strutturato dopo la conclusione della Conferenza (o, piú precisamente, a conclusione di un processo che dovrebbe essere messo in moto dalla Conferenza). A tal fine, e come già risulta dall'analisi precedente, sarà necessario studiare due problemi: a - i principi e (o) le regole cui gli stati europei dovranno attenersi nelle loro relazioni reciproche; b - i meccanismi o organismi che potranno garantire il rispetto di tali principi e regole ed esaltarne la promozione. Regole, organismi e meccanismi possono essere considerati come un « tutto » oppure essere « scomposti » a seconda che attengano alla sicurezza, alla cooperazione economica ed a quella culturale (o piú libera circolazione delle idee e delle persone). Preferiamo seguire la seconda via, allo scopo di procedere ad un esame analitico, riservandoci però di tracciare un quadro d'insieme alla fine della esposizione, quadro che consenta di individuare le linee essenziali del sistema.

Gli aspetti istituzionali e normativi della « sicurezza » comportano la formulazione di tre ipotesi che presuppongono un diverso grado di coesione del sistema: massimo nella prima, minimo nella terza. Le tre ipotesi riguardano: a - l'istituzione di un'organizzazione regionale b - la stipulazione di un trattato di sicurezza accompagnato da una serie di misure collaterali c - la creazione di un sistema appena individualizzato, a « basso contenuto » normativo e istituzionale.

a - *L'istituzione di un'organizzazione regionale.* È l'ipotesi che ha maggiormente attratto la fantasia degli studiosi, anche se in genere non è stato sufficientemente approfondito il problema della sua applicabilità al continente europeo. L'organizzazione ipotizzata non dovrebbe essere un semplice patto per la difesa collettiva, ma un'istituzione ben piú pregnante, inquadrabile nel capo VIII della Carta delle Nazioni unite⁴. Piú precisamente, l'organizzazione in questione dovrebbe avere

⁴ Cfr. ad esempio Tomislav Mitrović, *Istituzionalizzazione of European Security and Cooperation*, « Review of International Affairs », n. 501, February 20, 1971, Beograd, pp. 27 ss. Cfr. pure Frans A. M. Alting von Geusau, *Planning Ahead: Security and Cooperation in the Seventies*, in Frans A. M. Alting von Geusau (ed.) *Nato and Security in The Seventies*, A. W. Sijthoff, Leyden, 1971, pp. 113-

tre caratteristiche principali, funzionare cioè: come strumento di difesa collettiva nei confronti dell'esterno; come strumento per intraprendere azioni coercitive (implicanti o non l'uso della forza) nei confronti di membri responsabili di gravi violazioni del patto sociale; come meccanismo (conciliativo e/o arbitrale) per la soluzione pacifica delle controversie di carattere regionale. Ovviamente, per poter esercitare le anzidette funzioni un'organizzazione siffatta dovrebbe essere dotata di una struttura organizzatoria e normativa piuttosto « sofisticata ». La istituzione di una organizzazione che abbia le funzioni e le caratteristiche ora descritte comporta il verificarsi di una serie di condizioni difficilmente ipotizzabili nel contesto europeo. Innanzitutto deve essere postulato un ambiente sociale notevolmente omogeneo, che condivida gli stessi valori e persegua i medesimi fini. In secondo luogo, non devono sussistere, tra gli stati membri dell'organizzazione stessa, patti regionali contrapposti per la legittima difesa collettiva: si è visto, infatti, che una delle funzioni dell'organizzazione consiste nell'istituzionalizzare la difesa collettiva nei confronti dell'esterno. Poiché le due condizioni prospettate non possono verificarsi nel contesto europeo (almeno in un futuro prevedibile), è per il momento inutile chiedersi quali conseguenze produrrebbe l'istituzione di una siffatta organizzazione.

È da aggiungere che le suddette condizioni dovrebbero in qualche modo ritenersi sussistenti anche se all'organizzazione regionale fosse attribuito il compito di intraprendere azioni coercitive e di dirimere le controversie tra gli stati membri, ma non la funzione di strumento di difesa nei confronti dell'esterno. Tra l'altro, un'organizzazione di quest'ultimo tipo, da inquadrare nel contesto di un processo di fram-

114, anche se egli si pronuncia per l'istituzione di un'organizzazione dotata di notevole autonomia nei confronti delle Nazioni unite. Per la creazione di un'organizzazione paneuropea, inquadrabile nel capo VIII della Carta, ma di cui non sono precisati sufficientemente i poteri in materia di « Peacekeeping » si pronuncia Charles Zorgbibe, *La création d'une organisation paneuropéenne symboliserait l'avènement d'un nouvel ordre sur le Vieux Continent*, « Le Monde diplomatique », (XVIII annata n. 212) novembre 1971, p. 2.

Modelli più sfumati ed articolati, che non prendono le organizzazioni di cui al capo VIII della Carta come punto di riferimento, sono invece elaborati da: M. Palmer, *The Prospects for a European Security Conference*, Federal Trust Study Group, London 1971, pp. 56 ss.; Johan Galtung, *A Security Commission for Europe: A Proposal*, Adiri, Colloque Européen, Juin 1969, pp. 34 ss.; Jean Siotis, *An Institutional Scenario for Europe*, in Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Europe, 1980, *L'avenir des relations intra-européennes (Rapports présentés à la Conférence des Directeurs et Représentants des Instituts européens de relations internationales)*, Varna 3-5, X, 1972), A. W. Sijthoff, Leyden, 1972, pp. 103 ss.; Karl Kaiser, *Europe and the United States, The Future of the Relationship*, Columbia Books, Washington, 1973, pp. 71-72. Vedi pure i cenni di Peter Nailor, *The Problem of Security in Europe*, in Kenneth J. Twitchett (ed.), *International Security, Reflections on Survival and Stability*, Oxford University Press, Oxford, 1971, p. 139.

mentazione a livello regionale del sistema delle Nazioni unite, comporterebbe l'istituzionalizzazione di una diarchia russoamericana sul nostro continente, poiché gli Stati Uniti non potrebbero non far parte di una futura organizzazione paneuropea. Per escludere questa eventualità una sola condizione appare ipotizzabile: un accelerato sviluppo del processo d'integrazione europea a livello politico, confluyente nella creazione di una entità capace di divenire uno degli elementi della diarchia che, di fatto, dovrebbe gestire il nuovo sistema europeo.

b - *Trattato sulla sicurezza, accompagnato da misure collaterali.* Bisogna anzitutto precisare il contenuto di tale trattato. Esso può essere di due tipi, volto cioè a garantire la sicurezza dei membri da attacchi esterni oppure inteso a garantire la sicurezza « inter se » degli stati parti del trattato stesso. La prima ipotesi ripete una delle condizioni per la costituzione di un'organizzazione regionale per la pace e la sicurezza ed è già stata considerata come irrealistica. La seconda, che qui prendiamo in considerazione, si dovrebbe essenzialmente concretare in un patto di non aggressione tra i due opposti blocchi (Nato e Patto di Varsavia) o tra gli stati membri dei due opposti schieramenti (cosa che non muta i dati del problema)⁵. Tuttavia un patto di non aggressione, in sé preso, significa ben poco se non è accompagnato da misure collaterali. Anzi, potrebbe creare un « falso senso di sicurezza » (ciò che potrebbe accadere pure se al patto di non aggressione fossero allegati uno o più protocolli contenenti regole di condotta vincolanti per gli stati; regole che finirebbero per ripetere i principi sanzionati dalla Carta delle Nazioni unite). L'individuazione di tali misure collaterali, tuttavia, suscita non poche difficoltà. Esse potrebbero consistere in uno o più trattati collettivi disponenti intorno: alle frontiere intraeuropee; all'istituzione di zone denuclearizzate o addirittura neutralizzate, alla riduzione delle forze e degli armamenti.

Le misure collaterali ora menzionate hanno per oggetto problemi che difficilmente saranno affrontati in sede di conferenza sulla sicurezza o che verranno discussi nell'ambito di un negoziato diverso (Mbfr). Pertanto, ci limiteremo ad effettuare solo brevi osservazioni in ordine ad un ipotetico trattato collettivo sulle frontiere intraeuropee. Tale trattato rischierebbe di sollevare questioni ora sopite: basti pensare alle clausole territoriali contenute nei trattati frutto della Ostpolitik. Per poter ratificare tali trattati, infatti, si è dovuto pagare un prezzo che

⁵ Il punto di vista dei giuristi sovietici, favorevoli alla stipulazione di un patto del genere, è illustrato da I. P. Blitchenko, in un « paper » dal titolo: *La sécurité européenne et les principes universellement reconnus du droit international* (a quanto risulta non ancora pubblicato) presentato alla Conférence sur les aspects juridiques de la sécurité et de la coopération européennes (Berlino 24-26 settembre 1971) organizzata dall'Associazione internazionale dei giuristi democratici.

inquina la chiarezza dei testi. Ognuna delle parti ha effettuato « riserve interpretative », con la conseguenza che non vi è un'interpretazione univoca (o almeno ragionevolmente univoca) dei testi in questione⁶. Ove si ponesse il problema della sanzione collettiva (tipo i grandi « trattati territoriali » della seconda metà del secolo diciannovesimo) dei trattati in questione, le contraddizioni ora esposte esploderebbero.

Se la sicurezza dovesse essere « formalizzata » mediante gli strumenti sopra accennati, si dovrebbero istituire organismi di controllo nonché meccanismi per la risoluzione delle controversie, sia per accertare se gli stati tengono un comportamento conforme alle misure collaterali che si sono impegnati ad adottare sia per dirimere eventuali dispute connesse all'interpretazione ed all'esecuzione dei trattati stipulati. Non appare invece strettamente necessaria l'istituzione di un organismo permanente di carattere politico. Ove fosse istituito, però, ne verrebbero esaltate le funzioni, essendo quest'ultime connesse al « tipo » di sicurezza, che si vuole attuare. Poiché, nell'ipotesi in esame, la sicurezza verrebbe a prendere la forma di un « trattato sulla sicurezza », l'organismo in questione avrebbe competenze piuttosto ampie e sarebbe chiamato a pronunciarsi su un numero indefinito di questioni, essendo ben difficile delimitarne le competenze.

c - *La creazione di un sistema appena individualizzato, a « basso contenuto » normativo e istituzionale.* È probabilmente l'ipotesi più realistica. In tale contesto la sicurezza è vista come un « processo », cui dovrebbe dar impulso la conclusione della Conferenza, non come un « risultato » da acquisire al termine della Conferenza e da fissare in formule. In una situazione sostanzialmente inalterata (mantenimento della bilancia Est-Ovest e permanenza della Nato e del Patto di Varsavia), alla Conferenza spetterebbe sanzionare le aperture che s'inizierebbe faticosamente ad intravedere, mediante un richiamo ai principi della Carta delle Nazioni unite e la ripetizione delle « regole » contenute nella « Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli stati in conformità alla Carta delle Nazioni Unite », adottata il 24 ottobre 1970 dalla Assemblea generale delle Nazioni unite (divieto della minaccia e dell'uso della forza contro l'indipendenza politica e territoriale di qualsiasi stato, risoluzione pacifica delle controversie, non intervento negli affari interni, obbligo di cooperazione reciproca, eguaglianza di diritti ed

⁶ Cfr., ad esempio, per quanto riguarda i trattati stipulati tra la Repubblica federale tedesca con l'Urss e la Polonia le osservazioni contenute nella nota anonima di commento in « Comunità internazionale » n. 2-3, 1972, Sioi, Roma, p. 471. Vedi pure la reazione del Ministro polacco degli affari esteri Olzowski in ordine alla risoluzione votata dal Bundestag al momento della ratifica del trattato tra la Repubblica federale tedesca e la Polonia in « Relazioni internazionali » n. 23-24, 10 giugno 1972, Ispi, Milano, p. 601.

autodeterminazione dei popoli, sovrana eguaglianza degli stati, dovere di eseguire in buona fede i propri obblighi internazionali).

È ovvio che la sicurezza non può essere fondata su una mera statuizione di principi. Ma sarebbe pericoloso adottare un « criterio selettivo », nel senso di consentire che solo alcuni principi (e la relativa esplicitazione che ne ha fatto l'Assemblea generale) debbano essere adottati nella risoluzione finale della Conferenza. Ciò potrebbe significare un'implicita autorizzazione a tenere un comportamento non conforme ai principi contenuti nella Dichiarazione, nei casi in cui la Conferenza non ne avesse fatto esplicito richiamo (quanto ora osservato vale soprattutto per la c.d. dottrina Breznev implicitamente sconfessata dalla Dichiarazione di Mosca, adottata il 29 maggio 1972 dal Presidente Nixon e Breznev)⁷.

Oltre all'adozione dei principi ora menzionati potrebbe pure essere configurata una « sanzione collettiva » — da effettuare mediante una semplice risoluzione della Conferenza — dei risultati territoriali della Ostpolitik. Così facendo, si aggirerebbe il pericolo (rinviando la soluzione del « nodo » a tempi migliori) di essere invischiati in lunghe controversie interpretative; ciò che invece accadrebbe, come si è notato, con la stipulazione di un vero e proprio trattato.

Per completare l'ipotesi ora prospettata due questioni sono ancora da considerare: l'istituzione di un meccanismo per la risoluzione delle controversie e di un organismo permanente. Del meccanismo in questione esistono varie versioni, prospettate nel corso della Conferenza preparatoria: a quanto sembra, si è pensato ad una conciliazione obbligatoria per le controversie politiche ed il ricorso all'arbitrato per quelle giuridiche. Indubbiamente, il ricorso a procedimenti siffatti potrebbe essere considerato un buon « test », per misurare la volontà di stati appartenenti a differenti ideologie di cooperare e di conformarsi ai principi sanciti dalla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli. Tuttavia, la contrapposizione tra controversie politiche e giuridiche è troppo rigida e, inoltre, sarebbe irrealistico pretendere che tutti gli stati europei debbano accettare la « competenza obbligatoria » di un tribunale arbitrale per le controversie giuridiche. Più realistico sarebbe forse sancire una competenza obbligatoria per il meccanismo conciliativo (nel senso, ovviamente, che le parti sarebbero obbligate, per qualsiasi tipo di controversia, ad esperire la conciliazione ma non ad adottare i deli-

⁷ Il testo del documento, recante il titolo *Basic Principles of Relations Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics* è riprodotto in « *International Legal Materials* », n. 4, 1972, American Society of International Law, Washington, p. 756. Cfr. inoltre il commento di Stephen M. Schwelb, *The Brezhnev Doctrine Repealed and Peaceful Co-Existence Enacted* in « *American Journal of International Law* », n. 5, 1972, pp. 816 ss.

berati dell'organismo di conciliazione); le parti, però, resterebbero libere, ove lo desiderassero, di rivolgersi ad un tribunale arbitrale (eventualmente diverso da quello della Corte internazionale di giustizia dell'Aja). È comunque da osservare che anche un meccanismo così duttile come la conciliazione solleva non poche difficoltà. È lecito infatti domandarsi se ad esso si debba far ricorso soltanto per le controversie sorgenti tra stati appartenenti a blocchi diversi oppure anche per quelle tra stati appartenenti allo stesso blocco. In quest'ultimo caso, dovrebbero essere riviste le disposizioni che istituiscono e « privilegiano » determinati procedimenti (il problema non si pone per i paesi del Patto di Varsavia che non hanno meccanismi siffatti, ma solo per i paesi occidentali) ⁸.

La creazione di un meccanismo di conciliazione non esaurisce la ipotesi ora prospettata. Com'è noto da parte orientale è stata infatti avanzata la proposta di istituire un organismo di tipo diverso, di natura politica. Dovrebbe trattarsi di un organismo permanente, di cui sarebbe difficile delimitare la competenza « *ratione materiae* », poiché — tranne che non si voglia seguire un rigoroso, quanto discutibile criterio selettivo, in materia di riferimento ai principi della Carta delle Nazioni unite e della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli tra gli stati — esso sarebbe portato fatalmente a pronunciarsi su ogni questione connessa all'attuazione dei principi sanciti dalla Carta e dalla Dichiarazione in quanto richiamati a conclusione della Conferenza. Si dovrebbe pure prevedere l'articolazione di detto organismo in più organismi sussidiari, essendo impossibile che l'organismo plenario possa occuparsi di tutte le questioni connesse alle sue competenze. In un contesto come quello che stiamo esaminando, le funzioni di tale organismo dovrebbero essere soltanto di foro per la discussione di problemi europei (e magari esso potrebbe provvedere all'elaborazione di « progetti » di convenzione). È invece escluso che l'organismo in questione possa emanare decisioni vincolanti. Esso potrà adottare solo semplici risoluzioni, anche nella forma di « censura » nei confronti di stati che non tengono un comportamento conforme ai principi adottati al momento della conclusione della Conferenza. Come variante ad un organismo permanente è ipotizzabile l'istituzione di un semplice comitato consultivo: ove se ne intendesse diminuire l'importanza, si potrebbe pensare ad un comitato che non abbia una sede fissa, ma si riunisca nelle differenti capitali europee (ciò che comporterebbe una notevole perdita di tempo per l'inevitabile lentezza delle procedure).

Di fronte ad un organismo permanente, dotato di una notevole

⁸ Cfr. F. S. Northedge and M. D. Donelan, *International Disputes, The Political Aspects*, Europa Publications, London, 1971, p. 253.

rilevanza politica anche se carente di veri e propri poteri normativi, il comitato consultivo verrebbe ad assumere la fisionomia di un organismo burocratico, le cui funzioni sarebbero essenzialmente tecniche, pur avendo ad oggetto temi politici. È da aggiungere che la creazione di tale comitato consultivo trarrebbe impulso dalla volontà di conferire al sistema europeo la minor istituzionalizzazione possibile, per il timore che la instaurazione di organismi di significato politico più pregnante possa imprimere al sistema una linea di sviluppo non conforme ai « desiderata » di alcuni tra gli stati partecipanti alla Conferenza. Logico corollario della concreta attuazione di tale volontà sarebbe non solo la creazione di organismi di scarso significato politico, ma anche la frammentazione del sistema, nel senso che si preferirebbe istituire organismi formalmente indipendenti l'uno dall'altro impedendo la loro fusione e riconduzione ad unità nell'ambito di una superiore organizzazione. Se così fosse sarebbe concepibile l'ulteriore frammentazione del sistema in una trama sufficientemente elastica da ricomprendere nel suo seno, accanto ad organismi tecnicopolitici, organismi aventi anche una diversa natura. S'intende qui far riferimento ai futuri negoziati sulla riduzione bilanciata delle forze. Un esito positivo di tali negoziati potrebbe comportare non solo l'adozione di concrete misure per la riduzione delle forze e degli armamenti, ma anche l'istituzione di meccanismi di controllo la cui gestione venga ad essere affidata ad un organismo « ad hoc ».

I problemi istituzionali della cooperazione economica

A differenza di quanto accade per la sicurezza, i problemi formali connessi alla « cooperazione economica » non assumono una importanza pregnante. Infatti, la cooperazione economica dipende da fattori quantitativi e scelte economiche che mal si prestano ad essere tradotte in formule giuridiche. Hanno invece una loro rilevanza i fattori istituzionali (organismi) e strutturali (processi integrativi). A questi ultimi, pertanto, dovremo prestare maggiore attenzione. I modelli di cooperazione economica, qui di seguito esaminati, non sono la copia precisa di quelli elaborati in materia di sicurezza. In particolare, non si è ritenuto necessario elaborare un autonomo modello corrispondente alla organizzazione regionale paneuropea, tratteggiata nel paragrafo precedente. Ciò infatti avrebbe postulato l'ipotizzazione di una condizione che riteniamo irrealizzabile: la omogeneità strutturale dei sistemi economici attualmente vigenti all'Est e all'Ovest. I modelli che considereremo possono invece essere indifferentemente saldati alle ipotesi b e c del paragrafo precedente, poiché ambedue si fondano sul presup-

posto dell'esistenza e del permanere di un diverso « ambiente sociale » all'Est e all'Ovest.

Tenendo conto delle osservazioni precedenti, saranno formulate, quanto alla cooperazione economica, solo due ipotesi, anche se la seconda sarà maggiormente articolata. La « prima » riguarda la cooperazione economica intesa essenzialmente come rimozione dei soli ostacoli negativi; la « seconda », invece, sarà volta alla individuazione di misure positive per la promozione e l'incremento del livello di cooperazione.

La « rimozione degli ostacoli formali attualmente esistenti » non comporta una serie di misure molto incisive, poiché, come si è detto precedentemente, tali ostacoli sono stati aboliti o sono sul punto di esserlo. Come misure puramente negative, del resto di limitata importanza, viene in considerazione l'abolizione delle pratiche restrittive dell'esportazione di certi prodotti (c.d. liste Cocom). Altro discorso vale per le restrizioni quantitative alle importazioni. Queste non sono coperte (a differenza delle riduzioni tariffarie) dal tipo di clausola della nazione più favorita che gli stati della Cee hanno stipulato con i paesi a commercio di stato non membri del Gatt (a quanto sembra, pure il recente accordo Stati uniti-Urss include un tipo di clausola che non copre le restrizioni quantitative)⁹. L'adesione dei paesi dell'Est al Gatt potrebbe segnare l'inizio di una soluzione del problema, poiché la clausola della nazione più favorita Gatt, che è reciproca e multilaterale, copre pure le restrizioni quantitative. Sono però ancora da trovare meccanismi che consentano alla clausola di operare effettivamente, nel settore in considerazione, tra paesi a regime economico così diverso¹⁰. A differenza delle restrizioni quantitative, il problema dell'arbitrato commerciale e quello dell'esenzione dalla giurisdizione non comporta gravi difficoltà. Come si evince dall'art. 7 del già citato accordo commerciale tra Stati uniti ed Urss, quest'ultima si è dimostrata disposta ad accettare l'arbitrato di « tipo occidentale ». Quanto all'esenzione dalla giurisdizione, non è prassi dell'Unione sovietica invocarla per i rapporti di cui siano parti le proprie imprese di stato. Comunque nell'accordo commerciale tra americani e sovietici è ribadito che le rispettive imprese non godranno di immunità alcuna al riguardo (art. 6). Le considerazioni ora effettuate valgono in buona parte per la rimozione degli ostacoli burocratici relativi all'apertura di rappresentanze commerciali.

La semplice abolizione dei residui ostacoli alla cooperazione non

⁹ Cfr. gli artt. 1 e 2 di tale accordo, firmato a Washington il 18 ottobre 1972 e riprodotto in « International Legal Materials », n. 6, 1972, cit., pp. 1321 ss.

¹⁰ V. M. Giuliano, *La cooperazione degli stati e il commercio internazionale*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 85 ss. e bibliografia ivi citata.

consente certamente di aumentare il livello di cooperazione industriale e finanziaria. Queste ultime implicano una serie di misure positive, che saranno esaminate nel successivo modello. In un contesto come quello che stiamo esaminando, si può solo ipotizzare la continuazione dell'attuale politica di cooperazione industriale che si concreta nella stipulazione di contratti di fornitura, politica che però trova un limite ragguardevole nella scarsa liquidità dei paesi dell'Est.

È ovvio che il « quadro legale » ora accennato si adatta ad un tipo di cooperazione economica non implicante forme « pure o sofisticate ». In tale contesto non appare necessario ipotizzare l'istituzione di organismi diversi da quelli esistenti. Un foro opportuno resterebbe l'Ece, cui le parti potrebbero concedere nuovo afflato politico ove intendessero aumentare il livello di cooperazione raggiunta. Resta la questione del « riconoscimento » delle Comunità europee da parte dei paesi del Comecon. Nell'ipotesi in esame tale riconoscimento, ove fosse effettuato, assumerebbe un significato non propriamente politico, essendo volto solo a consentire la negoziazione di accordi commerciali comunitari (problema che in pratica si pone a partire dal 1° gennaio 1975, quando scadranno gli accordi bilaterali « uniformi », negoziati o prorogati in passato).

Al contrario di quanto accade per la rimozione degli ostacoli alla cooperazione economica, la « predisposizione di misure volte a promuovere ed incrementare la cooperazione » solleva problemi particolarmente spinosi sia di ordine giuridico che istituzionale. Con l'avvertenza che sarebbe eccessivo frammentare un processo dai tratti ancora indistinti e che assumerà necessariamente aspetti difficilmente inquadrabili in formule dai contorni ben netti e definiti, possiamo individuare due livelli nell'ambito dei quali prospettare le misure dirette ad incrementare la cooperazione: il primo si affida essenzialmente alla cooperazione intergovernativa, ma non comporta l'inserimento diretto delle imprese occidentali nei mercati orientali; il secondo, invece, postula, per così dire, l'apertura dei mercati orientali al « capitalismo occidentale ».

Il primo livello si colloca ad un gradino appena superiore a quello che si determinerebbe una volta rimossi gli ostacoli negativi di cui si è fatto precedentemente cenno: in altri termini, esso non postulerebbe un « riadattamento del sistema socialista » allo scopo di predisporre le misure necessarie per una cooperazione economica con l'Occidente di tipo « qualitativamente » diverso da quello attuale. Si tratterebbe in sostanza di aumentare il volume degli scambi e di incrementare l'attuale politica di cooperazione industriale che si concreta, come si è detto, nella stipulazione di contratti di fornitura. Per superare (o più precisamente ridurre) l'ostacolo costituito dalla scarsa liquidità dei paesi

socialisti appare però essenziale ricorrere a misure che potrebbero consistere o in un meccanismo di multilateralizzazione dei pagamenti oppure in una parziale convertibilità delle monete orientali (si potrebbero introdurre forme di pagamento da effettuare in una moneta artificiale garantita, dai paesi orientali, in termini reali: ad es. oro od altri beni, come l'acciaio etc.). È da aggiungere che comunque sono ancora da esplorare alcune tra le possibilità offerte dalla cooperazione a livello intergovernativo. Ciò si dica ad esempio per la realizzazione di grandi progetti volti a facilitare l'approvvigionamento, da parte dell'Occidente, di fonti d'energia situate nei paesi orientali oppure l'attuazione di misure connesse con il mantenimento di un equilibrato sviluppo ecologico del continente europeo.

Se si oltrepassa la soglia rappresentata dalla cooperazione a livello intergovernativo i problemi giuridici divengono piuttosto complessi, poiché bisogna pensare ad un inserimento diretto delle imprese occidentali nei mercati orientali. Ciò comporta l'adozione di una serie di misure finora estranee ai rapporti tra paesi occidentali e paesi socialisti. Ma v'è di più. Le misure in questione traggono spesso spunto da modelli sperimentati dagli occidentali con i paesi in via di sviluppo e ne implicano l'esportazione a paesi che, quantunque gestori di economie non propriamente sviluppate, se paragonate agli standard occidentali, godono tuttavia di un potenziale politicomilitare ben diverso da quello dei paesi in via di sviluppo. Ciò comporta che i paesi dell'Est (o alcuni di essi), anche a causa della schiacciante superiorità economica dell'Occidente, vengano a trovarsi in una posizione psicologica di difesa, nel timore di dover « aprire le porte al capitalismo ». La osservazione ora effettuata vale soprattutto per le forme di cooperazione industriale che non si riducono a semplici operazioni di contratti di fornitura. Talune forme « pure o sofisticate », infatti, comportano l'operare diretto delle imprese occidentali nei paesi dell'Est (sia attraverso le multinazionali sia mediante la costituzione di società miste) ed implicano una legislazione sugli investimenti, sulla tassazione dei profitti e sul rimpatrio degli utili. Ove tale legislazione sia internazionalmente garantita, viene ad essere limitata, in misura maggiore o minore, la sovranità dello stato in cui gli investimenti sono effettuati. Come si è visto, attualmente si è già prodotta una spaccatura tra i paesi del Comecon, alcuni dei quali (Romania, Ungheria e Polonia) hanno recentemente emanato una legislazione (pur circondata da notevoli cautele) sulle società miste, mentre altri sono nettamente contrari (Urss).

L'inserimento diretto o indiretto delle imprese occidentali nei mercati orientali viene così ad assumere uno dei principali punti negoziabili nei rapporti Est-Ovest. A tale inserimento sono legati problemi come: una più precisa informazione sul piano e la possibilità di ri-

forme economiche che comportino una maggiore autonomia delle imprese. In tale contesto viene ad assumere natura di elemento negoziabile (da parte dell'Occidente) pure la questione del riequilibrio degli scambi e la riduzione o l'abolizione di restrizioni quantitative alle importazioni. Quest'ultimo meccanismo consentirebbe, in tempi piú o meno lunghi, ai paesi orientali di non dover dipendere, per poter incrementare il loro modello di sviluppo, in maniera troppo pregnante dai crediti occidentali.

I problemi istituzionali connessi al quadro che ora abbiamo succintamente delineato sono piuttosto complessi. In primo luogo bisogna considerare le posizioni in cui verrebbero a trovarsi la Cee ed il Comecon. Il problema non è soltanto di ordine formale — cioè di accettazione, da ambedue le parti, dell'esistenza dei rispettivi strumenti di negoziazione collettiva — quanto politico: si tratta infatti di accertare se esista una reciproca volontà di riconoscere nelle due organizzazioni distinti processi integrativi da cui dovrebbero nascere entità superstatali. Ma tale volontà reciproca non esiste, anche a causa della obiettiva differenza dei due processi. È infatti cosa troppo nota, perché valga la pena di soffermarsi sul punto, che mentre nell'ambito della Cee il processo integrativo è paritario, nel Comecon tale processo tende ad essere egemonico, con il risultato che gli stati minori ne frenano lo sviluppo e sono riluttanti ad effettuare rinunce di sovranità che non sarebbero compensate dai vantaggi derivanti da una gestione « democratica » del processo integrativo. Le conseguenze sono evidenti. Da una parte la Cee è riluttante a negoziare con il Comecon (forse anche per la malcelata speranza di favorire le spinte centrifughe esistenti in quest'ultima organizzazione), dall'altra l'Unione sovietica usa lo strumento della negoziazione bilaterale per costringere la Cee a riconoscere il Comecon. I rapporti Cee-Comecon entreranno dunque ben presto in una fase di cui è difficile prevedere i futuri sviluppi. Molto dipende dal potenziale negoziatario della Cee. Certo è che la posizione della Cee si trova obiettivamente indebolita per il fatto che il bilateralismo dell'Unione sovietica non trova insensibili il Giappone e gli Stati Uniti. Stando così le cose, ed in mancanza di un coordinamento delle posizioni occidentali, l'Unione sovietica può contare su vantaggi di non trascurabile portata.

Altro problema è quello di esaminare se sia possibile e desiderabile istituire un meccanismo per coordinare la strategia occidentale. Tale meccanismo ancora non esiste e probabilmente l'Ocse non può essere considerato uno strumento adeguato allo scopo che si vorrebbe raggiungere. Sul punto la discussione è appena agli inizi e bisognerà attenderne il maturare per poter prospettare soluzioni che si riconnettono a questioni che, per la loro ampiezza, esulano dall'oggetto diretto

dell'indagine. Piuttosto è da chiedersi se, in Europa, i rapporti economici Est-Ovest possano trovare un'adeguata collocazione nel quadro dell'Ece. Finché il punto di riferimento del sistema di sicurezza e di cooperazione resta un sistema imperniato su una costellazione di organismi indipendenti l'uno dall'altro, l'Ece non può essere considerato uno strumento inadeguato: sarà sufficiente conferirgli un afflato politico che i membri gli hanno a lungo negato. Tra l'altro non sembra neppure desiderabile una riforma dell'Ece, in modo che accanto agli stati vi siano rappresentate, a pieno titolo, anche le organizzazioni sub-regionali europee. Una riforma in tal senso consacrerrebbe soluzioni blocciste incompatibili con l'evoluzione che si vorrebbe imprimere al processo di sicurezza e cooperazione in Europa.

È infine da far cenno ad un ultimo problema — niente affatto marginale anche se non strettamente connesso allo scenario europeo — che ha per oggetto il triangolo paesi occidentali, paesi socialisti e paesi in via di sviluppo. Tale triangolo (ed i relativi rapporti) appare già in crisi a causa dei recenti sviluppi che inducono ad individuare in un lato del triangolo (quello dei paesi in via di sviluppo) più segmenti, all'interno dei quali sono collocabili differenti categorie di stati: paesi che probabilmente sono alla vigilia del decollo economico, paesi esportatori di materie prime e paesi meno sviluppati. È prevedibile che i rapporti ora esistenti entreranno ben presto in una crisi ancora più profonda di quella attuale, se il processo di cooperazione economica paneuropea si svilupperà in modo incisivo e secondo le linee prospettate dai più ottimisti. Basti pensare al volume di crediti necessario per avviare il processo di cooperazione economica paneuropea (crediti che secondo alcuni saranno sottratti ai paesi in via di sviluppo), alle quantità di materie prime che affluiranno in Occidente una volta che gli stati dell'Europa orientale saranno messi in grado di sfruttare il loro enorme potenziale, ai prodotti semifiniti che i paesi orientali potranno esportare in Occidente ed ai manufatti che eventuali imprese miste orientali potranno riversare sui mercati dei paesi in via di sviluppo. In questa sede non è possibile determinare se un processo di cooperazione paneuropea di gigantesche dimensioni avrà a lungo termine ripercussioni positive o negative nei confronti dei paesi in via di sviluppo. Tale processo, però, potrebbe approfondire, almeno a medio termine, la divisione nord-sud esistente in seno alla Comunità internazionale ed acuire le tensioni — contagiando i paesi socialisti — che finora hanno essenzialmente toccato solo i paesi occidentali e quelli in via di sviluppo. Ora è impensabile che tali tensioni possano essere risolte nell'ambito europeo. Esse avranno portata mondiale ed esclusivamente in un contesto mondiale potranno essere alleggerite, una volta determinati i mezzi per una loro positiva soluzione. Un foro mondiale per discu-

tere i problemi ora menzionati già esiste ed è l'Unctad. Sono però ancora da individuare i meccanismi che possano conferire a tale organo una funzionalità pari ai gravi compiti che dovrà assolvere.

La circolazione degli uomini e delle idee

Resta da considerare l'ultimo punto, relativo ad « una piú libera circolazione degli uomini e delle idee ». Nel settore in esame il dato normativo viene esaltato, qualora la relativa problematica venga ad essere considerata sotto il profilo dei diritti umani. Il dato in questione assume invece un'importanza minore, se l'ipotesi di una « piú libera circolazione degli uomini e delle idee » sia da costruire nell'ambito di una politica tendente a favorire la sola cooperazione scientifica e culturale « interstatale ».

Premesso che il punto in considerazione è una richiesta prettamente « occidentale » (che costituisce una sorta di controproposta di diversa natura alla pretesa sovietica di istituire un « organismo permanente paneuropeo » per la sicurezza), possiamo formulare tre ipotesi: 1 - elaborazione di una convenzione paneuropea sui diritti dell'uomo e stipulazione di accordi culturali e scientifici; 2 - elaborazione di un accordo « misto », i cui contenuti assorbenti, però, abbiano riguardo alla cooperazione culturale e scientifica; 3 - elaborazione di un accordo attinente alla sola cooperazione scientifica e culturale, ma richiamo dei diritti dell'uomo nell'ambito delle risoluzioni attinenti alla sicurezza.

Il « primo modello », nella parte che riguarda i diritti umani, è assolutamente irrealistico. Basta ricordare quanto abbiamo osservato a proposito della diversa filosofia dei due sistemi in materia di diritti dell'uomo. La pretesa di istituire un « codice » paneuropeo sui diritti umani, inclusa la creazione di meccanismi di controllo, assumerebbe il sapore di una forzatura ideologica dell'Occidente nei confronti dell'Est. Del resto gli occidentali non hanno mai formulato la propria proposta in termini così rigorosi, ma hanno parlato solamente di « una piú libera » circolazione delle idee e delle persone. Né, d'altra parte, il fronte occidentale sarebbe compatto nel sostenere una richiesta dai contenuti piú incisivi. Essa, infatti, potrebbe essere appoggiata da alcuni stati (Portogallo, Spagna e Grecia) solo fino a quando (e nella misura in cui) la proposta in questione assumesse la forma di una mossa propagandistica implicante la netta ostilità dei paesi dell'Europa orientale.

Quanto alle « forme miste » si potrebbe convenire sull'opportunità di un accordo che, oltre a disciplinare la cooperazione interstatale in materia culturale e scientifica, sanzionasse solo alcuni diritti umani, come il diritto di libera circolazione delle persone (diritto d'ingresso e

d'uscita dal paese d'appartenenza) e quella alla libertà culturale. È doveroso però sottolineare che se si vuole tracciare un quadro realistico (e quindi accettabile), tali diritti non sono suscettibili di essere consacrati in modo assoluto. Un incondizionato diritto di circolazione, ad esempio, potrebbe provocare fenomeni migratori contrastanti con gli interessi delle economie orientali e con quelli dei gruppi economici occidentali, qualora si pervenisse a forme « sofisticate » di cooperazione industriale (interesse cioè di tali gruppi a poter contare sull'approvvigionamento nei mercati dell'Est di manodopera a basso costo). Il diritto in questione potrebbe pure creare notevoli difficoltà per quei paesi, come l'Italia, che sono « esportatori di manodopera » e godono di un trattamento privilegiato, nell'ambito del Mercato comune, nei confronti dei paesi terzi. Nel disciplinare il diritto ora in esame si dovrebbe dunque adottare una formula che, pur tenendo conto di certi interessi, non si concretasse in una discriminazione per motivi religiosi o razziali. Pure l'affermazione del diritto alla libertà culturale non sarebbe, per ovvi motivi, facilmente accettabile dai paesi orientali. Tuttavia, un minimo al di sotto del quale non si dovrebbe scendere sarebbe costituito dalla costruzione del diritto non come diritto individuale ma come diritto di ogni « popolo » ad avere un proprio e libero sviluppo culturale (diritto del resto già coperto dal principio di autodeterminazione dei popoli ma che verrebbe « esaltato » qualora fosse inserito in un accordo vincolante).

Il « terzo modello consiste nella riconduzione del problema dei diritti umani nell'ambito delle questioni relative alla sicurezza ». In tal caso, il problema, almeno a breve termine, sembrerebbe eluso nella sostanza, poiché tutto si risolverebbe in un generico richiamo alla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, a taluni principi contenuti nella dichiarazione sulle relazioni amichevoli tra stati, nonché alle clausole dei Patti Onu sui diritti civili e politici (eventualmente, alla fine della Conferenza, potrebbe essere votata una risoluzione invitante gli stati ad una sollecita ratifica di tali Patti). Tuttavia tale affermazione di principi non sarebbe vana: essa servirebbe a ribadire che nel contesto europeo « deve » vigere uno standard di protezione dei diritti umani non inferiore a quello esistente nella Comunità internazionale. Il richiamo non sarebbe neppure privo di significato sotto il profilo pratico. Al riguardo possono essere formulate due ipotesi che hanno come termine di riferimento, rispettivamente, una improvvisa involuzione od una evoluzione del processo di distensione Est-Ovest. Nel primo caso, la protezione dei diritti umani potrebbe essere usata come uno strumento per censurare lo stato o gli stati che abbiano perpetrato una grave violazione di tali diritti. Tra l'altro, qualora fosse istituito un organismo permanente, la censura potrebbe essere incorporata in una riso-

luzione dell'organismo ed assumere la forma di una « sanzione » del piú alto valore etico (in quanto votata dalla maggioranza degli stati europei), in mancanza di effetti concreti piú pregnanti. Qualora, invece, il processo di distensione in Europa dovesse seguire una linea di sviluppo favorevole, il richiamo ai diritti umani potrebbe servire come punto di partenza per la conclusione di futuri accordi, anche di carattere bilaterale. Un esempio di tale modo di procedere è illustrato dall'art. 2 del « Trattato di base delle relazioni tra la Repubblica federale tedesca e la Repubblica democratica tedesca ». All'art. 2 il Trattato stabilisce che le due Germanie « si lasceranno guidare dagli obiettivi e dai principi che sono fissati nella Carta delle Nazioni unite, specialmente (...) dalla salvaguardia dei diritti umani ». In un successivo scambio di note, i due stati promettono di intraprendere una serie di misure la cui esecuzione darà luogo ad una migliore circolazione delle persone tra i due stati ¹¹.

Un modello intermedio: la sicurezza come processo

Nelle pagine precedenti ci siamo soffermati sulle varie ipotesi istituzionali, scomponendole a seconda della materia da incorporare. Si dovrebbero ora comporre i relativi frammenti in modo che possa risultare un mosaico che dia un quadro d'insieme del futuro contesto europeo. Taluni di codesti frammenti, però, sono apparsi di per se stessi irrealistici e non varrebbe la pena di ricostruire ipotesi unitarie che risulterebbero una pura esercitazione intellettuale. Ciò si dica ad esempio per lo scenario connesso ad un'organizzazione regionale paneuropea che, nel campo della sicurezza, ricalcasse le linee delle organizzazioni disciplinate dal capo VIII della Carta delle Nazioni unite, nel campo della cooperazione economica presupponesse l'esistenza, tra gli stati membri, di un ambiente strutturalmente omogeneo, nel campo della cooperazione culturale potesse imbastire una fitta trama di comunicazioni traenti origine da valori comuni e che, infine, potesse vantare di attuare nel suo seno una protezione dei diritti umani conforme agli standard piú elevati. Pure la costruzione di modelli intermedi non risulterebbe del tutto appagante, tranne che non s'intenda costruire scenari non corrispondenti al grado di coesione delle società sottostanti. Merita invece di essere ancora approfondito uno dei modelli che ha preso corpo nelle pagine precedenti e che forse non ha il difetto di voler razionalizzare ad ogni costo un processo dai contorni ancora indi-

¹¹ Cfr. « La Comunità internazionale », 1972, n. 4, cit., pp. 680 e 682-683.

stinti e, comunque, difficilmente inquadrabile in formule globalistiche.

Per descrivere tale modello è opportuno riprendere le fila di un ragionamento da noi appena accennato e secondo cui la sicurezza e la cooperazione non sono un risultato da conseguire al termine della Conferenza, ma un mero processo che l'assise europea può solo mettere in moto. La premessa da cui partire è pertanto piuttosto ovvia: al termine della Conferenza non saranno dissolti i due patti militari contrapposti, ma si spera che la Conferenza possa favorire un clima di fiducia volto ad attenuare la presa di tali blocchi, a promuovere più stretti contatti tra gli stati europei ed a rafforzare gli organismi che, per la loro configurazione, siano in grado di costituire un punto di incontro per un ordinato svolgimento delle relazioni Est-Ovest. Tra gli organismi esistenti, potrebbero servire allo scopo non solo l'Ece, di cui, come si è detto, non sono ancora state sfruttate tutte le potenzialità, ma anche l'Unesco, che ha potuto già convocare la prima riunione dei ministri europei della cultura, nonché organismi non governativi che si potrebbero riunire a livello europeo, come è recentemente accaduto per l'Unione interparlamentare. È tuttavia da chiedersi se oltre alla « regionalizzazione » di organismi a struttura universale convenga pure creare, in questa prima fase, nuove strutture. Qualora fossero di natura burocratico-politica (c.d. Comitato consultivo) e tecnica (organi per ispezioni e controlli in materia militare), esse potrebbero probabilmente attecchire e svolgere una funzione positiva. Invece, organismi di natura prettamente politica, come il c.d. organismo permanente, potrebbero forse dar esca a nuove tensioni, invece di alleggerire quelle esistenti¹². Sotto il profilo delle regole di condotta, una volta ribaditi

¹² È innegabile che l'organismo permanente consentirebbe ai neutrali e non allineati di poter acquisire un maggior peso negli affari europei; ma è da dubitare che l'organismo in questione sia il mezzo più idoneo per evitare formazioni di blocco. Come dimostra la recente esperienza dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, tali formazioni hanno ancora una loro funzione ben determinata, nonostante la distensione nelle relazioni tra le due superpotenze. Vedere nell'organismo permanente un'occasione di conflitto e non un mezzo atto a promuovere la distensione significa aderire ad una verità elementare fondata sull'ovvia constatazione che il ristabilimento di un profondo clima di fiducia nelle relazioni intra-europee dovrà essere il frutto di un processo graduale. Delle tensioni che l'organismo permanente contribuirebbe a creare, senza avere i mezzi per risolverle, è facile fare una sommaria esemplificazione. Gli occidentali, ad esempio, non resisterebbero alla tentazione di censurare l'Unione sovietica, accusandola di violare i diritti umani o il principio dell'autodeterminazione dei popoli; gli orientali potrebbero pretendere di discutere, in seno all'organismo permanente, il processo d'integrazione europea (comprese le relazioni Europa-Stati uniti), acuendone le ricorrenti crisi. Si pensi poi a certe aree di tensione « occidentali », come la questione dell'Irlanda del nord o le pretese della Spagna su Gibilterra.

Un ulteriore pericolo è infine costituito dal fatto che l'organismo permanente, invece di essere il mezzo per far acquisire agli stati minori un peso maggiormente rispondente alle loro potenzialità, finisca per sanzionare l'egemonia delle due superpotenze. È noto che, ove si realizzi una convergenza d'interessi, que-

i principi enunciati nella Carta delle Nazioni unite, nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli tra stati e sanzionati, sia pure con una semplice risoluzione, i risultati territoriali della Ostpolitik, si dovrà accertare se il processo distensivo potrà acquisire risultati piú pregnanti. Un primo « test » è da ricercare, naturalmente, nella conformità del comportamento degli stati a tali principi e regole, ma risultati piú evidenti potranno essere ottenuti, sempre in questa prima fase, dalla cooperazione a livello intergovernativo sia in campo economico che culturale e scientifico. Nel sistema ora delineato non si possono individuare segni di mutamento di rilievo rispetto alla situazione esistente prima della Conferenza. Ma errerebbe chi pretendesse di vedervi esclusivamente una « razionalizzazione a posteriori », come se la Conferenza fosse convocata solo per sanzionare un processo precedente e non per metterne in moto uno nuovo. È certo che, in caso di gravi crisi, le alleanze militari tornerebbero ad esplicitare tutta la loro potenzialità, poiché le crisi non potrebbero essere « governate » né dai nuovi organismi, prima menzionati, né dalle Nazioni unite, come del resto è accaduto in passato, essendo il contesto europeo un'area generalmente sottratta alle possibilità d'azione dell'organizzazione universale in materia di « peacekeeping e peacemaking »¹³. Tuttavia è da chiedersi se, sul presupposto del perdurare del processo di distensione, dai risultati conseguiti a conclusione della prima fase potranno maturare i primi timidi segni di mutamento. A questo riguardo una possibilità è aperta non tanto da una completa ristrutturazione delle due alleanze, quanto dalle ripercussioni e conseguenze che il processo d'integrazione europea potrebbe determinare in Europa. In esso i paesi orientali (e soprattutto l'Unione sovietica) potrebbero vedere una sfida oppure una componente essenziale di un nuovo equilibrio europeo¹⁴. Percorrere quest'ultima strada significa essenzialmente porre oneri al comportamento tanto dei paesi membri della Cee quanto dell'Unione sovietica: i primi dovrebbero « rassicurare » la seconda, nel senso che il processo integrativo non porti alla creazione di una entità superstatale capace di sfidare l'Unione sovietica in campo nucleare; la seconda dovrebbe gradualmente allentare la presa sui paesi dell'Europa orientale, rinunciando, tra l'altro, alla pretesa di un'equiparazione tra Cee e Comecon che non trova fondamento nella realtà. Una volta realizzate queste due con-

st'ultime sono in grado di « contenere » e risolvere i conflitti, senza l'intervento (e talvolta in contrasto con gli interessi) degli stati minori.

¹³ Cfr. Richard A. Falk, *The United Nations: Various Systems of Operation*, in Leon Gordenker (ed.), *The United Nations in International Politics*, Princeton University Press, Princeton 1971, p. 204 e Karl Kaiser, *op. cit.*, p. 72.

¹⁴ Cfr., al riguardo, le osservazioni di Luigi Valsalice, *La Comunità Europea e l'integrazione politicoeconomica all'Est*, in « Affari esteri », 1972, p. 94.

dizioni, la strada verso un superamento ed una ristrutturazione del sistema è aperta. Solo allora, però, si potrebbe convenire sull'opportunità dell'istituzione di un organismo permanente che, al tempo stesso, si rendesse garante e accelerasse l'articolazione del sistema in base ai nuovi equilibri raggiunti.

V. La conferenza di Helsinki nel contesto mondiale

di Vittorio Barbati

Non è agevole definire, in termini politici, il concetto di « sicurezza europea ». In senso generale, si può identificarlo nell'instaurazione di un sistema di rapporti — di ordine politico, ideologico, culturale, economico, militare ed istituzionale — idoneo a garantire la pace, la stabilità ed il progresso del vecchio continente. Come tutte le definizioni, anche questa pecca di incompletezza e si presta a molte interpretazioni: la pace può essere intesa sia come « non guerra » che come collaborazione sincera, la stabilità può essere concepita sia come mantenimento dello « status quo » che come accettazione di vasti processi di mutamento che non turbino però certi equilibri essenziali, il progresso può essere considerato ponendo l'accento su alcune delle sue componenti invece che su altre. La gamma delle possibili interpretazioni è praticamente illimitata, ed ognuno, volendo, potrebbe sbizzarrirsi a trovarne di nuove. Ma non è questa la sede più adatta per sterili esercitazioni accademiche. Qui si deve fare un ragionamento concreto, basato su fatti concreti e su ipotesi attendibili. È ovvio che ognuna delle parti interessate consideri le cose da un punto di vista particolare, in rapporto ad esigenze, a problemi e ad obiettivi particolari. Com'è ovvio che fra i diversi punti di vista esistano concordanze e discordanze. Si tratta di vedere — ed è appunto ciò che qui si tenterà di fare — quali sono, o possono essere, nel quadro dell'attuale situazione internazionale, i motivi di accordo e quelli di disaccordo fra le parti, di individuare le relazioni fra i vari problemi, di ipotizzare i loro possibili sviluppi. Naturalmente senza abbandonarsi né ad un ottimismo che potrebbe rivelarsi ingiustificato, né ad un pessimismo che, del pari, potrebbe essere smentito dai fatti.

Vittorio Barbati è un collaboratore dell'Iai.

È necessario, prima di entrare nel vivo dell'argomento, chiarire qualche altro punto essenziale. Si è parlato di situazione internazionale per motivi evidenti, e certo ben noti, sui quali però è opportuno insistere. Bisogna dire, prima di tutto, che tale espressione va intesa nel suo significato più ampio. La « sicurezza europea » non è un fatto a sé stante avulso dal contesto mondiale: al contrario è uno degli elementi fondamentali dell'equilibrio mondiale. Bisogna tenere sempre conto di questo fattore, che fa da sfondo a tutti i problemi europei. E quindi bisogna tenere conto di tutte le sue implicazioni.

Tutto ciò significa che la « sicurezza europea », intesa come componente essenziale di un equilibrio più ampio, va sempre considerata in relazione, non solo agli interessi ed agli obiettivi dei paesi europei, ma anche agli interessi ed agli obiettivi di tutti quegli altri paesi — rappresentati o no alla Csce ed alla Mbfr — che hanno, o possono avere, direttamente o indirettamente, voce in capitolo nelle faccende europee. È evidente che così il discorso si amplia e si complica enormemente. Ma è altrettanto evidente che non se ne può fare a meno.

L'equilibrio mondiale

Quali sono i caratteri dell'attuale situazione mondiale? E quali potranno essere le sue possibili linee evolutive? Per tentare di rispondere a queste domande, ossia per tentare di formulare delle ipotesi attendibili sul quadro in cui si svilupperanno i processi della « sicurezza europea », è necessario, prima di tutto, soffermare l'attenzione sui più recenti orientamenti delle due superpotenze che dominano la scena internazionale.

Per cominciare, bisogna dire che le due superpotenze agiscono in funzione dell'equilibrio globale che, nello stesso tempo, le accomuna e le oppone. Per tutte e due, in pratica, si tratta di una direttrice obbligata, anche se nell'ambito di essa sono possibili, sia pure entro certi limiti, diverse alternative. Nessuna delle due, a meno che non voglia correre rischi eccessivi, può ridurre il suo impegno se non lo fa anche l'altra. Entrambe, però, devono preoccuparsi, volenti o nolenti, dei loro problemi interni: gli Stati Uniti delle « sacche di miseria », che continuano ad affliggere la loro società opulenta, e della collegata questione razziale; e l'Unione sovietica del riequilibrio di un'economia che, pur possedendo immense potenzialità, non riesce a superare le strozzature che le sono imposte da un sistema troppo rigido.

Il riavvicinamento che da qualche anno caratterizza le relazioni fra i due giganti è stato certo determinato in larga misura, più che da un ammorbidimento ideologico, dalla perentoria necessità di contempe-

rare queste opposte esigenze, e quindi dalla ricerca, compiuta contemporaneamente da una parte e dall'altra, di un migliore equilibrio fra le impostazioni di politica interna e le impostazioni di politica estera.

Questo fatto ci interessa in modo particolare per i suoi riflessi di ordine internazionale. Perciò, per approfondire le sue motivazioni ed i suoi caratteri, è necessario fare un passo indietro. La necessità di ridurre, o almeno di contenere, gli oneri dell'equilibrio strategico cominciò a farsi pressante, sia negli Stati uniti che nell'Unione sovietica, nel corso degli anni sessanta in concomitanza con una serie di sviluppi tecnologici di grande portata.

Fu infatti in quegli anni che, con l'accrescimento della precisione dei sistemi missilistici intercontinentali (e ovviamente anche di quelli di minore portata), cominciò a divenire concreta, per entrambe le parti, la possibilità dell'adozione di una strategia « del primo colpo » o « controforze », diretta non più alla rappresaglia, ossia al « secondo colpo », ma all'annientamento preventivo del deterrente avversario. Senza entrare in dettagli tecnici la cui trattazione esula dai fini di questo studio, è il caso di osservare che questa nuova possibilità imponeva di riesaminare tutte le misure di difesa passiva — dispersione, interrimento in silos maggiormente protetti, mobilità, diversificazione dei sistemi, eccetera — necessarie a salvaguardare almeno una parte dei mezzi di rappresaglia e quindi a rendere possibile la rappresaglia stessa. Si trattava dell'inizio di una nuova corsa nel campo degli armamenti, con prospettive che non è difficile immaginare. In primo luogo con la certezza di aumento di costi che, nel giro di non molti anni, sarebbero divenuti insostenibili per entrambe le superpotenze.

I negoziati Salt, per la limitazione degli armamenti strategici, rappresentarono così lo sbocco inevitabile di un processo che, altrimenti, avrebbe potuto compromettere irreparabilmente l'equilibrio dei pur poderosi sistemi economici degli Stati uniti e dell'Unione sovietica. L'accordo sottoscritto l'anno scorso da Nixon e Breznev era perciò nella logica delle cose, come sono nella logica delle cose le trattative in corso per i Salt II. È il caso — senza entrare, come si è detto prima, in dettagli tecnici che richiederebbero un esame troppo approfondito — di valutare le implicazioni politicostrategiche della convergenza di interessi che, nel campo degli armamenti strategici, si è determinata fra gli Stati uniti e l'Unione sovietica.

Bisogna notare, in primo luogo, che tale convergenza di interessi non esclude la competizione. Questo in fondo è uno dei paradossi, forse più apparenti che reali — e vedremo più avanti perché — dell'equilibrio nucleare. In sostanza, le limitazioni che, con il loro accordo, le due superpotenze si sono imposte sono quantitative più che qualitative. Infatti, esse hanno deciso di « congelare », per un certo tempo,

il numero dei loro vettori strategici — oltre che di limitare il numero dei loro sistemi antimissilistici (Abm) — ma si sono riservato il diritto di perfezionarli e di sostituirli con mezzi piú evoluti. Si è trattato solo di un primo passo sulla via della limitazione quantitativa, fatto, come si è accennato prima, allo scopo di evitare che la corsa divenisse economicamente insostenibile, ma non certo inteso a ridurre, almeno per ora, il potenziale strategico delle due superpotenze. E la riprova è data dal fatto che, al congelamento del numero dei vettori, sta corrispondendo la crescente adozione di testate multiple (Mirv e Mrv), mentre prosegue a ritmo intenso lo sviluppo di nuovi sistemi.

In realtà, e qui si torna al discorso sui paradossi, l'equilibrio nucleare conserva il suo significato fino a quando conserva i caratteri dell'equilibrio: ossia fino a quando si fronteggiano due deterrenti « credibili ». Per inciso, è il caso di notare che la « credibilità » di un deterrente ha due componenti, l'una tecnica e l'altra politica. La prima è legata al grado di evoluzione tecnologica del deterrente stesso, e quindi all'efficacia delle misure di protezione dei suoi mezzi (ossia all'efficacia delle misure intese a garantire la sopravvivenza di almeno un'aliquota di tali mezzi ad un attacco improvviso) ed alla capacità di questi ultimi di penetrare nelle difese avversarie. La seconda è invece legata all'esistenza di un'autorità politica ben definita, dotata del tremendo potere (e pertanto investita di una responsabilità spaventosa) di ordinare tempestivamente l'impiego delle armi nucleari. Queste condizioni, com'è noto, si realizzano per i due deterrenti degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica. Con tutte le conseguenze sulle quali, chiusa la parentesi, è ora il caso di soffermare l'attenzione.

La prima delle quali è che nessuna delle due superpotenze può permettersi il lusso suicida di lasciarsi superare dall'altra. L'accordo che esse hanno trovato — e che evidentemente intendono perfezionare — ha il fine di perpetuare questa situazione, e cioè di perpetuare la « neutralizzazione » reciproca dei loro arsenali nucleari. Ragionevolmente, fino a quando questa « neutralizzazione » continuerà, il pericolo della guerra nucleare totale sarà scongiurato. Questo pericolo potrà sorgere il giorno in cui una delle due superpotenze avrà acquisito, nei confronti dell'altra, una superiorità tale da consentirle di mettere in atto la strategia « del primo colpo » senza temere rappresaglie. Proprio per evitare un'eventualità del genere, le due superpotenze sono obbligate a continuare la loro corsa. D'altra parte, per evitare che questa corsa le metta a terra economicamente, sono costrette a trovare degli accordi almeno parziali. Se si considerano così le cose, appare chiaro che il paradosso di cui si è parlato prima è piú apparente che reale.

Sul piano politicomilitare, l'equilibrio nucleare fra le due superpotenze produce due ordini di effetti: quelli relativi ai rapporti diretti

fra le stesse superpotenze e quelli riguardanti gli altri paesi. In realtà questa distinzione — dato il ruolo dominante degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica nella politica mondiale — ha un valore più che altro teorico. Essa appare comunque utile per approfondire alcuni aspetti importanti della politica internazionale.

Per quanto riguarda i rapporti diretti fra le superpotenze, l'equilibrio, finché resta tale, produce in primo luogo, come si è già detto, un effetto di « neutralizzazione » reciproca dei due arsenali nucleari contrapposti. Questa neutralizzazione, di riflesso, ne produce un'altra: quella degli apparati militari « convenzionali » delle stesse superpotenze nelle aree in cui tali apparati si fronteggiano direttamente. Un effetto del genere, invece, non si produce sempre, o si produce in misura ridotta, nelle aree in cui manca il contatto diretto.

Il discorso, a questo punto, rischia di complicarsi eccessivamente, e perciò è necessario schematizzarlo, accettando i limiti e gli inconvenienti di tale procedimento. Prima, però, è il caso di precisare, per inciso, che si è parlato di apparati militari « convenzionali » — usando una dizione non del tutto esatta per le forze di questo tipo delle due superpotenze, notoriamente dotate in larga misura di armi atomiche tattiche — per distinguere tali apparati da quelli che hanno funzioni strategiconucleari (è ancora opportuno notare, pur evitando approfondimenti che richiederebbero uno spazio eccessivo, che è molto difficile, e talvolta impossibile, fissare un confine preciso fra gli impieghi strategici e gli impieghi tattici delle armi nucleari, dato che tali impieghi sono legati alle caratteristiche delle armi, dei potenziali avversari e dei possibili teatri operativi).

Esaurite queste precisazioni necessarie, si può riprendere il filo del discorso. Si è detto che l'effetto di « neutralizzazione » reciproca degli apparati convenzionali non si produce sempre nelle aree in cui le forze delle due superpotenze non si trovano a diretto contatto. In genere, esso non si produce nelle aree in cui una delle due parti ha una netta superiorità strategica sull'altra (la crisi cubana del '62 fornisce una valida esperienza in materia). Questo fattore, però, può dare origine a due altri ordini di conseguenze: da un lato può stimolare, come di fatto avviene, le due superpotenze ad estendere la loro presenza politico-militare in tutte le possibili aree di frizione, al fine di realizzare, all'ombra dell'equilibrio strategico nucleare, un equilibrio strategico convenzionale altrettanto valido (la presenza militare può anche non essere materiale, ossia fondata sull'effettiva permanenza di forze in una determinata area, ma potenziale, ossia basata sulla rapida capacità di intervento di forze consistenti), e, da un altro lato, può stimolare le stesse superpotenze ad accentuare il loro sforzo politico per il rinsaldamento delle alleanze di cui esse detengono la « leadership » e per l'acqui-

sizione di nuove posizioni. In realtà, entrambi i processi sono collegati in un unico quadro. E questo dimostra che i due ordini di effetti di cui si è parlato prima (e cioè quelli relativi ai rapporti diretti fra le superpotenze e quelli concernenti gli altri paesi) sono uniti da legami strettissimi e praticamente indissolubili. Prima, però, di affrontare questo argomento fondamentale, è necessario soffermare l'attenzione — sia pure in un rapidissimo giro d'orizzonte — sui problemi strategici delle due superpotenze e sulle soluzioni che esse hanno cercato di dare a tali problemi.

Gli Stati uniti

Separati dagli oceani dai principali teatri di frizione, gli Stati uniti hanno dovuto costruire un sistema ampiamente articolato, nel quale le componenti politiche e quelle militari sono legate da strettissimi e reciproci rapporti di interdipendenza. I capisaldi essenziali di tale sistema — operante, come il corrispondente sistema sovietico, all'ombra dell'equilibrio nucleare — sono due: la presenza militare americana nelle principali aree nevralgiche del globo, e la rete di alleanze edificata dagli Usa dopo la seconda guerra mondiale.

La presenza militare americana nelle aree nevralgiche può essere concepita, secondo le diverse situazioni, sia in funzione di interventi autonomi che in funzione di interventi coordinati con paesi alleati. Tale presenza, che va sempre considerata in un quadro globale, risponde ad esigenze diverse secondo le diverse aree: in Europa, essa rappresenta, sia nel campo terrestre che in quello aereo-marittimo, il principale sostegno delle nazioni europee della Nato; nello scacchiere del Pacifico, dopo il riavvicinamento cinoamericano ed il « disimpegno » dal Vietnam, ha assunto più che altro i caratteri di strumento di controllo di quell'immensa area oceanica, perdendo quelli di strumento di contenimento di un'eventuale espansione cinese; nel continente americano, come nelle aree marittime che lo circondano, risponde alla necessità di evitare alterazioni in un equilibrio locale (inteso su scala continentale, ovviamente) che investe direttamente il territorio nordamericano; in tutte le aree oceaniche, ha il fine di assicurare la protezione dei traffici marittimi che sono vitali non solo per gli Stati uniti ma anche per i loro alleati. Questa presenza, essenzialmente « convenzionale » (ricordando quanto si è detto prima a proposito delle armi nucleari tattiche in dotazione alle forze convenzionali americane), è anche in funzione dell'equilibrio nucleare strategico, sia per gli oneri che impone al potenziale avversario (costringendolo così ad impegnare risorse che altrimenti potrebbe destinare alle forze strategiche nucleari ed allo sviluppo dei

loro sistemi) e sia per la protezione indiretta, e talvolta anche diretta, che fornisce, o può fornire, alla componente mobile (ossia ai bombardieri ed ai sottomarini lanciamissili) del deterrente nucleare.

Fra queste varie forme di presenza, come fra gli strumenti convenzionali e quelli nucleari, esistono strettissime relazioni di interdipendenza, sia per motivi di ordine tecnico che per motivi di ordine finanziario: per motivi di ordine tecnico, per i diversi dosaggi di forze da realizzare, in rapporto alla situazione internazionale, fra i vari strumenti ed i vari scacchieri; per motivi di ordine finanziario, per le diverse aliquote di risorse da destinare ai vari strumenti in rapporto alle priorità adottate. Naturalmente, il dosaggio delle forze va messo in relazione sia agli obiettivi, globali e particolari, della politica americana e sia all'apporto, maggiore o minore, dei paesi alleati.

Il discorso sugli obiettivi della politica americana ci porterebbe troppo oltre. Sarà perciò preferibile fare riferimento ad esso caso per caso, per le questioni di maggiore interesse. In linea generale, comunque, si può dire che tale politica, da qualche anno in qua, sembra orientata in funzione di un « ridimensionamento » dell'impegno americano nel mondo, concepito però, è il caso di notarlo, come riduzione di oneri « esterni » e non come diminuzione del peso politico americano. È difficile, oltre che rischioso, ipotizzare oggi le linee di questo « ridimensionamento », che, se sarà attuato, sarà largamente condizionato dall'evolversi della situazione internazionale. Comunque, si profila una tendenza a concentrare le forze americane, sia strategiconucleari che convenzionali, nel territorio nordamericano e nelle aree marittime adiacenti, accrescendo contemporaneamente le loro capacità di intervento a largo raggio. Questo, almeno, è quanto si può ragionevolmente dedurre da vari fatti più o meno recenti: l'annuncio, dato pochi mesi orsono, dell'intenzione di adottare integralmente, al posto dell'attuale sistema di coscrizione selettiva, il reclutamento basato sul volontariato per la formazione di forze armate professionali (e quindi di forze più ridotte di quelle attuali ma di altissima efficienza); i programmi a lungo termine per un deterrente degli anni ottanta, basato oltre che su una forza di Icbm, sui nuovi bombardieri B-1A e su una nuova classe di sottomarini nucleari dotati di missili intercontinentali (programma « Trident » o Ulms); e le riforme studiate, qualche anno fa, da un'apposita commissione (Blue Ribbon Defense Panel), che ha raccomandato la concentrazione di tutte le forze americane, attualmente articolate in sette comandi interforze, in tre comandi, pure interforze: uno strategico, uno tattico ed uno logistico.

Il mosaico che si ottiene combinando queste diverse tessere porta appunto alle ipotesi considerate, e cioè porta a ritenere che gli Stati uniti — anche per motivi di ordine economico e valutario — stiano

orientando i loro piani verso uno sganciamento progressivo dalle loro posizioni d'oltremare, pure impostando tale sganciamento in funzione di una mobilità e di una capacità di intervento a largo raggio notevolmente maggiori di quelle attuali. È ovvio che un processo del genere, che richiede la soluzione di enormi problemi tecnici, non può essere compiuto dall'oggi al domani. Si tratta di una prospettiva di lungo periodo o al massimo di medio periodo. Il passaggio da forze armate basate sulla coscrizione a forze armate professionali non può essere breve e, per giunta, deve essere compiuto in modo da evitare che, nella fase di transizione (prevedibilmente destinata a durare vari anni), l'apparato subisca perdite di rendimento che potrebbero avere conseguenze militari e politiche incalcolabili. Bisogna aggiungere — e probabilmente la proposta di una nuova « Carta atlantica » fatta recentemente da Kissinger si collega a questi piani — che un processo del genere va necessariamente inquadrato in una strategia politica globale, a sua volta legata, oltre che agli obiettivi americani, ai rapporti degli Stati uniti con i loro alleati e, in senso più ampio, a tutta l'evoluzione dei rapporti internazionali.

L'Unione sovietica

Con gli Stati uniti, anche l'Unione sovietica ha costruito, all'ombra dell'equilibrio nucleare, un immenso sistema di alleanze. Non è il caso, in questa sede, di tracciare la genesi di tale sistema, che, con l'aggravarsi del dissidio russocinese, ha dovuto subire una spaccatura di incalcolabile portata. È il caso solo di dire che, soprattutto nel corso degli anni sessanta e ovviamente nei primi anni di questo decennio, esso ha conosciuto una sensibile evoluzione, che lo ha portato ad assumere, sotto molti profili, caratteristiche notevolmente più articolate di quelle che aveva all'atto della sua costituzione.

All'inizio, infatti (l'espressione « all'inizio » va intesa, com'è ovvio, « cum grano salis », dato che il processo di formazione iniziale ha richiesto, com'è avvenuto per il corrispondente sistema « occidentale », vari anni), tale sistema era essenzialmente « terrestre », anche se di dimensioni intercontinentali: era un blocco monolitico — o apparentemente tale, dato che già negli anni cinquanta, anche se in modo non sempre evidente, cominciava a concretarsi lo « scisma cinese » — la cui strategia era basata in primo luogo su un poderoso apparato militare aereoterrestre (alla cui componente aerea erano attribuite funzioni soprattutto tattiche) e, in via subordinata, su una grande flotta di sommergibili convenzionali (che univa alla sua notevole consistenza una scarsa esperienza nelle operazioni a largo raggio). Gradualmente, con

l'acquisto, da parte sovietica, di una crescente capacità nucleare strategica, con l'espansione quantitativa e qualitativa della marina dell'Urss (unita all'acquisizione, da parte della stessa, di una crescente esperienza oceanica) e, soprattutto, con l'estensione del sistema di alleanze dell'Urss (che ha legato, direttamente o indirettamente, al blocco « Patto di Varsavia-Comecon », una serie di accordi bilaterali, con contenuti politici, economici e spesso anche militari, il più importante dei quali è probabilmente quello concluso qualche anno fa con l'India), tale sistema ha assunto la fisionomia articolata che presenta attualmente e che gli conferisce notevoli capacità offensivo-difensive.

A questo aumento di capacità ha corrisposto però anche un aumento — forse sarebbe più esatto dire un aggravamento — dei problemi strategici. L'Urss oggi deve tenere conto, in un quadro globale, di vari equilibri strategici interdipendenti, che le impongono scelte molto difficili: l'equilibrio globale (politicomilitare e nucleare-convenzionale) con gli Stati Uniti, l'equilibrio marittimo mondiale (è il caso di notare che tale equilibrio, dato che l'economia sovietica dipende meno di quelle occidentali dai traffici marittimi, può avere per l'Urss più una funzione offensiva, in senso politico ed in senso militare, che una funzione difensiva), l'equilibrio europeo e l'equilibrio asiatico.

Come si è accennato, fra questi equilibri esistono strettissime relazioni di interdipendenza. Ed anche notevoli zone di sovrapposizione. Comunque, limitando l'indagine — come si è fatto per il corrispondente sistema americano — agli aspetti generali, è il caso di notare che, anche in questo caso, è indispensabile un difficile dosaggio delle forze, con tutte le conseguenze di ordine tecnico, di ordine finanziario ed anche di ordine politico che ciò comporta. È scontato che, come gli Stati Uniti, l'Unione sovietica, anche se i negoziati Salt II avranno successo, dovrà continuare a perfezionare i suoi sistemi nucleari strategici, sia per mantenere l'equilibrio con gli Usa e sia per conservare il vantaggio tecnologico acquisito nei confronti delle potenze nucleari minori (e in particolare della Cina, nei cui confronti ha tutto l'interesse a mantenere l'attuale supremazia nucleare). Pertanto, se vorrà continuare la sua politica di espansione navale — che le offre la possibilità di disporre, potendo minacciare le principali rotte dei traffici mondiali e in primo luogo quelle del petrolio, di uno strumento di pressione politica più efficace e flessibile di quello aereo-terrestre e di quello nucleare — l'Urss, prima o poi, molto presumibilmente, dovrà fare il possibile per alleggerire l'onere dei due equilibri « terrestri », quello europeo e quello con la Cina, che è costretta a fronteggiare. O, almeno, per alleggerire l'onere di uno di essi. Non si può perciò escludere che queste motivazioni strategiche — unite alla necessità di avviare a soluzione, anche con l'apporto occidentale, quei problemi economici interni ai qua-

li si è accennato all'inizio — abbiano contribuito a determinare le più recenti scelte politiche compiute dai sovietici. E in primo luogo la « Westpolitik », che Breznev appare intenzionato a portare avanti. Come gli Usa, anche l'Urss si trova evidentemente davanti al problema della ristrutturazione, ed eventualmente del ridimensionamento, del suo apparato militare. E, come gli Usa, si trova davanti al problema del mantenimento del suo peso politico a livello mondiale.

Questi due enormi sistemi politicomilitari — dei quali qui, molto sommariamente, sono state delineate le principali caratteristiche — sono nati nel clima della « guerra fredda » ed in funzione della « guerra fredda ». Quali motivi possono giustificare la loro permanenza, oggi, in un clima internazionale che è certo molto diverso da quello che dette loro origine?

Bisogna dire, prima di tutto, che essi assicurano ancora un equilibrio che è vitale per entrambe le parti. Nonostante la coesistenza, nonostante la collaborazione che in molti campi si è stabilita e si va stabilendo fra i due blocchi, nonostante i legami che si vanno creando, bisogna riconoscere che i tempi non sono ancora maturi per una smobilitazione che potrebbe alterare i presupposti su cui, piaccia o no, continua ancora a poggiare la pace mondiale. Anche se questa pace non è totale ed anche se essa, più che nell'assenza di guerre, consiste nel controllo dei conflitti locali, al fine di evitare che questi degenerino irrimediabilmente, tramutandosi in conflitti generalizzati.

I giganteschi sistemi militari delle sue superpotenze e le alleanze fondate su di essi trovano una loro prima giustificazione in questa necessità che non è possibile ignorare: la loro presenza fa da freno all'allargamento, oltre un certo limite (ossia oltre il limite al di là del quale si profila un assurdo olocausto nucleare), di tutte le controversie internazionali, belliche e non belliche. A questa giustificazione se ne aggiunge un'altra, che vale sia per i rapporti diretti fra le due superpotenze che per i blocchi di cui esse detengono la « leadership »: la rottura dell'equilibrio introdurrebbe delle incognite spaventose nel quadro internazionale. Che cosa ci riserverebbe un fatto del genere se i « falchi », che non mancano né dall'una né dall'altra parte, conquistassero la supremazia e decidessero di « osare »? Non bisogna dimenticare che la guerra fredda ha lasciato profonde tracce psicologiche — che richiederanno parecchi anni, se non addirittura parecchi decenni, per essere cancellate — in tutti e due i campi, e che all'origine dell'attuale coesistenza, fra gli altri motivi, c'è certo anche la consapevolezza che ognuna delle due parti ha acquisito di non poter piegare l'altra con le armi.

D'altra parte, come si è detto prima, l'equilibrio militare divide ma accomuna anche le due superpotenze, perché garantisce loro un

primato politico mondiale, che oggi è insidiato dai nuovi equilibri economici internazionali che si profilano: può costituire, per entrambe, un mezzo di difesa contro l'assalto delle nuove potenze economiche sorte in Europa ed in Asia, un mezzo di difesa ed eventualmente anche di pressione e di contrattazione. La politica internazionale è fatta di freddo realismo e questo fattore non può essere ignorato. Soprattutto se si stabilisce, di fatto o di diritto, un'« intesa » fra le due superpotenze. In realtà, la situazione internazionale è oggi caratterizzata da fattori che non trovano riscontro nel passato: in altre parole, è contraddistinta dalla non corrispondenza fra i diversi equilibri, fra l'altro in rapida evoluzione, su cui è basata. Questo argomento riguarda soprattutto l'Europa, ed in particolare quella occidentale, e merita perciò di essere approfondito.

Limiti e potenzialità europee

Il discorso sull'Europa è un discorso molto complesso, che qui può essere fatto soltanto per sommi capi. L'Europa è il continente in cui la divisione prodotta dalla seconda guerra mondiale e dalla guerra fredda si è materializzata nel modo più integrale ed in cui i due blocchi politicomilitari si fronteggiano direttamente; è il continente in cui l'equilibrio militare ha assunto forme eccezionalmente complesse ed in cui, per una tacita intesa (derivata sia dal fatto che nessuno ha interesse alla sua distruzione e sia dalla coscienza dei rischi incalcolabili di un'eventualità del genere), è stata evitata, dal 1945 ad oggi, ogni « complicazione » bellica; è, nello stesso tempo, il continente in cui si sono concretati, soprattutto negli ultimi anni, alcuni dei più importanti processi di collaborazione fra i paesi dei due blocchi; è infine il continente che — con le sue immense risorse intellettuali, scientificotecnologiche e produttive — potrebbe far pendere decisamente la bilancia della supremazia mondiale da una parte o dall'altra e che, nonostante questo o proprio per questo, è probabilmente, fra tutti i continenti, quello che meno può decidere, sotto il profilo politico, del proprio destino.

Il discorso sulle cause di questa situazione ci porterebbe troppo lontano e perciò va evitato. Anche perché dovrebbe essere, almeno in parte, basato sull'analisi di molte occasioni perdute e quindi su ricriminazioni che, nel contesto di un ragionamento politico, appaiono del tutto sterili. È il caso piuttosto, ricorrendo al procedimento di schematizzazione già adottato, di procedere ad un rapidissimo esame della situazione politica europea, cominciando dall'Europa occidentale, ossia da quel complesso di nazioni che è contraddistinto, oltre che dalla collocazione geografica, da ordinamenti politici di tipo « occidentale ».

Sul piano politico, l'Europa occidentale presenta aspetti molto complessi. In primo luogo, c'è un gruppo di paesi, quelli delle Comunità europee (dizione con la quale, com'è noto, si indica il complesso delle tre comunità economiche — Cee, Ceca e Ceea o Euratom — che hanno gli stessi membri), tutti, meno uno, membri della Nato. Poi vengono altri paesi Nato, alcuni dei quali « associati » alle Comunità, e, infine, vari « neutrali », che in maggioranza gravitano ideologicamente ed economicamente verso l'occidente (anche alcuni di essi sono « associati » alle Comunità), ma si mantengono, nel campo politicomilitare, in una posizione più distaccata.

Si passa, come si vede, attraverso una serie di situazioni diverse, che conferiscono al quadro parecchie sfumature non sempre agevolmente distinguibili. Tralasciando i « neutrali » — ciascuno dei quali ha una posizione particolare — che, anche quando dispongono (com'è il caso soprattutto della Svezia e della Svizzera) di forze armate molto efficienti, basano almeno in parte, e non possono fare diversamente, la loro « sicurezza » sugli effetti di « stallo » prodotti dall'equilibrio fra i blocchi, è il caso di rivolgere l'attenzione ai paesi europei dell'Alleanza atlantica.

Questi paesi — sempre schematizzando il ragionamento ed accettando quindi gli inconvenienti di questo metodo — si possono dividere, come già si è accennato prima, in due gruppi: quello dei paesi membri contemporaneamente sia della Nato che delle Comunità europee e quello dei paesi membri solo della Nato (anche per quelli « associati » alle Comunità, l'inclusione nel secondo gruppo è giustificata dal fatto che il rapporto di associazione offre essenzialmente dei vantaggi economici, ma non contiene le implicazioni politiche del rapporto che lega i membri di pieno diritto delle Comunità).

Per i paesi del secondo gruppo — sempre su un piano generale, s'intende — il ragionamento è relativamente semplice. Si tratta di paesi la cui « sicurezza » è garantita dalla loro appartenenza all'Alleanza e la cui politica estera, pur nell'ambito di una certa libertà, si svolge in modo fondamentalmente consono a tale situazione. Per le loro dimensioni generalmente modeste, sia sotto il profilo militare che sotto il profilo economico, tali paesi non dimostrano di aspirare — né, d'altra parte, possono farlo — al conseguimento di nessuna forma di « leadership » o di « partnership », sia nell'Alleanza che al di fuori di essa. Sul piano politico, con molta probabilità, il fatto che nella Nato esista una potenza « leader » extraeuropea rappresenta per tali paesi una questione di importanza marginale. La loro posizione probabilmente potrebbe anche mutare se, nell'ambito della stessa Nato, dovesse sorgere una nuova potenza di grande statura, capace di divenire un nuovo grande « polo » di attrazione non solo sotto il profilo economico ma anche

sotto quello politicomilitare: potrebbe mutare di riflesso, per i nuovi rapporti che in tal caso si stabilirebbero, e non certo per altri motivi, dato che è da escludere, ragionevolmente, che tali paesi possano influire in maniera sensibile sul verificarsi o sul non verificarsi di tale evento. La chiave di questo processo, che può avere conseguenze di portata incalcolabile, sta invece nelle mani dei paesi membri delle Comunità europee. Questo argomento fondamentale merita di essere approfondito.

Il discorso sui nove paesi delle Comunità europee (Cee) è, a dir poco, un discorso scottante. Che cosa rappresentano, sul piano formale e sul piano sostanziale, questi paesi (Belgio, Danimarca, Francia, Germania federale, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo e Paesi bassi), che sono tutti, ad eccezione dell'Irlanda, membri della Nato?

Non è facile rispondere a questa domanda. Senza dubbio, questi paesi sono in primo luogo degli stati nazionali sovrani, formalmente arbitri sia della loro politica estera che della loro politica interna. Però sono anche membri di un'associazione economica che è qualcosa di più di una semplice unione doganale e nella quale, anche se più o meno soffocati, sono presenti numerosi fattori di « sovranazionalità ». E, infine, sono membri di un'alleanza politicomilitare la cui « leadership » appartiene indiscutibilmente ad un socio extraeuropeo.

È chiaro che, già sotto il profilo formale, questi paesi possono presentarsi, di volta in volta, sotto vesti diverse. In realtà, molte volte, gli aspetti formali rappresentano le manifestazioni esteriori di fatti concreti e questo è proprio il caso dei paesi Cee. Le tre vesti in cui essi si presentano, o possono presentarsi, riflettono uno squilibrio di fondo che costituisce il vero tallone d'Achille delle Comunità nel loro complesso e dei paesi membri presi singolarmente. È necessario chiarire i caratteri di tale squilibrio perché il destino dell'Europa, e non solo dell'Europa data l'importanza che questa ha in campo mondiale, è legato in larga misura alla sua permanenza o alla sua eliminazione.

Il gruppo dei paesi Cee, ossia la cosiddetta Europa dei nove, è un gigante economico ed un nano politico. Dicendo questo non si dice niente di nuovo: si mette solo in evidenza una realtà almeno per noi europei piuttosto spiacevole. E forse anche in modo approssimato per difetto: l'Europa dei nove è senza dubbio un gigante economico, ma sul piano politico non è nemmeno un nano. È qualcosa di indefinito ed indefinibile, qualcosa che esiste e non esiste.

Bisogna precisare che qui non si vuol fare un astratto ragionamento di tipo filosofico, ma un concreto ragionamento politico. Nei rapporti internazionali contano i fatti. Ora, la gigantesca dimensione economica dell'Europa dei nove è un fatto. Ed è anche un fatto di enorme importanza, del quale tutti, a cominciare dalle superpotenze,

devono tenere conto (e del quale, come dimostrano varie iniziative, chiaramente volte a « precedere » l'Europa, stanno tenendo conto). Però, l'Europa dei nove non ha una sua dimensione militare. E nemmeno una sua dimensione politica. Anche questi sono fatti. Sono appunto i fatti che dimostrano l'esistenza di quello squilibrio di cui si è parlato prima.

La dimensione politica di qualsiasi entità — paese singolo o gruppo di paesi — operante in campo internazionale è la risultante non solo dei fattori di forza e di coesione che tale entità possiede ma anche del loro equilibrio. Gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica sono delle superpotenze politiche perché sono delle superpotenze militari e delle superpotenze economiche. Ossia perché la loro dimensione politica è basata sull'equilibrio fra i diversi fattori che conferiscono loro i caratteri delle superpotenze. L'Europa dei nove, come si è già detto, possiede solo uno di questi fattori. Potrebbe possedere anche gli altri, ma non li possiede. Per possederli ha bisogno di una coesione che non ha, e quindi di una volontà unitaria che nemmeno ha. O che almeno, finora, non è stata capace di esprimere.

Per chiarire meglio il discorso è necessario approfondire un altro concetto: quello della politica, intesa come governo della cosa pubblica. Governo significa indirizzo e controllo. Su questo non dovrebbero esserci dubbi. Ma, per indirizzare e controllare è necessario un complesso di strumenti, politici e tecnici, di forza e dimensioni adeguate. Altrimenti si corre il rischio di non indirizzare niente e di non controllare niente. Ossia si corre il rischio che probabilmente sta correndo l'Europa dei nove. E qui bisogna chiarire ancora un altro punto.

Si è parlato di strumenti, politici e tecnici, di forza e dimensioni adeguate. Ovviamente questa forza e queste dimensioni devono essere in rapporto all'entità delle forze e dei fenomeni da controllare e da indirizzare. E qui bisogna porsi una domanda: gli strumenti di cui dispongono le Comunità nel loro complesso ed i paesi membri singolarmente sono veramente in grado di rispondere a queste esigenze? È almeno dubbio, anche a voler essere molto ottimisti. Le Comunità europee hanno messo in moto, o hanno contribuito a mettere in moto, dei processi giganteschi, sia all'interno che all'esterno dei paesi membri. Ma non hanno edificato delle strutture politicotecniche idonee a controllare tali processi. E questo è un altro elemento che contribuisce ad impedire all'Europa dei nove di conseguire quella dimensione politica di cui ha bisogno.

Forza e debolezza della Cee

Il discorso che è stato fatto fin qui ha avuto il fine di mettere a fuoco alcuni punti essenziali. È ora il caso, sulla base di quanto si è detto, di analizzare meglio — anche se in modo necessariamente sommario — i principali fattori di forza e di debolezza del gruppo dei paesi Cee.

Il primo fattore di forza, come si è già detto, è la loro potenza economica. I paesi Cee, ed in particolare alcuni di essi, hanno raggiunto, grazie in primo luogo all'intensificazione degli scambi interni ed alla loro proiezione all'esterno, risultati di estremo rilievo. Ma proprio questi risultati hanno reso tale gruppo più vulnerabile: l'Europa dei nove è oggi una grande area di trasformazione di materie prime in prodotti finiti ed è anche una grande area di utilizzazione di fonti di energia in maggioranza situate all'esterno. Questo processo — analogo sotto molti punti di vista, anche se basato su presupposti in parte differenti, a quello che ha caratterizzato il Giappone — assume rilevanti implicazioni politiche e strategiche: è legato, in altri termini, sia ai compromessi, non sempre facili, che è possibile raggiungere con i paesi produttori soprattutto di petrolio, e sia al controllo delle rotte marittime attraverso le quali il prezioso liquido giunge in Europa. Entrambi questi fattori sfuggono, almeno in parte, al controllo europeo: il primo, perché la mancanza di una dimensione politica si manifesta, oltre che nei confronti delle compagnie petrolifere (europee e non europee) e dei paesi produttori, nella mancanza di una vera politica europea dell'energia; il secondo, perché la mancanza di una dimensione militare impedisce all'Europa dei nove di prendere misure adeguate per proteggere efficacemente le rotte che per essa sono più vitali. E questo significa che l'Europa dei nove può essere esposta a forti pressioni politiche. Ed anche che, di fronte a tali pressioni, può essere costretta a fare concessioni economiche di un certo peso. Questo pericolo è in parte ridotto dal fatto che i paesi Cee (e tutti i paesi Nato) possono contare sul sostegno della marina americana. Ma anche tale fatto — ogni medaglia ha il suo rovescio — accresce la dipendenza politica dell'Europa dagli Usa.

Un altro fattore di forza, strettamente legato al primo, è costituito dalla potenza commerciale dell'Europa dei nove. Senza voler entrare in una discussione sui problemi monetari e commerciali — ossia senza voler entrare in un campo minato, nel quale anche gli specialisti si muovono con crescente difficoltà (in pratica, tutti sono d'accordo nel sostenere che il sistema creato a Bretton Woods è ormai morto, ma nessuno sa dire con che cosa bisogna sostituirlo) — è il caso di notare che anche questo fattore, per la mancanza di una dimensione politica euro-

pea, può presentare numerosi pericoli. In effetti, la politica commerciale dell'Europa dei nove è basata in parte su decisioni comuni ed in parte su decisioni nazionali, ma non è assolutamente fondata né sul coordinamento delle politiche economiche dei paesi Cee, né su una politica monetaria veramente comune, né, tanto meno, su una politica estera comunitaria. E questo significa che, anche nel campo commerciale, la capacità di trattare dell'Europa dei nove può risultare ridotta dalla mancanza di una dimensione politica. Proprio in un momento in cui, sia nei confronti del grande socio nordamericano che nei confronti del grande interlocutore sovietico, l'Europa dei nove avrebbe bisogno di disporre di una forza contrattuale adeguata alla sua statura economica e commerciale.

Sul piano militare, l'Europa dei nove, come si è già detto, non è certo una superpotenza, pur contando fra i suoi membri alcune potenze militari di media grandezza. La questione è molto complessa, sia sotto il profilo politico che sotto il profilo tecnomilitare, e merita, per le sue evidenti relazioni con il problema della « sicurezza », un breve approfondimento.

Anche la potenza militare è basata su un equilibrio politicotecnico. La componente politica di tale equilibrio è costituita — come avviene negli Stati Uniti e nell'Unione Sovietica che hanno interessi mondiali e come avviene pure negli Stati minori che hanno interessi molto limitati — dall'esistenza di un'autorità politica che, in funzione di obiettivi globali, coordina, sotto il profilo delle azioni esterne, la politica estera e la politica militare e, sotto il profilo dell'equilibrio economico interno, le attribuzioni di risorse alla difesa con le attribuzioni di risorse ad altre attività. La componente tecnica è basata su un'organizzazione militare strutturata, sia sotto l'aspetto qualitativo che sotto l'aspetto quantitativo, in funzione degli obiettivi fissati in sede politica.

È evidente che questo equilibrio non si realizza per l'Europa dei nove, che non ha al vertice nessuna autorità politica (ai fini di questo ragionamento, giova notarlo, ha poca importanza stabilire da quale fonte tale autorità, se nascesse, potrebbe trarre il suo potere; questo, semmai, può essere un discorso da fare più avanti), idonea a recepire ed a fissare dei fini politici globali. E quindi non ha la possibilità di esprimere un indirizzo unitario di politica estera e di politica militare.

Il risultato di questa carenza è fin troppo noto. Invece di una sola politica militare ci sono nove politiche militari, in parte coordinate ed in parte no. C'è un indirizzo strategico « composito », unitario solo in una certa misura e cioè nel quadro di un'impostazione più atlantica che europea, e c'è un complesso di apparati militari — non si può assolutamente parlare di un unico apparato militare — tutti più o meno « bivalenti », ossia tutti più o meno orientati, con gli inevitabili inconve-

nienti dei compromessi di questo tipo, in funzione sia di ipotesi strategiche nazionali che di ipotesi strategiche Nato. Quella che manca è proprio un'ipotesi strategica di tipo « europeo », corrispondente alle dimensioni economiche ma non politiche dell'Europa dei nove.

Il discorso sugli aspetti tecnici degli apparati militari nazionali dei paesi Cee può essere fatto, ovviamente, solo per sommi capi. Com'è noto, si tratta di: due complessi, quello britannico e quello francese, dotati di armamenti nucleari e convenzionali; due complessi convenzionali, quello tedesco occidentale e quello italiano, di una certa consistenza; e quattro complessi convenzionali minori, quello belga, quello danese, quello olandese e quello lussemburghese, l'ultimo dei quali di dimensioni praticamente simboliche (come si è detto l'Irlanda, entrata a far parte delle Comunità insieme alla Gran Bretagna ed alla Danimarca, non fa parte della Nato, ossia dell'alleanza militare che include i paesi Cee, e perciò non viene considerata in questo discorso; comunque, data la modesta consistenza del suo apparato militare, i termini del problema rimarrebbero sostanzialmente inalterati anche se si volesse aggiungere tale apparato a quelli degli altri paesi Cee).

Ognuno di questi apparati militari richiederebbe un discorso a parte, che qui è impossibile fare. Perciò, limitando l'analisi alle considerazioni essenziali, bisogna dire, prima di tutto, che, dei due deterrenti nucleari nazionali, il primo, quello britannico è praticamente legato, sia sotto il profilo tecnico che sotto il profilo dell'impiego, al deterrente americano, mentre il secondo, quello francese, è essenzialmente in funzione della politica « nazionale » della Francia. Escludendo ogni discorso sulla loro maggiore o minore « credibilità » tecnica — quello britannico è basato su quattro sottomarini nucleari lanciamissili e quello francese su trentasei bombardieri bireattori « Mirage IV » (con altri ventidue di riserva), due basi di missili balistici intermedi in silos (ciascuna con nove missili), e due sottomarini nucleari lanciamissili (ai quali se ne dovrebbero aggiungere altri tre nel corso di questo decennio) — è solo il caso di notare che, trattandosi come si è detto di deterrenti nazionali dipendenti da autorità politiche nazionali, si può ritenere nulla o quasi la loro « credibilità » politica come strumenti difensivi dell'Europa dei nove.

Anche per quanto riguarda le forze convenzionali dei paesi Cee si possono fare solo delle brevissime considerazioni. Ad eccezione di quelle francesi (com'è noto, dal 1966, la Francia è uscita dall'organizzazione militare della Nato, pur continuando a far parte dell'Alleanza), queste forze sono strutturate in funzione di impostazioni strategiche « atlanticonazionali », la cui validità, sia sotto il profilo « atlantico » che sotto il profilo « nazionale », è condizionata dalla presenza determinante, in Europa e nelle aree marittime che circondano l'Europa, di

consistenti forze americane (con tutto il loro arsenale di armi atomiche tattiche e con il sostegno, alle spalle, della riserva strategica e del deterrente nucleare degli Stati Uniti). Bisogna dire chiaramente che, senza la presenza americana, le forze militari dei paesi europei della Nato (membri e non membri delle Comunità) avrebbero un ben scarso significato. E il ragionamento vale anche per le forze francesi, orientate in funzione di una politica nazionale che è resa possibile proprio dall'ombrello americano (e, del resto, i francesi stessi dimostrano di rendersi conto di tutto ciò, sostenendo, forse con un vigore maggiore di quello di tutti gli altri europei, la necessità della permanenza delle forze americane in Europa).

In realtà, allo stato attuale, l'Europa dei nove non ha alternative all'alleanza americana e quindi alla Nato. Non ne ha perché le manca un vero deterrente atomico e perché le forze convenzionali dei suoi membri sono ben lontane — nonostante ciò che hanno compiuto in questo campo nell'ambito della Nato — da una standardizzazione degli armamenti e dei procedimenti d'impiego paragonabile a quella realizzata dal Patto di Varsavia. E non ne ha soprattutto perché non avendo una sua politica non può avere nemmeno una sua strategia. A maggior ragione, naturalmente, in questo quadro gigantesco, né gli altri paesi europei della Nato né i « neutrali » hanno alternative valide alle loro attuali politiche di « sicurezza »: per i primi, e forse in misura ancora maggiore, vale il ragionamento fatto per i paesi Cee; per i secondi, ogni margine di manovra è condizionato dall'equilibrio fra i blocchi e fra le superpotenze.

Le prospettive in Europa orientale

Sotto molti punti di vista, il discorso sull'Europa orientale è più semplice. O, forse è più esatto, può essere meglio schematizzato. In primo luogo, a differenza di quanto avviene dalla parte occidentale, dalla parte orientale si registra una maggiore omogeneità (quest'asserzione va ovviamente interpretata in modo elastico: non mancano, infatti, nel blocco orientale istanze diverse, divergenze di vedute ed anche tendenze centrifughe, come non mancano le differenze, soprattutto di ordine economico, fra i vari paesi; tuttavia, sul piano delle strutture politiche, economiche e militari, si registra in tale blocco, con i suoi vantaggi e con i suoi inconvenienti, un'omogeneità indubbiamente maggiore di quella del blocco occidentale).

Il fatto essenziale è che il Comecon ed il Patto di Varsavia, ossia l'organizzazione economica e quella militare del blocco, hanno gli stessi membri (Bulgaria, Cecoslovacchia, Germania orientale, Polonia,

Romania, Ungheria e Urss, oltre alla Mongolia ed a Cuba che fanno parte del solo Comecon, col quale collabora la Jugoslavia) e che fra tali membri — a differenza di quanto avviene nel campo occidentale, con gli Stati uniti che fanno parte della Nato ma non delle Comunità europee (con le quali anzi i loro interessi non coincidono del tutto) — c'è in primo luogo l'Unione sovietica. Ciò non significa che non si debbano registrare — ed infatti si registrano — delle divergenze anche notevoli e delle differenze di impostazione anche importanti nell'ambito di tali organizzazioni (soprattutto del Comecon), ma significa che tali divergenze, bene o male, possono essere composte in un quadro unico, e che tali differenze di impostazione, forse più ancora che per una questione di volontà per una questione di strutture, non possono andare al di là di certi limiti. E significa soprattutto che — sul piano politico come sul piano economico e sul piano militare — questa corrispondenza di strutture consente all'Unione sovietica di conferire a tutto il sistema un indirizzo essenzialmente unitario. Ed anche, se vuole, di controllare eventuali « scismi » all'interno di tale sistema.

Sul piano economico, con molta probabilità, il problema più grave del blocco orientale — problema che, in pratica, accomuna tutti i paesi del Comecon, con l'Urss in testa, anche quando i loro obiettivi non collimano perfettamente — è quello della eccessiva rigidità delle strutture. Non si tratta di un inconveniente tipico delle sole economie di piano — anche parecchi paesi occidentali ad economia di mercato, o ad economia « mista », hanno i loro gravi problemi strutturali — ma si tratta di un inconveniente che tali economie, con la loro eccessiva burocratizzazione, accentuano notevolmente.

Probabilmente proprio in questo fatto, e nelle barriere che esso innalza fra i vari settori produttivi, si può individuare uno dei motivi di fondo dell'attuale tendenza dei paesi orientali, anche di quelli più evoluti, a ricorrere all'apporto delle tecnologie occidentali. Non si potrebbe spiegare altrimenti la necessità, per un'Unione sovietica che ha raggiunto traguardi eccezionali in vari settori di punta (a cominciare da quello elettronico, da quello aerospaziale e da quello nucleare), di ricorrere all'occidente per l'impianto di industrie, come quella automobilistica, che indubbiamente fanno ricorso a tecnologie meno avanzate di quelle dei citati settori di punta. È vero che in tutti i settori produttivi riguardanti i consumi di massa l'occidente ha un'esperienza enormemente maggiore di quella dell'oriente (intendendo come occidente anche il Giappone, che ha strutture politiche ed economiche di tipo occidentale), sia per ciò che concerne il conseguimento di elevati livelli di produttività e sia per ciò che riguarda le attività di commercializzazione, ma è anche vero che la tendenza orientale di cui si sta parlando non si spiegherebbe, o almeno non si spiegherebbe del tutto, se l'orien-

te avesse la possibilità di superare agevolmente gli ostacoli interni creati dalla sua burocratizzazione. Evidentemente la rigidità è tale da rendere eccessivamente difficili e costosi i trasferimenti tecnologici nell'ambito del sistema, a differenza di quanto avviene in occidente, ove tali trasferimenti sono agevolati, oltre che dalle strutture più articolate delle imprese e dalla mentalità manageriale con cui vengono condotte, dal fatto che tali imprese non sono vincolate in maniera troppo accentuata da rigide strutture burocratiche.

Sul piano politico, questo ricorso si può spiegare con l'esigenza di accelerare, mediante una vera e propria azione di aggiramento degli ostacoli interni, i processi di modernizzazione e di potenziamento, o addirittura di decollo, di alcuni settori — industria leggera, ecc. — troppo a lungo sacrificati. Questa esigenza, d'altra parte, si spiega con l'accrescimento dei bisogni di una popolazione il cui livello culturale medio si accresce continuamente e che quindi, per forza di cose, è spinta ad aspirare ad un tenore di vita più elevato di quello attuale. L'ampiezza e la durata di questo processo — le cui enormi implicazioni interne ed internazionali sono agevolmente intuibili — non possono essere previste perché sono legate sia all'evoluzione della situazione politica ed economica internazionale e sia a scelte interne che oggi è molto difficile ipotizzare. Si tratterà di vedere fino a che punto un'economia dei consumi potrà essere compatibile con l'attuale sistema politico, o fino a che punto sarà possibile — sempre se ci sarà la volontà di farlo — adeguare tale sistema, senza contraccolpi eccessivi, ad un'economia del genere.

Il Patto di Varsavia presenta, sotto molti punti di vista, caratteristiche di integrazione notevolmente maggiori di quelle della Nato. In primo luogo, esso ha una strategia veramente unica ed unitaria e non, come la Nato, una serie di impostazioni strategiche collegate in un unico quadro, a sua volta legato alla politica globale della potenza « leader ». In pratica, questa « catena » di collegamenti è sconosciuta al Patto di Varsavia.

In realtà, la strategia di tale Patto è parte integrante della strategia sovietica. L'area tenuta dalle forze del Patto di Varsavia non è altro che uno dei « settori » controllati da tale strategia. Ma quali sono le funzioni di questo « settore »?

Per rispondere a questa domanda occorre allacciare il discorso a quanto si è detto prima a proposito dell'equilibrio globale Usa-Urss. Il dispositivo sovietico è oggi un dispositivo ampiamente articolato, dotato di grandi potenzialità offensivo-difensive ed idoneo a fronteggiare, in un unico contesto globale, vari equilibri militari collegati. In questo quadro, il Patto di Varsavia assolve tre funzioni essenziali: garantisce all'Unione sovietica un « antemurale » difensivo di fronte alle nazioni

dell'occidente europeo ed alle forze americane che le sostengono; costituisce il « fulcro » di un'immensa tenaglia, aereoterrestre e marittima — potenzialmente impiegabile, sia in funzione offensiva che in funzione difensiva, contro l'Europa occidentale — le cui branche sono costituite dalle forze navali sovietiche operanti nel Baltico (qui con l'apporto anche di forze dei paesi minori del Patto) e nel Mediterraneo, e, a raggio piú ampio, da quelle operanti negli oceani; e rappresenta, grazie all'apporto dei paesi alleati, un fattore di alleggerimento che consente, o contribuisce a consentire, all'Urss di destinare consistenti forze al mantenimento dell'equilibrio militare con la Cina.

Senza entrare in dettagli tecnici che richiederebbero un discorso troppo lungo; è il caso di notare che, per il Patto di Varsavia, il fattore rigidità, che, sotto il profilo economico, ha rappresentato e rappresenta un pesante handicap per il Comecon — ha costituito e costituisce un vantaggio effettivo, consentendo una standardizzazione dei metodi di comando, dei procedimenti d'impiego e degli armamenti, ossia una standardizzazione tecnicomilitare e produttiva, notevolmente superiore a quella conseguita dalla Nato.

Questo, naturalmente, sempre considerando la strategia del Patto come una componente della strategia sovietica, che, grazie al Patto stesso, acquista un maggior respiro, una migliore articolazione ed una piú elevata flessibilità. Bisogna aggiungere che questa funzione strumentale del Patto di Varsavia è sancita in modo netto dal fatto che l'Urss è la sola potenza nucleare del blocco orientale, a differenza degli Stati Uniti, che, nel blocco occidentale, rappresentano la maggiore (e di gran lunga) ma non l'unica potenza atomica.

Senza dubbio, quindi, il Patto di Varsavia conferisce all'Unione sovietica un margine di manovra maggiore di quello su cui essa potrebbe contare se disponesse soltanto delle sue forze. Un margine di manovra, è bene notarlo, non solo strategico ma anche politico. Ciò deriva dal fatto che ormai la strategia, soprattutto al livello piú elevato, è una componente normale — e non una componente in funzione solo dei casi di emergenza, bellici o quasi bellici — dell'azione politica: nell'era nucleare, e soprattutto nelle mani di chi dispone di una potenza nucleare effettiva, gli apparati militari hanno cessato di essere dei puri strumenti di guerra, per divenire in primo luogo strumenti di pressione e di contropressione politica.

Questo stesso fatto, però, sempre nel quadro che stiamo considerando, limita considerevolmente il margine di manovra politico dei paesi minori del Patto di Varsavia. Le loro strutture militari sono integrate nella struttura militare sovietica: isolate da tale struttura perderebbero non solo ogni significato militare ma anche ogni significato politico. Con ogni probabilità proprio questo, ancor piú di quello ideologico,

è il vero cemento del blocco orientale. Con i suoi vantaggi e con i suoi svantaggi.

Le incognite del sistema internazionale

Attraverso il sommario giro d'orizzonte che è stato compiuto, si è voluto fornire un quadro, sia pure molto approssimato e certo incompleto, dell'attuale situazione dell'Europa nel contesto dell'equilibrio mondiale. Ora è il caso di cominciare a tirare le somme, per tentare di valutare, sempre in questo quadro, le prospettive della « sicurezza europea » ed i problemi che è necessario affrontare e risolvere per rendere stabile e duratura tale « sicurezza ».

Prima di tutto, è necessario distinguere fra problemi e prospettive a breve termine e problemi e prospettive a medio e lungo termine. In parte questa distinzione è teorica — dato che molte delle soluzioni che potranno essere date, o non date; ai problemi immediati influiranno, o potranno influire, sulle soluzioni dei problemi di medio e di lungo periodo — ma può comunque essere utile ai fini di questo studio. A patto, naturalmente, che la si applichi con elasticità, senza pretendere di fissare delle separazioni rigide ed illusorie.

In realtà, tutti i problemi sono collegati sia sotto il profilo temporale che sotto il profilo spaziale. Già prima si è insistito sul fatto che i vari equilibri « regionali » fanno parte di un unico equilibrio globale, anche se ciascuno di tali equilibri presenta aspetti particolari. La politica internazionale ha assunto ormai, con tutte le sue implicazioni economiche e strategiche, dimensioni intercontinentali che rendono artificiose, o al massimo utili solo al fine di definire meglio gli aspetti particolari dei grandi problemi, molte distinzioni che in passato avevano invece significati precisi. Senza dubbio, non è facile ragionare in questi termini, che richiedono l'adeguamento a nuovi schemi concettuali non ancora sufficientemente definiti ed esplorati. Tuttavia è indispensabile. Anche accettando gli inevitabili errori che tale procedimento comporta o può comportare.

Seguendo lo schema adottato in precedenza, è ora necessario inquadrare le prospettive della « sicurezza europea » nell'ipotizzabile evoluzione dell'equilibrio mondiale.

Tale equilibrio presenta oggi degli aspetti critici che è necessario considerare e che derivano, potremmo dire, dall'antitesi, non agevolmente conciliabile, di due ordini di fattori: quelli di mutamento e quelli di conservazione. Non è facile individuare con esattezza questi fattori, dato che essi sono legati non solo alle singole politiche delle superpotenze, dei blocchi e dei paesi più o meno estranei ai grandi schie-

ramenti, ma anche alle contraddizioni che si manifestano in modo sempre piú marcato fra gli equilibri « settoriali » (si sta usando qui tale termine per distinguere tali equilibri da quelli « regionali » di cui si è parlato), ossia quello politicomilitare e quello economico, che condizionano l'equilibrio generale.

In linea di massima, si può dire che i piú forti fattori di conservazione, che non sono necessariamente fattori statici, si registrano nell'ambito dell'equilibrio politicomilitare, mentre i piú forti fattori di mutamento si registrano nell'ambito dell'equilibrio economico. In realtà, il primo di tali equilibri — entrambi nati dalla situazione determinata dalla seconda guerra mondiale — ha ancora ragione, e ne avrà probabilmente per parecchi anni, di esistere nelle sue linee attuali, mentre per il secondo si avverte ogni giorno di piú l'esigenza di una trasformazione radicale in funzione dei nuovi rapporti che si sono di fatto stabiliti.

Questa frattura fra gli « equilibri settoriali » è inoltre accentuata dal fatto che le « potenze » (stati singoli o associazioni) che ne detengono le leve non sono le stesse. In effetti, a differenza di quanto avveniva anche in un passato relativamente recente, oggi, in piú di un caso, non esiste piú la tradizionale corrispondenza fra i termini della equazione su cui era basata la potenza nazionale: quelli militari e quelli economici. Questa corrispondenza rimane, ed anche fino ad un certo punto, solo per le superpotenze. Ma non vale certo per l'Europa dei nove, che pur possedendo una grande forza economica e commerciale non è un'entità politicomilitare, e non vale nemmeno per il Giappone, che pur essendo una grande potenza economicocommerciale ed una entità politica ben definita ha, almeno per ora, una forza militare trascurabile. La crisi dell'equilibrio attuale deriva proprio da questa non corrispondenza fra i vari « poli » degli « equilibri settoriali »: quelli politicomilitari, che continuano ad essere rappresentati dalle due superpotenze, e quelli economicocommerciali, rappresentati in primo luogo da due entità fortissime su tale piano ma estremamente deboli su quello politicomilitare.

È evidente, da quanto precede, che il processo della « sicurezza europea » fa parte di un processo di riassetto mondiale, ossia di un processo di riequilibrio, in un contesto globale, dei vari equilibri « regionali » e « settoriali », oggi non concordanti e, in qualche caso, addirittura in crisi. Ed è chiaro che bisogna essere molto cauti nell'ipotizzare le prospettive di questo processo di riassetto, nel quadro del quale giocheranno certamente un ruolo importante, non solo i rapporti fra i paesi piú evoluti, ma anche i rapporti fra questi ed i paesi in via di sviluppo. È possibile, comunque, ed è quanto qui si tenterà di fare, individuare alcune probabili direttrici di tale processo.

Si è già accennato alla non corrispondenza fra i due ordini di equilibri di cui si è parlato. Questa non corrispondenza, come si evince anche da quanto precede, investe tutte le maggiori entità, politicomilitari o economiche, oggi presenti in campo internazionale. E le investe in misura diversa — secondo gli equilibri e gli squilibri che ciascuna presenta — determinando, in ognuna di esse, un particolare gioco fra i fattori di mutamento e quelli di conservazione.

Come pure si è accennato, i maggiori fattori di conservazione si registrano nel campo politicomilitare. Per due ordini di motivi: perché si tratta di un campo nel quale ogni modifica dell'equilibrio oggi esistente può presentare rischi incalcolabili, e perché, in tale campo, predomina nettamente la volontà delle due superpotenze. Bisogna aggiungere che tale volontà predomina non soltanto per un motivo dimensionale ma anche per un motivo tecnologico: nello sviluppo degli armamenti, le due superpotenze hanno conseguito, nei confronti di tutti gli altri possibili interlocutori di grande statura, un vantaggio che in alcuni settori si può calcolare in anni ed in altri, probabilmente, addirittura in decenni. È logico che oggi esse tendano, si può dire per forza di cose, e soprattutto dopo aver constatato la non convenienza di impostazioni diverse, alla conservazione di un equilibrio militare che assicura loro una netta posizione di preminenza politica in campo mondiale. Il mantenimento dell'odierno « status quo » politico diviene così per loro un'esigenza vitale, anche per la capacità di contrattazione in campo economico che, a causa di ciò oltre che della loro potenza anche in tale campo, esse possono conservare.

Naturalmente il mantenimento dell'equilibrio militare non rappresenta un fatto statico. Come si è già accennato in precedenza, la necessità del contenimento degli oneri di tale equilibrio ha già portato le due superpotenze a concludere un primo accordo per il « congelamento » quantitativo temporaneo dei loro armamenti strategici. Ed ha anche dato l'avvio, da parte americana, ad un processo di ridimensionamento degli impegni politicomilitari esterni, concretatosi per ora nello « sganciamento » dal Vietnam, accompagnato da una profonda revisione della politica estera degli Stati Uniti, concretatasi per ora soprattutto nell'intensificazione del dialogo con Mosca e nell'apertura di un dialogo con Pechino. D'altronde, non si può escludere che le prospettive di un ridimensionamento dell'apparato militare vengano considerate con attenzione, proprio nel quadro del nuovo « modus vivendi » che si è stabilito fra Usa e Urss, anche da parte sovietica.

Le prospettive di un processo del genere, con il quale l'equilibrio militare russoamericano potrebbe sempre più spostarsi dal piano quantitativo al piano qualitativo, sono comunque prospettive a lungo termine, per i numerosi problemi che le due superpotenze devono risol-

vere ed anche per le incognite « esterne » di cui esse devono tener conto.

Sul piano politicomilitare, le maggiori incognite per le due superpotenze sono rappresentate proprio dai due grandi « poli » economico-commerciali che, insieme ad esse, dominano la scena mondiale: l'Europa dei nove ed il Giappone. Escludendo infatti la possibilità di un mutamento sostanziale della dimensione militare dei minori paesi europei occidentali (membri o no della Nato) ed anche dei minori paesi del Patto di Varsavia (strettamente legati, come si è già visto, all'Urss sotto il profilo militare), e considerando che per parecchi anni l'apparato militare cinese continuerà presumibilmente a conservare le caratteristiche attuali, rimane aperta la possibilità che l'Europa dei nove ed il Giappone decidano di darsi una dimensione militare, per equilibrare con questa la dimensione economica che già hanno.

È una possibilità che certo le due superpotenze — ognuna dal suo punto di vista ed entrambe nel quadro dell'equilibrio che le accomuna — non possono sottovalutare. È infatti evidente che l'ascesa dei due grandi « poli » economici di cui si sta parlando al rango di grandi potenze militari potrebbe modificare profondamente i rapporti fra tutti gli equilibri « regionali » e « settoriali » sui quali qui si sta insistendo.

Sotto molti punti di vista, si può ritenere che fra queste due incognite la minore sia quella rappresentata dal Giappone, non tanto per le opzioni che tale paese (nel quale già si sta manifestando la tendenza al potenziamento delle cosiddette « forze di autodifesa ») potrà compiere, quanto per il fatto che esso costituisce già uno stato nazionale i cui orientamenti politici appaiono già abbastanza ben delineati (ciò non esclude, è bene notarlo, la possibilità di mutamenti di rotta: comunque si può ritenere, per logica, che la politica militare del Giappone potrà presumibilmente tendere allo svincolo del Giappone stesso dalla « tutela » americana, al fine di accrescere la capacità di contrattazione economica del paese, piuttosto che ad obiettivi più ambiziosi, che in fondo tale paese, nell'attuale fase storica, non avrebbe nemmeno interesse a perseguire).

Resta da considerare quella che è stata definita l'incognita maggiore, e cioè l'Europa dei nove. E qui il discorso, che ci tocca direttamente, deve essere approfondito.

È necessario ragionare con estrema freddezza, per valutare, prima di tutto, la convenienza o la non convenienza, per le due superpotenze, di un'Europa dei nove militarmente e politicamente forte.

Per gli Stati Uniti, un'Europa dei nove forte nel senso indicato può rappresentare, sotto molti profili, un'arma a doppio taglio: sul piano militare, può alleggerire i loro oneri ma anche il loro potere di decisione in seno all'Alleanza atlantica; sul piano economico, può ac-

crescere il peso contrattuale dell'Europa nei loro confronti e quindi, in ultima analisi, può tramutarsi anche in un notevole svantaggio; sul piano politico, un nuovo « polo » europeo può costituire per essi sia un sostegno che un terzo incomodo nel dialogo con l'Urss. Come si vede, da un lato gli Usa hanno interesse ad un'Europa « forte » e dall'altro ad un'Europa « debole »: da un lato possono trovare dei vantaggi nel favorire il potenziamento politicomilitare dell'Europa e dall'altro possono avere interesse ad ostacolarlo. Le scelte che essi faranno, o saranno costretti a fare, dipenderanno in larga misura dal comportamento degli europei: se si giungerà ad un valido accordo sui punti in discussione fra le due sponde dell'Atlantico, gli Stati Uniti avranno tutto l'interesse a favorire i processi di unificazione e di potenziamento dell'Europa dei nove. In caso contrario avranno tutto l'interesse ad ostacolarli.

Anche per l'Unione sovietica, una forte Europa dei nove può rappresentare, sotto parecchi punti di vista, un'arma a doppio taglio. In linea generale, comunque, c'è da ritenere che essa, almeno per ora, consideri tale eventualità più come un fatto negativo che come un fatto positivo. E questo per parecchie ragioni. In primo luogo perché, più ancora degli Stati Uniti, l'Urss ha tutto l'interesse a trattare con delle potenze di dimensioni mediopiccole piuttosto che con un altro gigante. Nessuno le garantisce di poter trovare con un interlocutore europeo di grande statura un « modus vivendi » simile a quello che ha trovato con gli Usa. C'è anche un altro motivo che può spingerla a guardare con sospetto e con preoccupazione la possibile nascita di questo nuovo « polo » (inteso ovviamente nel senso più completo del termine, ossia in senso politico, dato che già oggi l'Europa dei nove costituisce un grande « polo » economico): la possibilità che esso eserciti una forte attrazione sui paesi dell'Europa orientale. Ossia, in altre parole, che la sua penetrazione economica possa costituire, sia pure a lunga scadenza, la premessa di una penetrazione politica disgregatrice.

D'altra parte, la nascita di un gigante del genere — se questo si trovasse in contrasto con gli Stati Uniti dopo essersi « sganciato » dalla tutela militare americana — potrebbe offrire all'Urss uno spazio di manovra maggiore di quello di oggi. Quando si è in due prima o poi o ci si scontra o ci si accorda; ma quando si è in tre, o in cinque comprendendo anche la Cina e il Giappone, si possono scegliere e combinare fra loro alternative più numerose. Questa, comunque, non è una prospettiva immediata. Ed è legata, come si è già accennato, all'incognita rappresentata dal futuro comportamento dei paesi dell'Europa dei nove.

L'incognita europea, più ancora di quella giapponese, pesa anche sul futuro dei rapporti economici internazionali. Questo, come si è già

accennato prima, è il campo in cui più forti si manifestano i fattori di mutamento.

I rapporti economici internazionali — intesi nel senso più ampio e quindi non solo come scambi commerciali ma anche come movimenti di capitali, processi di collaborazione finanziaria, industriale e scientificotecnologica, movimenti di forze di lavoro, sfruttamento congiunto o in competizione di fonti di energia, ecc. — hanno conosciuto, dal dopoguerra ad oggi, uno sviluppo vertiginoso e disordinato nello stesso tempo. E in molti casi hanno accresciuto, invece di risolverli, i problemi sociali sia dei paesi sviluppati che di quelli in via di sviluppo, introducendo nuove incognite, oltre che nei processi interni di tali paesi, nel panorama internazionale.

Ora, senza voler entrare in una dissertazione tecnica sui motivi dell'attuale crisi del sistema monetario internazionale e sui suoi possibili rimedi — come si è detto prima anche gli specialisti, sia per la carenza di efficaci « indicatori » che per l'inadeguatezza degli strumenti concettuali di cui dispongono, brancolano più o meno nel buio — è il caso di notare che tale sistema rispecchia ormai in modo sempre più evidente la frattura che si è determinata, e che si va approfondendo, fra le strutture monetarie che lo compongono e le strutture dei rapporti economici che esso dovrebbe rendere possibili.

Il discorso è molto complicato e non può essere approfondito in questa sede. Qui, comunque, è opportuno porre in risalto che il problema del riequilibrio monetario internazionale pone sul tappeto non solo molti problemi di ordine tecnico ma anche molti problemi di ordine politico, a breve ed a lungo termine. Finora in sostanza si è cercato, anche perché gli strumenti a disposizione non consentono di fare altro, di agire sugli effetti, ossia sui rapporti fra le varie monete, piuttosto che sulle cause, ossia sui rapporti economici (intesi, come si è detto prima, nel senso più ampio). Per il momento, in pratica, continua ad essere impossibile agire sulle cause, perché un'azione del genere presuppone la modifica di molti meccanismi di sviluppo nazionali e quindi un accordo, o un complesso di accordi, fra tutti, o almeno fra molti stati, per il coordinamento delle rispettive politiche economiche. Anche per motivi tecnici — i paesi ad economia di mercato stentano a trovare il punto di equilibrio fra la programmazione e la libera iniziativa, e quelli ad economia di piano si dibattono nelle strettoie dovute all'eccessiva rigidità dei loro sistemi — un accordo, o un complesso di accordi, del genere appare, almeno per ora, prematuro. In un primo tempo, quindi, non si potrà fare a meno di continuare ad agire sugli effetti, accettando delle soluzioni transitorie e rinviando a miglior epoca un'azione decisa sulle cause (oggi in pratica può essere possibile solo cominciare ad agire su queste ultime con molte limitazioni).

In questo quadro generale, come già si è accennato, la maggiore incognita è rappresentata ancora una volta dall'Europa dei nove: molto dipenderà dal grado di coesione che essa riuscirà a trovare e ad esprimere, a breve termine, nelle trattative internazionali nelle quali è o sta per essere impegnata (o nelle quali sono o stanno per essere impegnati i suoi membri) e, a più lungo termine, nell'eventuale costruzione di un'Europa politica.

Le scelte dell'Europa dei nove

L'evoluzione del processo di « sicurezza europea », considerata come parte integrante dell'evoluzione di tutto il complesso degli equilibri internazionali, potrà dipendere, come si vede, in larga misura da ciò che l'Europa dei nove saprà o non saprà fare. Se essa saprà darsi, accanto alla dimensione economica che già ha, una dimensione politica ed una dimensione militare, il mondo di domani, « pluripolare » o non « pluripolare », potrà essere basato su un sistema di equilibri più articolato di quello di oggi e forse, più di quello di oggi, idoneo a contemperare i fattori di mutamento e quelli di conservazione. In caso contrario, l'attuale squilibrio fra la sua enorme potenza economica e la sua trascurabile dimensione politica continuerà a pesare su tutti i rapporti internazionali e potrà anche influire negativamente sui suoi processi di sviluppo interni.

Tuttavia, dire che molto potrà dipendere da ciò che l'Europa dei nove saprà (o non saprà) fare non è sufficiente. Molto dipenderà anche da come essa farà ciò che farà: dagli obiettivi politici che saprà darsi e dai consensi che, all'interno come all'esterno, saprà creare intorno a tali direttrici, dal modo in cui riuscirà a coordinare, all'interno del suo sistema, le politiche economiche, finanziarie, sociali, ecc. dei suoi membri, fino a farle divenire, o a non farle divenire, un'unica politica economica, un'unica politica finanziaria, un'unica politica sociale, ecc.; dal modo in cui, per il perseguimento degli obiettivi di cui si è parlato, saprà armonizzare le strutture tecniche ed amministrative dei suoi membri (oggi notoriamente molto diverse fra loro sia sul piano dei principi giuridici che le guidano, che sul piano organizzativo ed operativo); dal modo in cui, anche in rapporto ai processi interni, saprà rendere veramente omogenea la sua politica dei rapporti economici con l'esterno; dal modo in cui saprà darsi, o non darsi, un vero strumento di difesa; e, soprattutto, dal modo in cui saprà realizzare delle istituzioni politiche — espresse non solo dagli stati ma anche dai popoli — idonee a dirigere ed a coordinare, in un unico quadro globale, questi processi ed a rappresentarla, con sufficiente prestigio, in campo inter-

nazionale.

L'approfondimento degli enormi problemi relativi alla costruzione politica europea esula dai fini di questo scritto. Qui, invece, è opportuno formulare delle ipotesi — solo di ipotesi si può parlare e non certo di previsioni — sull'influenza che tale costruzione, se verrà portata avanti, potrà esercitare sul processo della « sicurezza europea ». Sia sotto il profilo economico che sotto il profilo politicomilitare. Sia a breve che a medio ed a lungo termine.

A breve termine, è probabile che questa prospettiva, che non è nuova come tale, continui a rappresentare, com'è avvenuto finora, un rilevante fattore di incertezza nelle relazioni internazionali, condizionando in particolare, per quanto ci riguarda, lo svolgimento della Csce. La convocazione di questa, infatti, cade in un momento in cui nessuno, a cominciare dai suoi membri, sa se l'Europa dei nove ha un volto solo o se ne ha parecchi. Non si tratta, com'è evidente, solo di una questione formale. Si tratta di vedere se i nove hanno o non hanno le idee chiare sul loro ruolo e se, in base a tali idee, sono capaci di trovare delle concrete basi di discussione con i loro interlocutori.

Comunque, c'è da ritenere che, nel breve periodo, il coordinamento delle politiche dei paesi Cee, sia sul piano economico che su quello politicomilitare, potrà essere soltanto embrionale, anche se con ogni probabilità, data l'esistenza di strutture « ad hoc », potrà dare migliori risultati nel primo campo piuttosto che nel secondo. Questo, ovviamente, nelle relazioni « esterne ». Sul piano « interno », bisognerà vedere se i nove saranno in grado di individuare, sia pure nelle grandissime linee, gli obiettivi che possono proporsi a medio ed a lungo termine e se saranno capaci di operare, nelle loro trattative « esterne », tenendo conto di tali obiettivi. Sono interrogativi ai quali solo l'avvenire potrà dare risposte esaurienti.

Sul piano economico, comunque, si può ritenere che già oggi, sia pure in misura relativamente limitata, l'Europa dei nove sia in grado di dare, o almeno di cominciare a dare, un indirizzo abbastanza coordinato ai suoi rapporti di scambio con l'Est europeo e, in senso più ampio, con tutto l'Est. Naturalmente — e questo, per inciso, sta a dimostrare gli strettissimi legami esistenti, in un quadro mondiale, fra tutti i problemi — nella misura in cui riuscirà a coordinare le sue iniziative con quelle degli altri paesi occidentali, grandi e piccoli, e, in primo luogo, con quelle degli Stati Uniti e del Giappone. Ossia nella misura in cui riuscirà a conferire un indirizzo politico alle sue iniziative economiche verso il resto del mondo.

Sugli sviluppi a medio ed a lungo termine potrebbe essere più prudente non fare nemmeno ipotesi. Tutto dipenderà dal modo in cui procederà, sempre se procederà, il processo di integrazione politica del-

le Comunità europee. E dal modo in cui, nell'ambito di tale processo, i nove riusciranno a coordinare i loro processi di sviluppo interni ed a collegare tali processi con la loro politica verso l'esterno.

Molto diverso è il discorso sul piano politicomilitare. In questo caso, infatti, il ragionamento può essere riferito soltanto al medio ed al lungo periodo. Nel breve periodo, l'Europa dei nove potrà solo limitarsi ad una condotta di attesa, cercando, nei limiti del possibile, di non farsi imporre troppi vincoli per il futuro. E cercando, nello stesso tempo, di precisare, prima di tutto a se stessa, i suoi obiettivi.

Per il medio ed il lungo periodo, si dovrebbe fare un lungo discorso che qui, ovviamente, non si può fare, e che è quindi necessario riassumere nei suoi punti essenziali.

Prima di tutto, bisogna dire che ormai l'Europa dei nove ha ben poco tempo davanti a sé per risolvere i suoi dilemmi. Anche per il medio ed il lungo periodo, sia per motivi politici e sia per i tempi tecnici che possono essere richiesti da eventuali programmi militari di un certo impegno, il tempo per le scelte è poco. E i dilemmi sono parecchi: l'Europa dei nove dovrà darsi o no una dimensione militare? E dovrà darsela in funzione di una « partnership » effettiva nel quadro di una rinnovata Alleanza atlantica, o in funzione di un'uscita, sia pure non certo vicina, dalla Nato? E, ancora, per quale tipo di strategia dovrà optare? E per quali armamenti?

Si tratta, come si vede, di interrogativi drammatici. E di interrogativi ai quali i nove dovranno rispondere al più presto. Questo forse è il punto peggiore. Oggi l'Europa dei nove non è preparata per rispondere a tali interrogativi. Eppure le scelte, almeno in linea di massima, vanno fatte ora. E vanno fatte sapendo che si tratta di scelte destinate ad influire sul destino dell'Europa — di tutta l'Europa e non soltanto di quella dei nove — sia per il decennio in corso e sia, molto probabilmente, per quello successivo.

Scelte di massima, si è detto, e cioè scelte politiche. Da esse deriveranno, nel caso che l'Europa dei nove decida di darsi una dimensione politicomilitare, i dilemmi e le scelte di ordine tecnico: armamenti nucleari e convenzionali o solo convenzionali? Forze armate professionali o basate sulla coscrizione? Strutturate sulla base di un'integrazione interforze più o meno spinta o sulla base della ripartizione tradizionale? E, ancora, su basi nazionali o, in tutto o in parte, su basi sovranazionali? Naturalmente, ogni scelta di ordine tecnico, con le sue possibili ulteriori alternative, solleva rilevanti problemi di ordine economico-finanziario, collegati all'entità delle risorse da destinare alla difesa senza compromettere altri importanti programmi economici e sociali, alla ripartizione dello sforzo fra i paesi membri, alla dislocazione delle industrie belliche (in base a criteri strategici o a criteri « nazionali »),

alla strutturazione di tali industrie, e via di seguito.

A loro volta, queste scelte di ordine tecnomilitare e di ordine economicofinanziario appaiono legate, in reciproci rapporti di interdipendenza, alla soluzione di vari problemi di ordine politico: al grado di collaborazione (o di non collaborazione) che l'Europa dei nove — se verranno composte in modo accettabile per entrambe le parti le questioni economiche attualmente pendenti — instaurerà con gli Stati uniti per l'avvio dei suoi processi di potenziamento difensivo, e quindi al tipo di aiuto che gli Stati uniti potranno fornirle (soprattutto in campo nucleare, con un eventuale ammorbidimento della loro legislazione in materia); al grado di collaborazione economica che la stessa Europa dei nove riuscirà a stabilire — per ora nell'ambito dei limiti « fisici » imposti dalle attuali strutture e più in là, forse, anche oltre tali limiti — con l'Est europeo e con l'Urss soprattutto (il cui atteggiamento nei confronti di un'eventuale costruzione politicomilitare « europea » potrà essere influenzato in modo notevole dall'evoluzione dei processi di collaborazione economica); e, last but not least, al grado di integrazione che l'Europa dei nove riuscirà a conseguire ed al tipo di autorità politica che saprà darsi (o non darsi).

Naturalmente, allo stato attuale, non si può escludere un'altra ipotesi, e cioè che i nove scelgano ancora una volta di « non scegliere ». Ossia di aspettare. È un'ipotesi che, dati i « precedenti », non può essere scartata. In questo caso, è più facile, sotto molti punti di vista, ipotizzare ciò che probabilmente avverrà. Almeno sul piano politico-militare. La « sicurezza europea » continuerà ad essere, in primo luogo, una questione legata alla volontà, e quindi agli obiettivi, delle superpotenze. E questo non solo a breve termine — nel breve periodo non ci sono alternative — ma anche a lungo termine. E ciò significa che l'Europa dei nove dovrà rinunciare — forse per sempre, certo per molto tempo — a far sentire la sua voce nel contesto politico mondiale. E che, invece di influire sugli equilibri internazionali, eventualmente anche collegando la sua azione a quella delle superpotenze (e quindi trovando con queste, nell'ambito o al di fuori di una Nato rinnovata, un « modus vivendi » simile a quello che attualmente si è stabilito fra Usa ed Urss, dovrà rassegnarsi ad accettare, nei confronti di una o di entrambe le superpotenze, una forma di sudditanza politica, più o meno mascherata, che potrà anche esporla a pagare un pesante prezzo in materia economica.

I negoziati per la sicurezza

Quale può essere il ruolo della Csce e degli Mbfr nell'ambito di questo processo che qui è stato esaminato — molto sommariamente, in verità! — sia nelle sue implicazioni mondiali che nelle sue implicazioni europee?

È molto difficile, ed anche molto rischioso, tentare di rispondere a questa domanda. Senza dubbio, la Csce e gli Mbfr potranno rappresentare dei « momenti » molto importanti in questo processo. Ma, sotto quale profilo? Sotto quello delle soluzioni o sotto quello della migliore conoscenza reciproca, dell'individuazione dei punti di accordo e di disaccordo, e della messa a fuoco dei problemi?

Ragionevolmente, anche considerando l'enorme complessità delle questioni sul tappeto e le loro relazioni con molti altri problemi internazionali, si può ritenere più realistica la seconda ipotesi. Le incognite sono numerose e nessuno ha interesse ad impegnarsi troppo rigidamente. Ma nessuno ha interesse a far fallire Csce e Mbfr. Né gli occidentali né gli orientali. Tutti, in un modo o in un altro, si sono spinti troppo avanti per poter rischiare un fallimento che potrebbe determinare nuove pericolose tensioni.

Da questi due ordini di esigenze — quella di non impegnarsi troppo e quella di non far fallire le trattative — deriverà probabilmente una certa elasticità, anche se ogni parte, ovviamente, ha i suoi punti irrinunciabili. E questa elasticità sarà forse resa maggiore proprio dall'incognita rappresentata dall'Europa dei nove, dato che questa incognita condiziona certamente tutti gli obiettivi delle parti interessate, comprese le superpotenze. A parte il fatto che tale elasticità potrà essere imposta anche dai limiti della Csce e della Mbfr: la prima limitata agli aspetti non militari e, in senso più ampio, non strategici della « sicurezza » (il problema dell'energia, ad esempio, è un problema economico con rilevanti implicazioni strategiche, che riguardano direttamente la « sicurezza europea » e che sono legate anche a vicende, come quelle del Medioriente, che esulano dalla « competenza » della Csce; e la seconda limitata ad un equilibrio militare parziale, quello del centroeuropa, che non è certo l'unico equilibrio vitale per la « sicurezza » del continente (si è accennato già prima all'equilibrio nelle aree marittime più vicine all'Europa ed a quello nelle aree oceaniche).

Si possono azzardare delle ipotesi sulla base di queste premesse? Delle ipotesi non troppo azzardate, chiedendo scusa per il bisticcio di parole? Diciamo che si possono formulare delle ipotesi prudenti:

Si può ritenere che la Csce potrà contribuire ad avviare la razionalizzazione dei rapporti economici Est-Ovest. Si tratta di un campo nel quale gli interessi comuni fra le due parti si accrescono ogni gior-

no — basta pensare agli accordi conclusi recentemente da Breznev e Brandt durante la recente visita nella Germania federale del leader sovietico, oltre che ai processi di collaborazione in fase di sviluppo fra gli Stati uniti e l'Urss ed a quelli, anche in corso di sviluppo, fra la stessa Urss ed altri paesi del blocco orientale ed i principali paesi occidentali, per rendersi conto di ciò — determinando, si può dire per forza di cose, la necessità di maggiori contatti, di scambi di vedute, di approfondimento dei problemi comuni ed anche di quelli non comuni, eccetera.

In questo campo, semmai, e qui il problema si riallaccia a questioni politiche ed economiche più ampie, molto potrà dipendere da ciò che avverrà nell'ambito delle due parti, quella occidentale e quella orientale: da parte occidentale, dal grado di coesione che si registrerà fra gli europei e fra questi e gli americani (e dal grado di collaborazione che, al di fuori della Csce, gli uni e gli altri sapranno stabilire con il Giappone, che, com'è noto, è uno dei più importanti « partners » commerciali dell'Unione sovietica, anche se formalmente — questa è una delle tante assurdità della situazione attuale — i due paesi sono ancora in stato di guerra, non avendo mai concluso, dal 1945 ad oggi, un trattato di pace), al fine di coordinare le iniziative e di evitare una concorrenza irrazionale; e, da parte orientale, dal margine di manovra che i paesi minori riusciranno ad assicurarsi o che l'Urss lascerà loro (per inciso, è il caso di notare che la Csce può rappresentare per tali paesi, con la Romania in testa, un'occasione per tentare appunto di conseguire, sia in campo economico che in campo politico, un maggior margine di manovra).

Diverse appaiono le prospettive della Csce nel campo delle relazioni umane e culturali e della Mbfr nel campo militare. Il primo campo è largamente soggetto a valutazioni di ordine politico sulla pericolosità o meno della libera circolazione delle idee e delle persone (a parte le implicazioni economiche della libera circolazione di queste ultime), e quindi appare legato più alle prospettive di una « liberalizzazione », limitata o non, a medio e lungo termine che a prospettive a breve termine. Il secondo campo presenta problemi tecnici di difficilissima soluzione, dato che l'attuale equilibrio militare nel Centroeuropa è basato, dalle due parti, su forze non facilmente riconducibili, in sede di trattative, a schemi omogenei, e si presta perciò, ancor meno del primo, alla formulazione di ipotesi. Anche perché si tratta del campo in cui prevale nettamente il peso delle due superpotenze e nel quale, quindi, prevarranno gli orientamenti che esse, anche in base all'esito di altri negoziati in corso (Salt II), potranno decidere di seguire tenendo conto di quell'equilibrio globale che, come si è detto prima, le oppone e le accomuna.

Resta da chiedersi, dopo quanto si è detto, se la Csce e la Mbfr potranno dar luogo o no ad accordi concreti. Anche questo è un interrogativo che solo il futuro potrà sciogliere. Può darsi — siamo sempre nel campo delle ipotesi — che esse diano luogo a degli accordi-quadro, in altre parole a degli accordi di premessa, piuttosto che a degli accordi molto vincolanti. E può darsi anche che diano vita a qualche organismo di consultazione, più che a qualche organismo dotato di effettivi poteri di decisione, per lo studio dei problemi e per il confronto dei vari punti di vista.

In questo scritto sono stati esaminati — come si è detto in modo sommario — i problemi della « sicurezza europea » nel contesto mondiale. Per chiudere, più che per concludere perché l'argomento non può esaurirsi con queste note, è necessaria qualche altra brevissima considerazione.

L'equilibrio europeo è uno degli equilibri condizionatori dell'equilibrio mondiale. È perciò legato ad un'evoluzione che, sotto molti profili, supera largamente i limiti continentali, o regionali se si preferisce, in cui esso si manifesta. Perciò qui l'analisi è stata condotta su un piano molto più ampio di quello europeo.

Senza dubbio, si tratta di un'analisi che dovrebbe indurci a meditare — se, come si augura chi scrive, può essere accettabile — sulle contraddizioni di un mondo nel quale l'antitesi fra i rapporti di forza ed i fattori di convergenza e di collaborazione va facendosi ogni giorno più forte. Si può perciò formulare l'augurio che tale antitesi si avvii al tramonto e che un giorno, al posto dell'attuale mondo basato sugli equilibri di potenza, sorga un mondo basato sulla collaborazione e sul rispetto fra i popoli. È un augurio. Ma per ora bisogna riconoscere che il mondo è basato sugli equilibri di potenza. E che potrebbe essere pericoloso, troppo pericoloso, per tutti non tenere conto di questo fatto.

VI. In margine: la Cina e la sicurezza europea

di Giovanni Bressi

Riflessi mondiali di un nuovo equilibrio europeo

I dirigenti cinesi considerano con preoccupazione gli effetti che la Conferenza sulla sicurezza in Europa e le trattative fra paesi della Nato e del Patto di Varsavia sulla riduzione reciproca e bilanciata delle forze potrebbero avere sul loro paese e in particolare sul conflitto cinosovietico.

Pechino si rende conto, ovviamente, che il processo di distensione in atto in Europa è legato in modo organico a fenomeni analoghi che si stanno verificando in altre aree mondiali: all'insieme di « svolte » succedutesi nel Pacifico, all'interno del quadrilatero Cina-Stati Uniti-Giappone-Unione sovietica, nel Nord e nel Sudest asiatico. Ma la Cina ha serie ragioni di temere che il negoziato Est-Ovest in Europa avvantaggi soprattutto le due superpotenze (e in special modo l'Urss), provocando ai suoi confini settentrionali un ulteriore squilibrio nei rapporti di forza con Mosca. Un eventuale, anche se limitato, successo delle conferenze europee potrebbe inoltre avviare analoghe iniziative sovietiche per la sicurezza in Asia, con grave pregiudizio per la stessa indipendenza nazionale della Repubblica popolare cinese (Rpc).

Questa prospettiva è comprensibile tenendo conto della linea strategica che Pechino ha elaborato a partire dal '69. Secondo i cinesi le principali contraddizioni esistenti attualmente in campo internazionale sono quelle che oppongono le due grandi potenze alle piccole e medie nazioni e quelle fra i paesi industrializzati e i paesi del Terzo mondo; ed è soprattutto l'accentuazione dei contrasti fra i diversi poli industrializzati che può fare evolvere lentamente il secondo tipo di contradd-

Giovanni Bressi è un collaboratore dell'Ispi (Istituto studi politica internazionale) di Milano.

dizioni in un senso favorevole al Terzo mondo, cui la Cina tende sempre piú a identificarsi.

La politica della « tregua » con i paesi capitalisti, e di ostilità verso l'Unione sovietica non è diventata ancora un deciso elemento costitutivo di una teoria cinese dell'« edificazione del socialismo in un solo paese ».

Sul piano ideologico, e in parte ancora su quello politico, i cinesi continuano ad operare in campo internazionale secondo una prospettiva e obiettivi rivoluzionari. Tuttavia i cinesi hanno smesso di descrivere la Rpc come il centro della rivoluzione mondiale ed hanno attribuito via via maggiore importanza ai rapporti interstatali, facendo leva sull'elemento del nazionalismo per rafforzare l'opposizione all'« imperialismo » e al « socialimperialismo » o, per usare un linguaggio di cui Chou En-lai e i suoi collaboratori si servono sempre piú spesso dal 1970 in qua, « ad una o due superpotenze ».

Col riavvicinamento cinoamericano è apparso ben presto evidente che la Rpc ha adottato una linea politica che intende contrapporre l'uno contro l'altro i vari centri di potere mondiale: nell'ambito del « triangolo Usa-Urss-Cina » prima di tutto, e poi in un quadro piú vasto, comprendente anche il Giappone e l'Europa occidentale. Si tratta di un modello di comportamento simile a quello che Kissinger ha fornito alla politica estera americana, con in piú un contenuto rivoluzionario che lo schema kissingeriano non possiede: gli Stati Uniti usano infatti il dinamismo allo scopo di creare nuovi equilibri (che garantiscano il piú possibile lo status quo precedente), la Cina invece usa il dinamismo per favorire nel lungo periodo nuove situazioni di crisi dell'« imperialismo » e del « socialimperialismo »¹.

¹ Gli stessi cinesi hanno descritto la struttura internazionale emergente in un modo non dissimile da quello di Kissinger. Uno dei massimi dirigenti, Kuo Mo-jo ha infatti parlato di un mondo dominato da « una stella a cinque punte », costituita dal Giappone, dalla Cina, dalla Cee, dall'Urss e dagli Stati Uniti.

Secondo i sovietici la nuova politica estera della Cina ha abbandonato qualsiasi analisi di classe. I dirigenti maoisti — scrivevano le *Isvestie* il primo giugno scorso — tentano di camuffare con concezioni e dottrine geopolitiche poste al di sopra delle classi l'intensificazione delle tendenze sciovinistiche da grande potenza e le tendenze egemoniche della loro politica estera ».

La stampa dell'Europa orientale ha dedicato negli ultimi mesi numerosi articoli alla politica della Cina in Europa, in particolare al suo atteggiamento verso la sicurezza del nostro continente. Secondo i sovietici è significativo che la Rpc abbia incominciato ad interessarsi dell'Europa proprio quando il progetto dei paesi socialisti sulla sicurezza in Europa ha incominciato a dare i primi risultati. Le attività diplomatiche della Cina sono motivate dall'ostilità verso la sicurezza europea. Pechino si rifiuterebbe di accettare l'immutabilità della sistemazione territoriale emersa in Europa dalla seconda guerra mondiale. Mao non aveva forse affermato fra l'altro nel '64 che la Russia aveva preso la Bessarabia alla Romania e che tale situazione doveva essere mutata? Non hanno forse i cinesi — scrive la stampa filosovietica — condannato i due trattati conclusi da Bonn con Mosca

Volendo innanzi tutto contenere il duopolio russoamericano e poi eventualmente incrinarlo, i cinesi credono che la Rpc, il Giappone e l'Europa occidentale avranno un ruolo molto importante nel modificare la struttura del potere mondiale. Perciò, lo sviluppo della collaborazione fra la Cina e il Giappone è considerato da Pechino come un mezzo efficace per controbilanciare l'influenza americana e russa in Estremo oriente. E i cinesi sperano che l'Europa comunitaria possa svolgere un ruolo simile in Occidente.

Anche la stampa cinese ha insistito molto sulla reciproca utilità per la Cina e l'Europa occidentale di intrattenere intensi rapporti. Nel 1971 i commenti sulla Cee sono diventati ampiamente positivi. L'Europa occidentale ha assunto il ruolo di un alleato « oggettivo », « naturale » della Cina: non ancora come grande potenza (significativamente Chou En-lai ha definito una volta la Cee « un centro di politica mondiale »), ma come una specie di conglomerato di stati in grado di « creare molti ostacoli alle superpotenze ». Dopo l'ammissione della Gran Bretagna nella Comunità, più volte « Nuova Cina » e il « Quotidiano del popolo » hanno messo in rilievo in lunghi articoli l'accre-

e Varsavia, i quali contenevano precise clausole territoriali? In realtà la posizione della Cina è più complessa. Nei commenti ai trattati germanosovietico e germanopolacco il « Quotidiano del popolo » non ha attaccato il principio dell'immutabilità e inviolabilità delle frontiere, anzi ha accusato Mosca di non avere ottenuto dalla Germania occidentale sufficienti garanzie al riguardo. Piuttosto, nel 1970 Pechino dimostrava la sua preoccupazione di fronte alla distensione che si andava profilando in Europa, attraverso appunto la conclusione dei due trattati. Priva ancora di contatti significativi con l'Occidente, la Rpc vedeva nascere la Westpolitik sovietica da una prospettiva inquietante. Nello stesso periodo in cui Mosca si preparava a tenere conto del cambiamento di governo in Germania occidentale, la Cina era sottoposta al ricatto nucleare dell'Urss. Non a caso infine la proposta sovietica per una sicurezza in Europa era stata rilanciata quasi contemporaneamente ad una analoga proposta per la sicurezza in Asia.

Secondo i sovietici nei suoi tentativi di sabotare la conferenza sulla sicurezza in Europa il governo cinese cercherebbe di allearsi con i nemici più risoluti della distensione e della sicurezza in Europa. Inoltre, nei colloqui con i ministri degli esteri dei paesi della Cee recatisi a Pechino nel '72 i leaders cinesi avrebbero esposto le loro idee sulla sicurezza nel continente europeo, cercando di influenzare gli ospiti. I cinesi avrebbero ribadito il suggerimento di formare alcune microassociazioni al posto degli schieramenti attuali, soprattutto in Europa orientale dove Pechino vedrebbe con piacere sorgere un « blocco balcanico », oppure nel Mediterraneo, dove la diplomazia cinese insiste sull'idea di una « alleanza del Mediterraneo ». Lo scopo della Cina — sempre secondo i sovietici — è di impedire che il blocco socialista proceda ad un'ulteriore integrazione delle sue strutture economiche e politiche. Per questo la Cina rifiuta il principio dell'internazionalismo socialista. La Cina invece favorisce l'interazione dell'Europa occidentale. E' forse esagerato, dunque, affermare che la Rpc ha abbandonato qualsiasi analisi fondata sulla lotta di classe internazionale, quando pone sullo stesso piano la Cee e il Comecon, la Nato e il Patto di Varsavia? La frequenza con cui la stampa sovietica ritorna sugli argomenti sopra esposti indica una certa preoccupazione da parte di Mosca che la Cina riesca ad esercitare una qualche influenza sugli europei e allo stesso tempo serve da ammonimento ai governi europei a non giocare scortamente la Cina contro l'Urss.

sciuto peso economico della Cee, le sue maggiori capacità di difesa e di coordinamento diplomatico di fronte ai « tentativi di controllo e di interferenza » delle due superpotenze. I principali problemi europei sono stati ripresi varie volte: lo sviluppo del Mercato comune, l'attività della Nato, la cooperazione fra i vari governi europei, i problemi della sicurezza in Europa, l'equilibrio presente e futuro delle forze militari nella regione. A partire dalla metà del 1971, in coincidenza della svolta interna in Cina, che ha portato alla identificazione dell'Urss come il nemico principale della Cina, quasi ogni vertice fra i capi di governo europei è stato descritto anche come una « misura contro lo espansionismo sovietico ».

Date queste premesse, è logico che Pechino guardi con una certa diffidenza ad ogni iniziativa in Europa che possa eventualmente modificare gli attuali equilibri di forza in favore dell'Urss e quindi, inevitabilmente a sfavore della Rcp. Ciò è emerso in modo inequivocabile dagli incontri che i dirigenti cinesi hanno avuto con vari ministri europei e dall'attenzione con cui la stampa cinese ha seguito i colloqui preparatori per la sicurezza a Helsinki, e i contatti esplorativi sulla riduzione reciproca delle forze militari a Vienna.

In linea di principio tuttavia i cinesi ammettono la necessità di ricercare nuove formule che garantiscano la distensione in Europa. Pechino prende atto della volontà dei governi europei di sbarazzarsi dei punti di frizione e di instabilità ereditati dalla guerra fredda e di trovare nuovi schemi atti a garantire la sicurezza sul continente e a promuovere la collaborazione economica fra i due blocchi. Parlando nel corso del banchetto offerto in onore di Medici, a Pechino, il ministro degli esteri cinese, Chi Peng-fei, dichiarava lo scorso gennaio: « I popoli europei hanno vissuto due guerre mondiali ed è quindi perfettamente comprensibile che si preoccupino della pace e della sicurezza in Europa ».

Teoricamente, inoltre, una distensione Est-Ovest potrebbe essere un mezzo per ridurre il dominio sull'Europa delle due superpotenze, le quali altrimenti, fino a che i blocchi rimarranno rigidamente separati, continueranno ad esercitare la loro autorità, come ha dimostrato del resto in modo abbastanza eloquente l'esempio della Cecoslovacchia.

La Cina teme quindi soprattutto i risultati devianti che a suo parere sono impliciti nelle trattative Est-Ovest in Europa. Fin dal 1969 Pechino ha visto nel progetto sovietico di una conferenza paneuropea « un tentativo di dividere le sfere di influenza con l'imperialismo statunitense, e di controllare e soggiogare l'Europa orientale »². È stata

² Il 27 dicembre del '72 l'Assemblea nazionale romena ha approvato una nuova legge sulla difesa, i cui tratti principali sono: l'importanza attribuita alla sovra-

infatti l'Urss a dirigere per conto del blocco orientale fin nei minimi particolari la distensione verso l'Occidente. Nel campo socialista, tranne che nel caso della Romania, non è mai trapelata in modo visibile una articolazione di posizioni circa la Conferenza paneuropea e i problemi della sicurezza. Le fasi preliminari sono state accompagnate — nonostante l'atteggiamento di Bucarest — da iniziative volte a rafforzare la coesione del blocco socialista, dalle pressioni del Cremlino sui sei alleati. Secondo i cinesi gli sforzi di Mosca per accelerare l'integrazione economica nel Comecon, nascondono l'obiettivo di porre sotto il controllo dell'Urss la vasta corrente di rapporti economici che si sta delineando con l'Occidente. Non vi è alcun segno, d'altra parte, che il dispositivo militare sovietico in Europa orientale venga ridotto, e che le truppe russe siano ritirate in parte dai paesi alleati. Le richieste in questo senso che i romeni si apprestano a fare nella prossima fase dei colloqui di Vienna difficilmente saranno accettate da Mosca; così come la richiesta di istituire zone denuclearizzate e di mettere a punto garanzie contro possibili conseguenze di movimenti di truppe, di manovre militari e del ritorno di truppe straniere nell'uno o nell'altro paese europeo. I cinesi appoggiano i tentativi che fa la Romania per acquistare una certa autonomia dal Patto di Varsavia³.

Il 17 marzo scorso l'agenzia « Nuova Cina » riportava per esempio un articolo dell'organo del partito comunista romeno, « Era socialista », in cui si affermava fra l'altro che la difesa nazionale della Romania « non può essere circoscritta o soppressa dall'azione di un certo paese straniero o dall'insorgere di un'altra situazione ». Ma in quasi tutti gli altri paesi orientali la situazione è diversa, la presenza delle truppe sovietiche non incontra alcun ostacolo. « Il fatto che una superpotenza — ha dichiarato il capo della delegazione cinese all'Onu, Chiao Kuan-hua, nel suo discorso all'Assemblea generale, il 3 ottobre 1972 — si sia permessa di mandare importanti contingenti di forze armate ad attaccare di sorpresa ed occupare un suo alleato nel momento in cui lo ha ritenuto necessario, prova che un'alleanza militare non è affatto una garanzia della pace. Non c'è nemmeno un filo di sicurezza per un paese che si trova sotto occupazione straniera ».

Sul piano ideologico si assiste ad un analogo irrigidimento. I dirigenti dell'Est non perdono un'occasione per ricordare che la distensione con l'Occidente non significa affatto una tregua nella lotta ideologica.

nità nazionale, la previsione di situazioni di emergenza e di una guerra popolare, il silenzio circa il Patto di Varsavia e gli obblighi di Bucarest verso di esso. La stampa cinese negli ultimi tempi ha ripubblicato numerosi articoli romeni che sottolineano la necessità di impostare i problemi della difesa in una prospettiva nazionalistica.

³ « Quotidiano del Popolo », da una dichiarazione del viceprimoministro cinese Li Hsien-nien.

La stampa ribadisce di continuo l'importanza dell'internazionalismo socialista come principio-guida che deve regolare i rapporti fra i membri della comunità socialista: di recente i giornali dell'Est hanno insistito sul tema del coordinamento e della reciproca responsabilità fra i paesi socialisti in politica estera. I paesi dell'Europa occidentale d'altronde, fanno poco o niente per correggere questa tendenza. Dopo i tentativi della prima Ostpolitik di Bonn (rivolti agli alleati di Mosca) e quelli di de Gaulle (meglio distribuiti fra Mosca e i paesi dell'Est), i governi occidentali sembrano accordare la priorità assoluta ai loro rapporti con Mosca: la stessa Francia non si è forse rifiutata a lungo di concedere alla Romania lo status di paese associato della Cee? In queste condizioni, per i cinesi, vi sono tutte le premesse perché si verifichi una nuova Yalta, che potrebbe portare l'Europa orientale ancora di più sotto il controllo sovietico.

Anche il modo in cui i paesi occidentali sono giunti alle trattative sulla sicurezza in Europa rivela all'analisi dei cinesi parecchie contraddizioni e gravi rischi. Nel 1970, dopo la firma dei trattati di Mosca e di Varsavia, la Germania di Brandt aveva assunto praticamente il ruolo di avanguardia nel riavvicinamento con l'Est. Ma ciò dava fastidio agli Stati uniti, impegnati in quel periodo a precisare il loro rapporto con l'Urss su scala globale. Washington ha quindi cercato di riprendere subito in mano la situazione, in modo da subordinare i processi evolutivi in corso in Europa alle esigenze della sua strategia generale. Non a caso gli Stati uniti hanno fatto inserire nei comunicati delle due sessioni della Nato nel 1970 (in cui per la prima volta si prendevano in considerazione favorevolmente le proposte dell'Est) l'avvertimento che il passaggio alla preparazione multilaterale della Conferenza paneuropea richiedeva non soltanto « il successo delle trattative per Berlino, ma anche il favorevole andamento, se non proprio la favorevole conclusione, di altre e non meglio precisate conversazioni relative al rapporto Est-Ovest »⁴.

Le trattative Usa-Urss negli ultimi mesi hanno ulteriormente confermato che le due grandi potenze hanno interessi bilaterali che scavalcano l'Europa. Nemmeno l'ultima crisi vietnamita ha posto in discussione la « coesistenza cooperativa » fra Washington e Mosca. Ai cinesi non è sfuggito che la decisione di affiancare le trattative esplorative sulla riduzione reciproca delle forze ai colloqui preliminari di Helsinki è stata presa da Washington e da Mosca, nonostante in Europa occidentale vi fossero notevoli riserve.

« È curioso — ha detto di recente Chou En-lai nel corso di un'in-

⁴ Franco Sogliani, *La lunga marcia del riscatto europeo*, « Quaderni di relazioni internazionali », n. 2, *La Conferenza paneuropea*.

tervista, riferendosi a questa situazione —: da una parte le due potenze (l'Urss e gli Stati Uniti) hanno molta fretta, vogliono rappresentare le altre. Ma, osservandole dall'esterno, ci si accorge che esse vogliono sempre dividerle. Non si potrà trovare alcuna via d'uscita in quel modo. In linea di principio, bisognerebbe che ciascun paese partecipasse alla Conferenza sulla sicurezza europea in modo veramente indipendente, ma i piú grandi non possono accettare questo ».

L'adozione in una conferenza internazionale di una serie di principi che garantiscono l'eguaglianza e l'indipendenza di tutti gli stati, non serve però — secondo i cinesi — a modificare la situazione. Certo, la stampa di Pechino ha registrato con evidente soddisfazione il ruolo che la Romania ha svolto per far passare a Helsinki, sia pure sotto forma di compromesso, il principio della eguaglianza e dell'indipendenza di tutti i paesi durante i lavori della Conferenza. Ma per i cinesi i principi contano relativamente poco se non sono accompagnati dai fatti. Accordarsi su un principio non significa ancora realizzarlo: a volte, al contrario, ciò può provocare una pericolosa sensazione di sicurezza. Di quale sicurezza si può d'altronde parlare — fanno rilevare i cinesi — se neanche tutti i paesi europei partecipano alla discussione sulla riduzione delle forze reciproche? Il negoziato di Vienna è inoltre ristretto alla sola zona centroeuropea, senza tener conto dell'area dei Balcani e del Mediterraneo. Per la Cina questo è un errore. Come faceva rilevare di recente il « Quotidiano del Popolo », la Conferenza sulla sicurezza europea non potrà dare risultati completi se non si affronterà anche la situazione nel Mediterraneo.

L'«atlantismo» della Cina

Negli ultimi mesi tutti questi problemi sono stati discussi direttamente tra i leaders cinesi e quelli europei. I rapporti cinoeuropei sono passati, infatti, nel 1972-73 dalla fase della normalizzazione delle relazioni diplomatiche ad un intenso scambio di visite di ministri degli esteri e, tra poco, di capi di stato e di governo. L'apertura dei negoziati sulla sicurezza non è stata estranea, almeno da parte cinese, a questa brusca accelerazione. Ricordando le « diverse tattiche » di chi intende « creare la falsa apparenza di una distensione europea », facendo credere che « tutto è tranquillo in Occidente », i cinesi hanno piú volte insistito sull'espansionismo dell'Urss. Secondo Pechino, l'Unione sovietica non intende soltanto ottenere a Helsinki il consolidamento dello status quo in Europa orientale, la sanzione della dottrina Breznev da parte dell'Occidente, ma si è posto l'obiettivo di rallentare e possibilmente di arrestare il processo di integrazione della Comunità europea. Con le sue sostanziose proposte di collaborazione economica, Mosca

intenderebbe anche allontanare psicologicamente la Germania dalla Cee, o per lo meno farne un membro sensibile agli interessi ed eventualmente alle pressioni sovietiche. Allo stesso modo, se la conferenza decidesse la costituzione di un segretariato permanente o di qualche altro organismo comune, l'Urss potrebbe disporre di un canale giuridico e diplomatico per far sentire in maniera costante la sua presenza in Europa. Le sue possibilità di ottenere una più ampia assistenza economica e tecnica verrebbero così favorite dal clima di « falsa distensione » creatosi.

Per questi motivi, i cinesi condividono i timori espressi alcuni mesi fa dalla Francia che i colloqui sulla riduzione bilanciata delle forze in Europa comportino il rischio di creare una zona a parte, essenzialmente tedesca, dove la situazione futura sarebbe ipotecata più o meno inevitabilmente dal fatto che essa sarebbe un'area separata dall'Europa, dove l'Urss eserciterebbe un diritto di controllo. Qualsiasi progresso nel senso di una maggiore integrazione militare europea verrebbe così bloccato. I sovietici, è vero, sono altrettanto cauti che gli occidentali nell'affrontare il problema della riduzione delle forze militari: il loro desiderio di vedere diminuire la partecipazione americana alla difesa europea è controbilanciato dall'assoluta necessità di evitare che si costituisca un vero e proprio deterrente europeo. Ma anche se si arrivasse, in sede Mbfr, soltanto ad un congelamento del *build up* militare fra la Nato e il patto di Varsavia e non ad una riduzione delle forze, la sicurezza dell'Europa continentale non sarebbe lo stesso garantita.

Secondo i leaders cinesi dunque esiste una vera e propria incompatibilità tra il processo d'integrazione europea e il progetto di « sicurezza » sovietico. Soltanto progressi sostanziali verso l'unità europea possono garantire la distensione in Europa. Ma affinché la sicurezza europea sia reale e non fittizia, il movimento d'integrazione della Cee deve estendersi anche alla politica e alla difesa⁵. La Comunità dovrebbe in pratica trasformarsi in un « terzo blocco », diventare la terza potenza mondiale, trattare con l'Unione sovietica da una posizione di forza. Ma ciò non è in contraddizione con il desiderio della Cina che le forze americane rimangano ancora per un certo tempo in Europa per mantenere l'equilibrio strategico sul continente? La presenza delle truppe americane in Europa, per il diverso grado di dipendenza del dispositivo militare statunitense dei vari paesi del Mec, è causa di divergenze fra i membri della Comunità⁶.

⁵ Questa posizione è stata ribadita da Chou En-lai, il 9 gennaio scorso, durante un incontro con Medici a Pechino ed è stata un po' al centro anche dei colloqui che il ministro degli Esteri cinese Chi Peng-fei, ha avuto con i dirigenti britannici e francesi, all'inizio di giugno.

⁶ Vedi Michel Tatu, *Yankee go home?*, « Le Monde », 14 giugno 1973.

L'« atlantismo » della Cina nasce da una visione gradualistica dei processi di sviluppo della situazione internazionale. Per la sua stessa sicurezza la Cina deve evitare che si creino ai fianchi dell'Unione sovietica dei vuoti di potere. Per questo motivo, da alcuni mesi Pechino invita Tokyo a rimanere nell'ambito del Trattato di sicurezza nippoamericano. E, secondo la stessa logica, i cinesi consigliano ai paesi dell'Europa occidentale di fare qualche sforzo per venire incontro alle richieste americane. Chou En-lai l'ha fatto capire nel corso di un'intervista col direttore dell'Afp, quando ha affermato, riferendosi al discorso atlantico di Kissinger: « personalmente penso che egli abbia voluto dire che dopo la seconda guerra mondiale i paesi che, secondo il nostro proverbio cinese "hanno condiviso le nostre gioie, devono spartire anche le nostre difficoltà" ».

I cinesi vedono in sostanza un'evoluzione in due fasi: nella prima l'Europa occidentale e il Giappone non rinunciano alle vecchie alleanze: non è possibile fare a meno di colpo di forze che hanno un ruolo centrale nella difesa europea, garantendo in misura notevole la « credibilità » dell'ombrello nucleare americano. In questa fase, i due poli si pongono già però, per il loro stesso emergere, in contrapposizione all'Urss, dando respiro alla Cina. In un secondo tempo, lo sviluppo delle contraddizioni con gli Stati Uniti costringerà la Comunità europea (dotata nel frattempo di una difesa integrata e più autonoma) e il Giappone a rendersi autonomi da Washington, dando luogo ad una situazione strategica più equilibrata di quella attuale, che — ove non mutasse — nel lungo periodo rischierebbe di « integrare » anche la Cina.

La proposta cinese di una « distensione armata » comporta indubbiamente dei rischi. La formazione di un'Europa occidentale politicamente e militarmente unita potrebbe dar vita a nuove spirali di tensione. Un'eventualità del genere potrebbe verificarsi il giorno in cui le truppe americane in Europa fossero ridotte in una misura importante e la Bundeswehr dovesse assumersi un più ampio onere per la difesa della Comunità. Oppure, ancora di più, se nel quadro dell'integrazione della difesa europea si dovesse affrontare il problema della messa a punto di un deterrente nucleare europeo unificato. Che parte vi avrebbe la Germania? È chiaro che la sua esclusione sarebbe inaccettabile ai tedeschi e rischierebbe di compromettere anche la stessa integrazione dei mezzi convenzionali. Ma se Bonn mettesse il dito sul « grilletto atomico », una parte dei presupposti su cui si basa l'attuale Westpolitik sovietica cadrebbe e l'Urss sarebbe obbligata a rivedere le sue scelte. L'ipotesi di una nuova Ced, d'altro canto non può più essere esclusa, sul piano obiettivo. In molti ambienti politici europei si prospetta una drastica riduzione degli effettivi militari americani in Europa come uno dei possibili sbocchi delle attuali trattative Europa-Stati Uniti.

In questo caso la Comunità dovrebbe supplire al vuoto lasciato dagli americani. La Cina, da parte sua, cerca di far leva sugli ambienti che sono piú propensi ad assumere un atteggiamento di « vigilanza » verso l'Urss a creare un nucleo europeo nell'ambito della Nato. La cordialità dei rapporti fra Pechino e Londra, sottolineata dalla recente visita del ministro degli esteri cinese, Chi Peng-fei, in Gran Bretagna, è dovuta, in misura non indifferente, all'atteggiamento europeista, nel campo della difesa, del governo di Heath.

La Cina sembra suggerire un'applicazione « coerente » della dottrina che regge attualmente le relazioni internazionali. Se infatti soltanto attraverso un dosato equilibrio delle forze (intese in senso lato) si può ottenere la stabilità e la sicurezza, è abbastanza logico che la Cina auspichi l'integrazione militare europea e anche un deterrente atomico Cee che sostituisca gradualmente quello americano, in quanto elementi indispensabili per consolidare il sistema politico eurooccidentale.

L'ipotesi che l'Europa occidentale intenda alienarsi in questo momento un partner economico potenzialmente importante come il Comecon è praticamente da scartare. Qualsiasi tentativo da parte occidentale di mutare radicalmente i termini generali dei rapporti dell'Urss con i paesi capitalistici costringerebbe, come abbiamo detto, i dirigenti sovietici a rivedere la loro politica e, probabilmente, a cambiarla.

Sarebbe inoltre contraddittorio che l'Europa occidentale tentasse di impedire a Stati Uniti e Unione sovietica di concludere una serie di accordi sulla sua testa irrigidendosi contro l'Urss. Mosca ormai ha troppi punti di appoggio che le consentirebbero di far fronte a una prospettiva del genere: le trattative con Washington, il trattato con la Francia, l'accordo con Bonn.

La politica europea della Cina, con i suoi toni di assoluta ostilità verso Mosca, non può quindi che aspettarsi qualche successo di natura tattica⁷. I dirigenti cinesi, d'altronde, sono abbastanza abili per rendersene conto. Dagli incontri che hanno avuto con i leaders europei si sono resi conto che i paesi della Comunità europea sono ancora incerti *se e come* utilizzare la carta cinese. Una politica comune verso la Cina non esiste ancora, anche se si sta notando un certo livellamento nelle iniziative dei vari paesi europei nei riguardi di Pechino.

L'importanza del fattore cinese ha incominciato però a farsi strada anche in Europa occidentale: è significativo, per esempio, che i ministri

⁷ Invitando l'exministro degli esteri Schroeder in Cina nel luglio del '72, i cinesi perseguivano due scopi alternativi: come minimo cercavano di forzare il governo di Brandt ad accelerare i tempi del riconoscimento della Rpc. I cinesi inoltre, volevano forse dare una mano ai cristianodemocratici nelle imminenti elezioni generali in Germania. Il ritorno al dicastero degli esteri di Schroeder avrebbe significato un notevole indurimento nella politica di Bonn verso l'Est.

degli esteri della Comunità, recandosi a Pechino abbiano discusso con i cinesi dei problemi della sicurezza europea oltre che delle questioni asiatiche: con ciò si ammette che la Cina può influenzare gli equilibri del vecchio continente. In ogni caso, Pechino sembra essere riuscita a fare comprendere meglio in occidente per quali motivi essa teme che la distensione in Europa e gli Mbfr accrescano le pressioni militari e politiche dell'Urss sulle sue frontiere.

Sicurezza in Europa e sicurezza in Asia

I limiti obiettivi che la diplomazia cinese incontra in Europa non devono fare pensare che l'ostilità di Pechino verso la sicurezza europea sia semplicemente un'ulteriore manifestazione dell'antisovietismo che ispira tutta la strategia internazionale della Rpc. Questo elemento senza dubbio esiste. Ed è pure evidente che le accuse rivolte contro l'Urss a proposito della sicurezza europea riflettono a volte analisi abbastanza schematiche, dovute in parte agli scarsi contatti diretti che i cinesi hanno avuto fino ad ora con i protagonisti della distensione. Ma è anche vero che esiste un inevitabile collegamento fra gli avvenimenti europei e la situazione in Asia. Abbiamo già visto come Pechino interpreti la distensione in Europa in chiave anticinese, come cioè sia convinta che i sovietici intendono, con i risultati conseguiti in Europa, dedicarsi con più tranquillità agli affari dell'Asia.

La distensione in Europa può avere, in effetti, notevoli conseguenze in Asia. Potrebbe comportare, innanzi tutto, l'aumento della pressione militare sovietica alle frontiere con la Cina. Dal 1968, quando non più di quindici divisioni russe erano stanziato lungo il confine cinese, Mosca ha concentrato almeno altre trentacinque divisioni nelle stesse zone, moltiplicando i depositi di testate nucleari, costruendo decine di aeroporti, e rafforzando i sistemi missilistici. Secondo gli osservatori occidentali, la pressione militare sovietica sulla Cina ha questi obiettivi alternativi:

— costringere Pechino ad assumere un atteggiamento meno ostile verso l'Unione sovietica;

— sfruttare eventuali disordini in Cina, specialmente dopo la morte di Mao Tse-tung;

— lasciare aperta all'Urss la possibilità di compiere un attacco preventivo contro gli impianti atomici cinesi;

— indurre Pechino a non concentrare eccessive forze missilistiche contro l'Urss.

Fino alla metà del '72 la Cina aveva installato una ventina di missili a testata atomica con una gittata da 1000 a 1600 chilometri, puntati contro obiettivi in Siberia e in Mongolia, e circa trenta missili con

una gittata di circa 3500 chilometri. La Cina dovrebbe inoltre possedere un certo numero di missili con un maggior raggio d'azione (2500-4000 chilometri) e sembra che abbia iniziato da pochi mesi la produzione di missili a lungo raggio (5600 chilometri) che sarebbero in grado di colpire anche le città europee dell'Urss. Pechino sta cercando di acquisire un « minimo strategico » che comporterebbe un salto qualitativo nei rapporti di forza nucleari fra i due paesi. L'Urss si rende conto che il tempo lavora contro di lei, e che questo « point of no return » sarà raggiunto quando le città sovietiche cadranno sotto la minaccia di una rappresaglia da parte cinese. In Occidente si pensa che già adesso un attacco preventivo sovietico contro le installazioni nucleari cinesi non rappresenti più un'alternativa concreta per Mosca. I cinesi invece ritengono che una minaccia del genere continuerà a sussistere fino a quando la Cina non avrà acquisito la « second strike capability »⁸. Le conseguenze sulla Cina di un accordo in sede Mbfr non dovrebbero farsi sentire ancora per un certo tempo, date la lentezza e le difficoltà con cui procedono i negoziati. Tuttavia, anche nel caso in cui non si possano attuare trasferimenti diretti di unità dall'Europa all'Estremo oriente sovietico, la distensione sul fronte occidentale dell'Urss potrebbe permettere a Mosca di utilizzare meglio la « strategia della tensione ».

Le conseguenze più rilevanti per l'Asia della distensione in Europa potrebbero però verificarsi sul piano politico. Nel caso in cui la Conferenza sulla sicurezza conseguisse anche soltanto il risultato « minimo » di sanzionare le realtà che si sono fissate nel periodo della guerra fredda, senza inventare soluzioni diverse per gestire la sicurezza sul continente, la proposta sovietica di creare un sistema di sicurezza collettiva in Asia diventerebbe per i paesi della regione un'ipotesi di lavoro più concreta di quanto essa lo sia stata fino ad ora⁹.

⁸ Nella primavera di quest'anno si è parlato della possibilità della vendita alla Cina di circa duecento caccia a decollo verticale britannici Harrier. Fino ad ora il governo di Londra non ha dato una risposta positiva, perché un'eventuale decisione favorevole avrebbe notevoli ripercussioni internazionali. La Gran Bretagna deve tenere conto infatti non solo delle reazioni sovietiche ma anche di quelle degli Stati Uniti. La Gran Bretagna è inoltre impegnata nell'ambito dell'Anzuk a garantire la sicurezza della Malaysia e di Singapore, deve quindi fare i conti con una notevole diffidenza residua di quel governo verso le attività « sovversive » della Cina nella regione. La decisione di Londra deriva da numerosi fattori internazionali oltre che da rapporti bilaterali. L'appoggio dato dalla Cina all'industria aeronautica britannica opzionando il Concorde, acquistando vari apparecchi Trident, rimettendo in moto la produzione dei Bac-Vc 10, oltre alla richiesta di Pechino di acquistare alcuni impianti aeronautici potrebbe avere un certo peso.

⁹ La natura anticinese del progetto per la sicurezza collettiva in Asia è confermata dalle rivelazioni di un libro appena uscito sui negoziati Salt (*Cold Down, The Story of Salt*, John Newhouse). Secondo l'autore, nel 1970 i sovietici avrebbero chiesto a Washington di unirsi all'Urss in misure di prevenzione o di rappresaglia nel caso in cui la Cina avesse compiuto atti provocatori o lanciato un attacco.

Questa è un po' la chiave di volta per comprendere l'atteggiamento della Cina anche verso la sicurezza in Europa. Osteggiando le iniziative sovietiche in una zona tutto sommato al di fuori delle sue possibilità di azione, Pechino, in un certo senso, vuol fare capire a Mosca e agli altri paesi che la sua opposizione al progetto sovietico per la sicurezza in Asia è ancora più risoluta.

Il modo in cui la Cina affronta i problemi della sicurezza in Asia è diverso da quello di entrambe le grandi potenze, ma è meno lontano, in questo momento, dal punto di vista di Washington. Pur avendo assunto negli ultimi due anni un carattere globale, la politica estera della Rpc ha ancora notevoli « ritardi » da colmare: deve sistemare i notevoli problemi territoriali che la Cina ha ancora in sospeso, ottenere che Pechino abbia in Asia uno status pari alla sua importanza politica. Sul piano ideologico e pratico, la Cina rimane pur sempre una potenza rivoluzionaria che continua a « contestare » l'attuale ordine in Asia.

La diplomazia cinese ha bisogno quindi di non essere imbrigliata da strutture, da meccanismi, da « falsi » principi che hanno lo scopo dichiarato di mantenere lo status quo e di favorire le potenze più forti. Il suo comportamento, d'altronde, rivela una netta impronta « liberistica ». La Cina è la sola grande potenza che non abbia cercato di costituire un blocco militare. I suoi rapporti con Hanoi e Pyong yang — anche nei momenti migliori — non sono mai stati così stretti da formare un blocco; al massimo si è potuto parlare di un « fronte unico ». Fra i suoi trattati internazionali la Cina annovera pochissimi accordi difensivi bilaterali e di non aggressione. Numerosi sono invece i suoi accordi economici, commerciali, di assistenza tecnica. Il comunicato di Shanghai, dopo l'incontro al vertice cinoamericano, ha confermato che la Rpc pone come fondamento dei rapporti internazionali il principio del « self restraint », dell'autolimitazione, fino al punto da richiedere l'applicazione dei cinque principi della coesistenza pacifica anche per regolare le relazioni fra i paesi socialisti.

La creazione di un sistema di sicurezza collettiva, modellata sulle proposte sovietiche, comporterebbe per la Cina conseguenze a dir poco negative. In particolare, creerebbe al governo di Pechino numerose difficoltà riguardo ad alcuni problemi di fondo:

a - *Le frontiere*. Se venisse accettato in sede di conferenza internazionale il principio della loro inviolabilità, Pechino dovrebbe mutare completamente la sua linea negoziale alle trattative con i russi sui confini. Come è noto la Cina chiede ai russi di riconoscere che i trattati conclusi nell'800 fra lo Zar e la corte imperiale cinese sono « ineguali » e di rinegoziare il tracciato delle frontiere, però sulla base dello status quo. Una simile impostazione era già stata adottata con successo durante i lavori per stabilire i confini della Rpc con la Birmania, il

Pakistan e l'Afganistan all'inizio degli anni '60. Ma se non si potesse mutare più niente, non ci sarebbe più nulla da negoziare, tranne qualche breve tratto che non è mai stato demarcato. Le conseguenze sarebbero gravi, perché ormai il problema delle frontiere non è più un effetto collaterale del dissidio ruscocinese, ma una delle sue cause. Ma altrettanto gravi sarebbero le conseguenze sullo status di Taiwan. Nel clima di immobilismo instaurato dal sistema di sicurezza, Pechino potrebbe condurre meno facilmente l'attuale politica di lenta erosione verso l'isola e il regime di Taipei potrebbe trovare un altro lungo periodo di respiro.

b - *Limitazione degli armamenti.* È evidente che trattative sulla sicurezza dovrebbero essere integrate, presto o tardi, da negoziati sulla riduzione delle forze convenzionali e sulla limitazione delle armi strategiche. Vi sarebbero interessati non soltanto i paesi più piccoli dell'Asia, ma anche il Giappone, specialmente nel caso in cui un ulteriore deterioramento dei rapporti nippoamericani rendesse il deterrente nucleare statunitense meno credibile. Ma a questo punto i sovietici vorrebbero ottenere una garanzia simile dai cinesi e anche gli americani potrebbero ad un certo punto richiedere ai cinesi di rallentare la produzione di missili intercontinentali o di non costruire i missili anti-missili. In questa spirale la Cina subirebbe i danni maggiori, dato il livello relativamente basso del suo potenziale offensivo. È probabile che fra non molti anni la Cina debba accettare di aggregarsi ai negoziati Salt, ma per ora Pechino non può fare a meno di opporre un netto rifiuto a qualsiasi pressione che intenda limitare la sua potenza militare.

c - *L'influenza sovietica in Asia.* Il sistema di sicurezza collettivo servirebbe a «istituzionalizzare», a rendere politicamente più agevole l'attività di Mosca in Asia. Con la sua potenza industriale l'Urss potrebbe attirare molti paesi asiatici nella sua zona di influenza. L'esperienza sovietica nel campo della pianificazione potrebbe interessare molti paesi sottosviluppati della regione.

Dal 1971 il processo di distensione ha subito in Asia una netta accelerazione: il successo del riavvicinamento americano ha dato l'avvio ad una lunga serie di trattative: fra le due Coree, fra il Giappone e la Cina, fra l'Unione sovietica e il Giappone. Il conflitto in Indocina ha pure partecipato del miglioramento dei rapporti internazionali, anche se più tardi e in forma incompleta. Gli accordi sul Vietnam hanno dato all'Urss l'opportunità di intensificare la propaganda in favore della sicurezza collettiva in Asia. Il 30 gennaio scorso Breznev in un discorso ha accennato alla necessità di allentare le tensioni sul continente asiatico. A fine febbraio il ministro degli esteri Gromyko, durante i lavori della Conferenza di Parigi sul Vietnam si è riferito di nuovo al progetto sovietico di sicurezza collettiva. Non è emerso alcun suggerimento nuo-

vo, piuttosto i russi, tenendo conto dei mutamenti politici intervenuti alla fine del '72 in Australia e in Nuova Zelanda, hanno incluso anche questi due paesi nell'area coperta dalla loro proposta. I russi puntano su di un ulteriore rafforzamento della distensione (e vi hanno contribuito notevolmente negli ultimi mesi con la loro « pesante » mediazione nella guerra in Vietnam) per favorire eventualmente la convocazione di una conferenza panasiatica, ma anche sul sentimento di insicurezza che la fine dell'impegno diretto degli Stati Uniti in Vietnam ha suscitato nei leaders di molti paesi della regione. La proposta della Malaysia di creare una zona di stati neutrali garantita dalle grandi potenze, approvata dall'Asean nel '71, ne era un riflesso anticipato.

L'obiettivo principale dei sovietici in questo momento è però il Giappone. I numerosi « Nixon shocks » hanno creato notevoli perplessità sul significato attuale dell'alleanza nippoamericana. Molti ambienti a Tokyo fanno rilevare come la protezione dell'ombrello nucleare americano sia meno sicura di un tempo; la difesa del Giappone dipende ora dal calcolo complessivo degli interessi globali. È vero che la distensione nel Pacifico rende il Trattato meno indispensabile di prima; il Giappone tuttavia è circondato da potenze nucleari e ha quindi bisogno di una protezione assoluta, non fosse altro per la sua rispettabilità politica internazionale.

Il senso di insicurezza che potrebbe derivare da un ulteriore deprezzamento dell'alleanza bilaterale costringerebbe Tokyo a ricercare soluzioni alternative. Un riarmo convenzionale di vaste proporzioni, tale da consentire la difesa degli interessi nipponici anche al di fuori dell'arcipelago, e l'acquisizione di armi atomiche potrebbe rivelarsi controproducente sul piano internazionale e inattuabile in un quadro politico interno presumibilmente meno stabile di quello attuale. Il Giappone non avrebbe quindi altra possibilità che affidare la sua sicurezza alla diplomazia e aderire eventualmente alla proposta sovietica. La necessità di materie prime, in particolare di petrolio, hanno già indotto il governo di Tanaka a dissociare la questione delle isole Kurili settentrionali occupate dai sovietici, dal programma di cooperazione economica in Siberia e nell'Estremo oriente sovietico. Dopo avere rafforzato la sua posizione negoziale grazie a Bonn e a Washington la Russia ha di nuovo irrigidito il suo atteggiamento per ottenere, è una delle ipotesi che si fanno ora, l'assenso di Tokyo al suo progetto di sicurezza asiatica; il viaggio del primo ministro giapponese fra l'altro è stato aggiornato su richiesta sovietica. È la tattica del bastone e della carota, che ha i suoi precedenti nel periodo degli anni '30.

È evidente come questa prospettiva sia inquietante per la Cina. Di qui si comprende il giudizio favorevole di Chou En-lai circa la proposta di Kissinger di unire più saldamente il Giappone alla Comunità

atlantica: le tre alternative, ossia un vuoto di potere atomico, il riarmo del Giappone e la sua adesione al progetto sovietico per una sicurezza collettiva in Asia potrebbero risultare tutte e tre meno gradevoli per la Cina.

Appendici

I. Resoconto delle sessioni di lavoro tenute presso l'Iai sui problemi della sicurezza europea

Presso la sede dell'Iai sono state tenute — con la partecipazione di esperti, giornalisti e uomini politici — cinque riunioni per dibattere i temi relativi alla sicurezza europea. Si riportano, in riassunto, i risultati di tali riunioni, ciascuna delle quali è stata dedicata ad un tema specifico.

15 marzo 1973 - Sessione sugli aspetti economici della sicurezza europea.

Sono state esaminate le possibilità di sviluppo degli scambi Est-Ovest, tenendo conto sia dell'influenza che può essere esercitata su di essi dal « bipolarismo positivo Usa-Urss », sia del ruolo delle imprese multinazionali, e sia della necessità, per gli occidentali, di disporre di informazioni sicure sulle politiche di piano dei paesi orientali. Sono state esaminate varie prospettive, considerando anche i rischi della collaborazione (possibilità di una concorrenza disordinata fra gli occidentali, possibilità che i paesi dell'Est facciano concorrenza a quelli dell'Ovest sui mercati del terzo mondo proprio con i prodotti derivati dalla collaborazione, ecc.).

Fra le obiezioni sollevate da alcuni degli intervenuti, le più importanti sono state quelle relative ai problemi finanziari della cooperazione, e quelle relative ai limiti « fisici » che non è possibile superare, almeno nel breve e nel medio periodo, nel potenziamento di tale processo.

Infine, è stata posta in risalto la necessità della « concertazione » fra gli occidentali, anche perché non vanno sottovalutati né i contenuti politici di un'auspicabile collaborazione Est-Ovest (per la quale ognuna delle due parti dovrà fare delle concessioni), né gli aspetti strategici di tale collaborazione.

29 marzo 1973 - Sessione sugli aspetti militari della sicurezza europea.

Fin dall'inizio si è constatata l'enorme complessità tecnica dei problemi, che, unita alle rilevanti implicazioni politiche degli stessi, rende estremamente difficile qualunque ipotesi sui risultati che potranno essere raggiunti con la Mbfr. D'altronde, si deve ammettere che ogni possibile soluzione appare subordinata alla volontà delle superpotenze. E questo complica ancora i problemi perché le strategie di queste ultime sono in fase evolutiva, sia sotto il profilo filosofico-concettuale che per quanto riguarda l'elaborazione dei futuri programmi di armamento.

D'altra parte, per quanto riguarda in modo più specifico l'Europa occidentale, non esistono, almeno a breve termine, alternative alla Nato. A lungo termine, si può anche pensare ad un'Europa con una sua dimensione militare ed un suo de-

terrente (non tutti sono d'accordo su questi punti) se tale Europa diverrà un'entità politica. Ogni opzione, comunque, va fatta tenendo conto sia dell'onere finanziario che può comportare (si è osservato che in tutti i paesi dell'Europa occidentale si è ostili ad un aumento degli oneri per la difesa) e sia delle sue possibili ripercussioni esterne (ossia dei contraccolpi che potrebbe provocare, particolarmente nei confronti del processo di distensione). Si è notato, infine, che il problema della sicurezza europea è legato anche all'evoluzione che oggi si registra nell'equilibrio navale mondiale ed alla possibilità di crisi locali in aree nevralgiche (Medioriente, ecc.). Praticamente insolubili, poi, appaiono i problemi concernenti possibili crisi localizzate in Europa (ad es. in Jugoslavia).

19 aprile 1973 - Sessione sugli aspetti istituzionali della sicurezza europea.

Sono stati esaminati alcuni possibili modelli di istituzionalizzazione, a diverso contenuto normativo, relativi alla sicurezza europea. Si è convenuto che i problemi istituzionali sono subordinati alla soluzione dei problemi politici e che, appunto per tale motivo, qualsiasi soluzione istituzionale troppo rigida, ammesso che venga accettata, può presentare gravi pericoli.

Per quanto riguarda i diritti dell'uomo, sono state poste in risalto le differenze fra i principi accettati in materia all'Est ed all'Ovest, differenze che rendono molto difficile un accordo (a parte il fatto che nemmeno in tutti i paesi occidentali tali diritti vengono considerati nello stesso modo). Per quanto riguarda un possibile organismo paneuropeo, le difficoltà appaiono non meno grandi. Anche perché, con ogni probabilità, un organismo del genere, se venisse costituito, avrebbe ben pochi poteri. Una sede istituzionale opportuna per il dibattito dei problemi dell'Est e dell'Ovest potrebbe essere l'Ece (Commissione economica dell'Onu per l'Europa) se non fosse stata svuotata in ogni contenuto politico. Comunque, l'ipotesi più probabile, e su questa più o meno tutti si sono trovati d'accordo, è quella di un sistema a basso contenuto normativo.

3 maggio 1973 - Sessione sugli aspetti culturali della sicurezza europea.

Sono state formulate varie ipotesi di comportamento relative sia ai paesi dell'Est che ai paesi dell'Ovest. Si è ammesso comunque che il problema degli scambi culturali è legato, in misura rilevantissima, alle impostazioni politiche. E' probabile che in questo campo non si conseguano grandi risultati appunto per tale motivo: ossia per il timore, radicato nei paesi orientali, di una penetrazione ideologica che usi come veicolo la penetrazione culturale (forse dei risultati potranno essere ottenuti per gli scambi culturali di élite).

Problemi rilevanti si pongono anche per quanto riguarda il controllo delle comunicazioni con i mezzi audiovisivi. E' possibile, comunque, che in questo campo si giunga ad una regolazione delle attività di propaganda delle due parti.

Sul piano normativo, in pratica, e su questi punti sono state manifestate varie opinioni, appare difficile ipotizzare un qualsiasi sistema che possa disciplinare gli scambi culturali fra l'Est e l'Ovest, considerando, come si è detto, che in questo campo le impostazioni politiche sono nettamente prevalenti. Del pari lontana, se non addirittura impossibile anche per motivi di ordine economico, appare una normativa che renda possibile il libero trasferimento delle persone.

II. Principali organizzazioni internazionali citate

Aele: v. Efta.

Asean: organismo di cooperazione economica regionale del sudest asiatico, fondato nel 1967. Ne fanno parte Indonesia, Malaysia, Filippine, Singapore e Thailandia.

Ced: Comunità europea di difesa. Il trattato istitutivo, che prevedeva la creazione di un esercito europeo, fu firmato a Parigi il 27 maggio 1952 da sei paesi (Belgio, Francia, Germania occidentale, Italia, Lussemburgo e Paesi bassi), ma non entrò mai in vigore per la mancata ratifica francese (l'Assemblea nazionale francese lo respinse definitivamente il 30 agosto 1954).

Comecon: Consiglio di mutua assistenza economica, istituito il 4-12-1959 in base al trattato di Mosca del 25-1-1949. Riunisce attualmente: Albania (che non collabora dal 1961), Bulgaria, Cecoslovacchia, Germania orientale, Polonia, Romania, Ungheria, Urss, Mongolia esterna e Cuba; paese associato la Jugoslavia.

Comunità europee: denominazione complessiva per le tre comunità economiche dell'Europa occidentale: la Ceca (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) istituita il 18-4-1951, la Cee (Comunità economica europea o Mercato comune, Mec) istituita il 25-3-1957, e la Ceea (Comunità europea dell'energia atomica, detta anche Euratom) istituita pure il 25-3-1957. Di queste comunità fanno attualmente parte nove paesi (da cui il nome di Europa dei nove): Belgio, Danimarca, Francia, Germania occidentale, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo e Paesi bassi. Numerosi sono poi i paesi associati.

Consiglio d'Europa: istituito il 5-5-1949. Ne fanno parte attualmente: Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Francia, Germania occidentale, Gran Bretagna, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi bassi, Svezia, Svizzera e Turchia.

Consiglio nordico: organismo consultivo interparlamentare istituito il 16-3-1952, del quale fanno parte attualmente: Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia.

Ece: Commissione economica delle Nazioni unite per l'Europa. Ne fanno parte attualmente ventuno paesi a economia di mercato (Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Gran Bretagna, Germania occidentale, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Olanda, Portogallo, Spagna, Stati uniti, Svezia e Turchia) e dieci ad economia di piano (Albania,

Bielorussia, Bulgaria, Cecoslovacchia, Jugoslavia, Polonia, Romania, Ucraina, Ungheria e Unione sovietica). La Svizzera partecipa a titolo consultivo.

Efta: Associazione europea di libero scambio della quale facevano parte Austria, Danimarca, Gran Bretagna, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Islanda e alla quale era associata la Finlandia. In seguito all'adesione della Gran Bretagna alla Cee si è praticamente dissolta. Il 22-7-1972 Austria, Irlanda, Portogallo, Svezia e Svizzera hanno sottoscritto un accordo di associazione alla Cee.

Fmi: Fondo monetario internazionale.

Gatt: Accordo generale sulle tariffe e sul commercio.

Nato: Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del nord (o Patto atlantico, o Alleanza atlantica), istituita con il trattato di Washington il 4-4-1949 e composta attualmente da: Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania occidentale, Grecia, Gran Bretagna, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi bassi, Portogallo, Stati uniti e Turchia.

Ocse: detta anche Ocde: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. Membri: Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania occidentale, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi bassi, Portogallo, Spagna, Stati uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Australia e, con status speciale, Finlandia, Giappone e Jugoslavia.

Patto di Varsavia: Istituito il 14-5-1955. Stati membri: Bulgaria, Cecoslovacchia, Germania orientale, Polonia, Romania, Ungheria, Urss. Ha un Comando unificato delle forze armate con sede a Mosca.

Ueo: Unione europea occidentale. Istituita, praticamente come sostituto della Ced, in base al trattato di Parigi del 23-10-1954. Dovrebbe coordinare le politiche difensive degli stati membri, che attualmente sono: Belgio, Francia, Germania occidentale, Gran Bretagna, Italia, Lussemburgo e Paesi bassi.

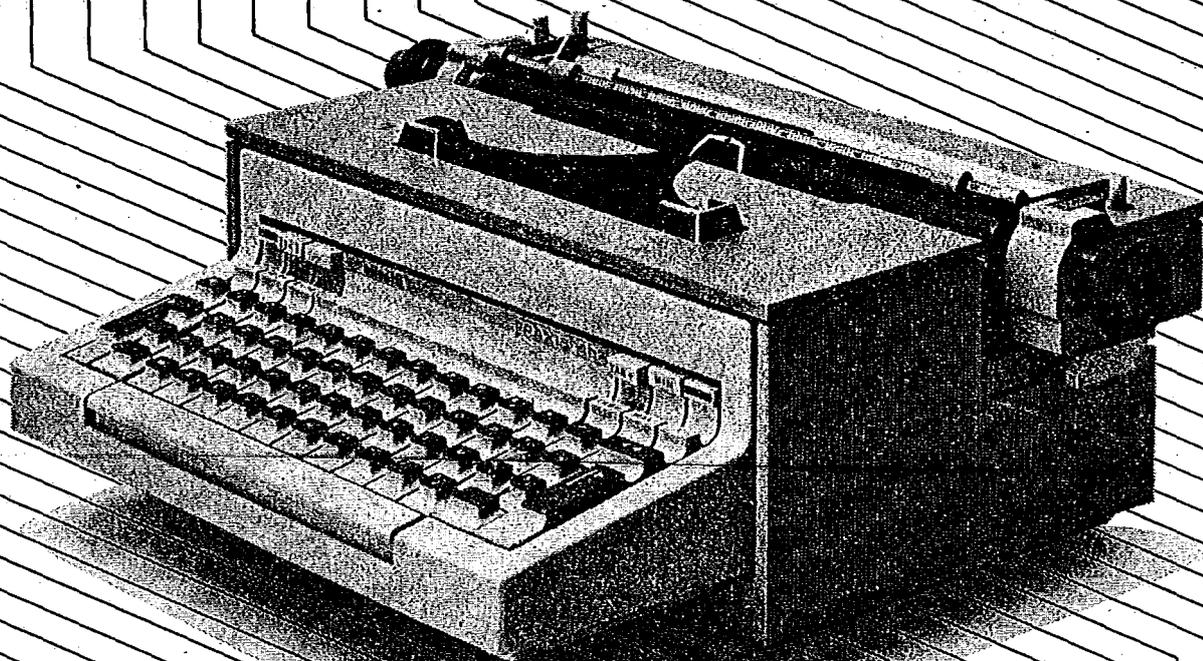
Unctad: Conferenza delle Nazioni unite sul commercio e lo sviluppo.

Unesco: Organizzazione delle Nazioni unite per l'educazione, la scienza e la cultura.

III. Principali sigle e abbreviazioni

Aa	sistemi antiaerei
Abm	missili antibalistici (antimissili)
Amf	forza mobile alleata (della Nato)
Asm	missili strategici aria-terra
Asw	sistemi antisottomarini
Casf	forza aerea d'attacco multioperativa (Usa)
Cocom	liste di materiali strategici di cui è vietata l'esportazione ai paesi dell'Est
Craf	forza aerea civile (da trasporto) di riserva (Usa)
Csce	Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Fbs	armamenti basati fuori del territorio nazionale
Icbm	missile balistico intercontinentale
Irbm	missile balistico a raggio intermedio
Mbfr	(trattative per la) riduzione mutua e bilanciata delle forze (in Europa)
Mirv	testate multiple con veicoli di rientro a guida indipendente
Mmrbm	missile balistico mobile a medio raggio
Mrbm	missile balistico a medio raggio
Mrv	testate multiple (con veicoli di rientro non a guida indipendente)
Nadge	sistema europeo di difesa aerea integrata della Nato
Navocformed	forza navale integrata della Nato nel Mediterraneo
Pac	politica agricola comune della Cee
R e D	ricerca e sviluppo
Salt	colloqui per la limitazione delle armi strategiche
Sam	missile antiaereo
Slbm	missile balistico lanciato da un sottomarino
Stanavforlant	forza navale integrata della Nato nell'Atlantico
Tricap	divisione americana a tripla capacità
Ulms	sistema missilistico sottomarino (lanciato da un sottomarino) a largo raggio

Finito di stampare nell'agosto 1973
dall'Editografica, Via G. Verdi, 15
Sesto di Pianoro, Bologna Italia

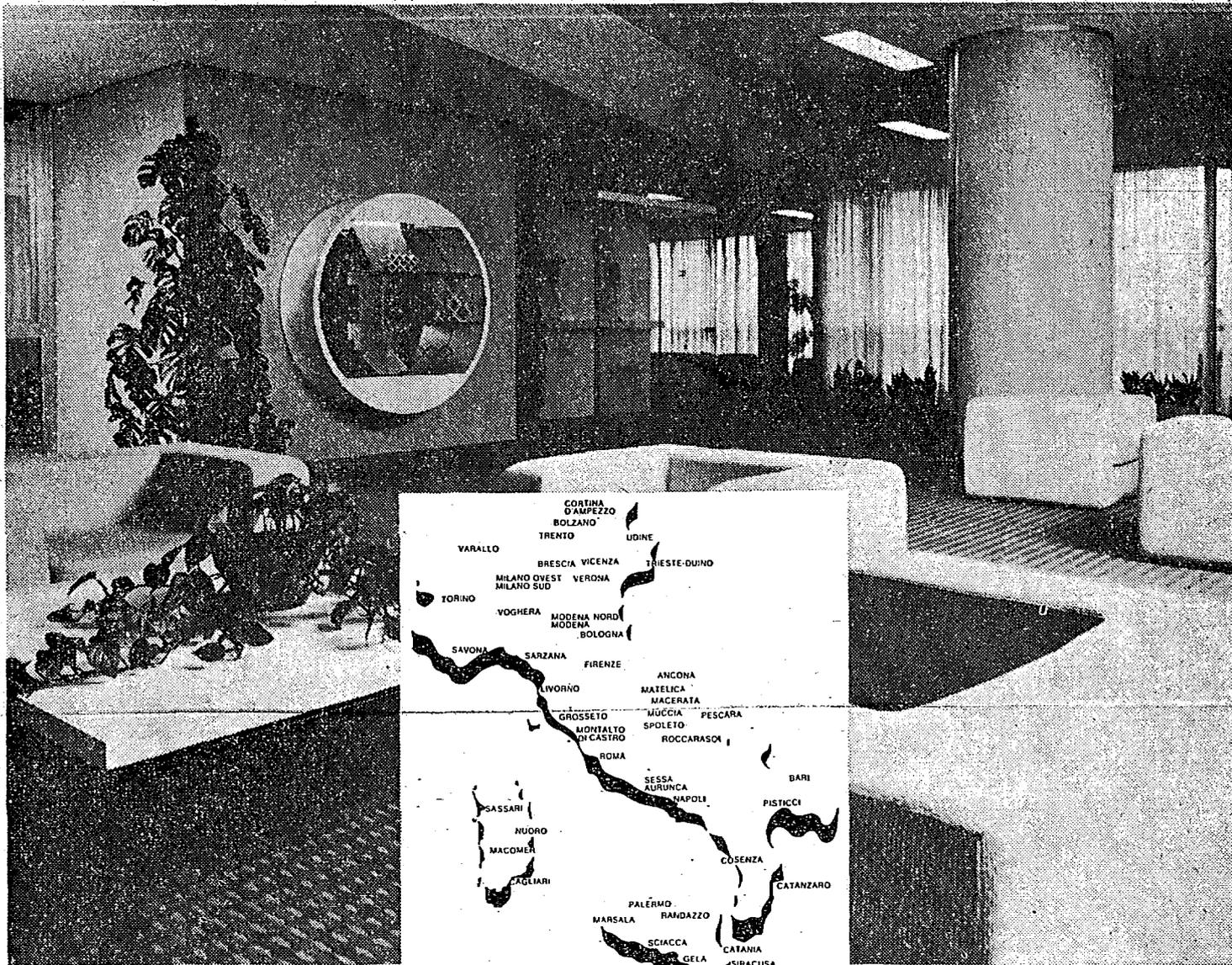


Olivetti Praxis 48

È una macchina per scrivere elettrica che può stare su qualsiasi tavolo e scrivania.
Eloce, efficiente, precisa nel segno. Ricca di automatismi,

Praxis 48 aggiunge ai ben noti vantaggi delle macchine elettriche la novità funzionale
delle sue comode dimensioni,
la qualità estetica del suo prestigioso disegno e la sua convenienza pratica.

olivetti



50 MOTELAGIP una catena di vantaggi su tutte le strade

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

LSPN



all'Agip c'è di più

State cercando un'automobile più grande? Fiat 132.



La Fiat 132 è disponibile in tre versioni con due motori a doppio albero a camme in testa: un "1600" da 98 CV (DIN) e un "1800" da 105 CV (DIN). Velocità 165 e 170 km/h.

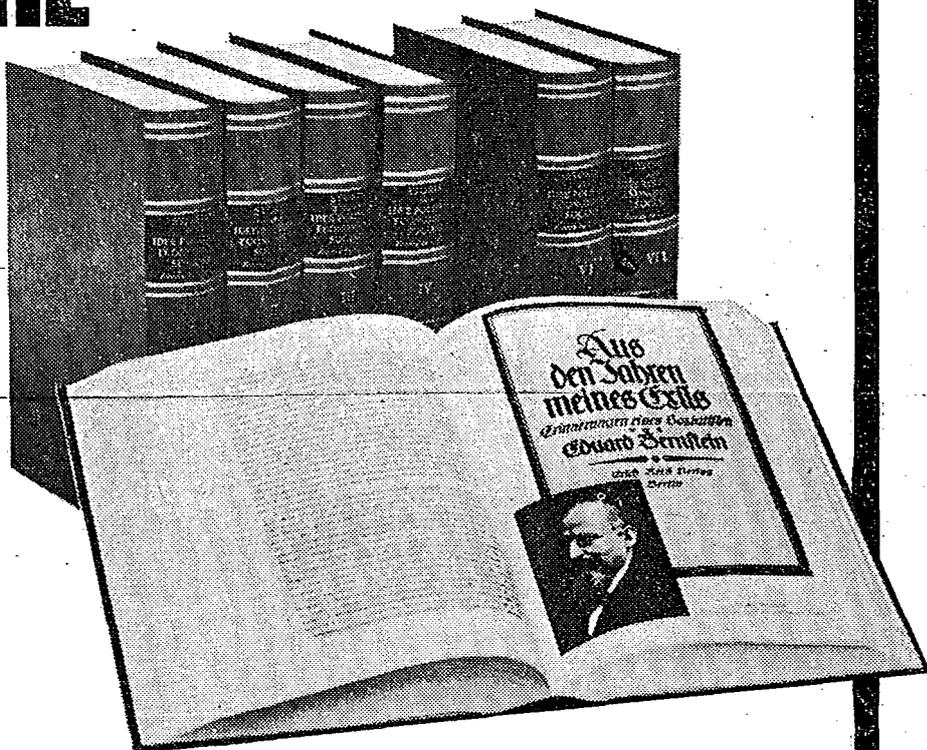
Fiat 132: 1800 Special, 1600 Special, 1600 berlina

FIAT

STORIA DELLE IDEE POLITICHE ECONOMICHE E SOCIALI

diretta da **LUIGI FIRPO**
con la collaborazione
di illustri specialisti

Un'opera di vasto respiro, rigorosamente condotta, assolutamente originale: un panorama completo non solo delle elaborazioni dottrinali sistematiche (fisiocrazia, liberalismo, costituzionalismo, ecc.) ma anche di tutti i fermenti, le ideologie, le fantasie utopistiche che hanno animato, guidato e sconvolto gli aggregati umani. Una storia non delle "dottrine", quindi, ma delle "idee" come protagoniste di quasi tre millenni di storia.



Volume primo: L'antichità classica

Volume secondo: Ebraismo e Cristianesimo - Il Medioevo

Volume terzo: Umanesimo e Rinascimento

Volume quarto: L'età moderna

Volume quinto: L'età della Rivoluzione industriale

Volume sesto: Il secolo ventesimo.

Volume settimo: Gli strumenti (Dizionario bio-bibliografico degli autori - Tavole cronologiche - Indice analitico generale).

Sono usciti il quinto e il sesto volume:

L'età della Rivoluzione industriale, a cura di G. Arfè, O. Bariè, G.M. Bravo, C.M. Cipolla, U. Meoli, E. Passerin d'Entrèves, S. Rota Ghibaudi, F. Tessitore, F. Traniello, A. Zanardo.

Pagine 920 con 26 tavole fuori testo in nero e 8 a colori.

L. 18.000

Il secolo ventesimo, a cura di M. Giovana, S. Lombardini, D. Marucco, A. Passerin d'Entrèves, A. Pizzorno, A. Ronchey, M.L. Salvadori, G. Sartori, P. Scoppola, V. Zanone.

Pagine 900 con 27 tavole fuori testo in nero e 8 a colori.

L. 18.000

Gli altri volumi sono in corso di stampa.

UTET

FACILITAZIONI DI PAGAMENTO RATEALE

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE - CORSO RAFFAELLO 28 - 10125 TORINO - TEL. 68.86.66

Politica internazionale

n. 5 maggio 1973

EDITORIALE: Una presenza e delle funzioni da riscoprire
IL MEDIO ORIENTE SEI ANNI DOPO: Troppe politiche e nessuna soluzione, di *Giampaolo Calchi Novati*, Un'iniziativa limitata ma positiva (M. Gall.); Gli effetti della guerra e le scelte del nazionalismo arabo, di *Romano Ledda*; Il Patto nazionale palestinese e l'idea di uno Stato democratico, di *Alberto Benzoni*; Israele ha celebrato un anniversario ma non ha risposto agli interrogativi, di *Marcello Gilmozzi*

LA POLITICA DELL'ITALIA: Presenza attiva nell'economia dello Zaïre (M. I.); Radiografia dei problemi dell'emigrazione: interventi degli on. *Franco Salvi*, *Paolo Vittorelli* e *Vincenzo Corghi*

TRE DOMANDE A: L'Argentina volta pagina, conversazione con *Raimundo Ongaro*

TRECENTOESSANTAGRADI: Rifondazione nella continuità: la Comunità atlantica alla ricerca di valori comuni (Emanuele Ranci Ortigosa); Sempre valido il progetto di Echeverría per una Carta dei diritti e dei doveri degli Stati (G. P.); Salgono i prezzi delle materie prime (G. P. Cas.); Nuovo rapporto di forze tra paesi produttori di petrolio e compagnie (M. I.); Una rivoluzione culturale che viene dal centro (M. Lu.); La politica fra due versanti della Mauritania (L. M.); La Cee e il Mediterraneo (R. Al.)

LA POLITICA DELLE GRANDI POTENZE: Gli Stati Uniti nell'America latina tra interventismo e astensionismo, di *Massimo Micarelli*

UN'ESPERIENZA DI INTEGRAZIONE REGIONALE: Il Mercato comune andino alla prova della programmazione economica, di *Lucilla Gallavresi*

ATTIVITÀ DELL'IPALMO: Visita del presidente in Egitto; Madagascar oggi; Incontri e pubblicazioni; L'assemblea dei soci

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

Direttore responsabile: Giampaolo Calchi Novati - *Redazione:* Via del Tritone, 62/b - 00187 Roma - Tel. 679.27.34/679.23.11/679.23.21

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

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

L'EST

RIVISTA TRIMESTRALE DI STUDI SUI PAESI DELL'EST

SOMMARIO DELLA RIVISTA « l'est »

n. 4 - 31 dicembre 1972

Aspetti della storia e dello sviluppo del movimento dissidente nel periodo post-staliniano

di Dimitry Pospelovsky

Risultati e problemi della riforma economica

di Tamás Nagy

Gustav Husák: un profilo politico

di Filippo Sandi

Economia di stato e socialismo

di Domenico Settembrini

NOTE E DISCUSSIONI

SEMINARI E CONVEGNI

RECENSIONI

RASSEGNE

SEGNALAZIONI

INDICE ANALITICO 1972

DIRETTORE RESPONSABILE: DARIO STAFFA

Direzione e Amministrazione - CESES - Corso Magenta, 42 - MILANO - Tel. 892.408/892.418

Un fascicolo L. 1.000, abbonamento annuo L. 3.500, estero L. 5.000 da versare sul c/c postale n. 3/26600

L'INTERVENTO SOCIALE: CONOSCENZA E INTERESSE

Bernard Cazes: *Indicatori sociali e contabilità nazionale: le scuole americane*

Pierluigi Malesani: *Il quadro istituzionale dell'intervento ecologico*

La condizione giovanile nella società italiana del dopoguerra (p. m.)

I «Rapporti» sulla situazione sociale in Europa e nel mondo (p. m.)

Lo « stato dell'ambiente » in Italia, Giappone e Israele (g. p.)

Crisi della sopravvivenza e impegno ecologico (carmela peluso)

LA PARTECIPAZIONE PER OBIETTIVI: FORMAZIONE E SVILUPPO

Stuart Umpleby: *La macchina per partecipare*

Hahn-Been Lee: *Immagini di futuro e sviluppo politico*

Gino Martinoli: *Educazione, lavoro, tempo libero: un nodo da sciogliere*

Organizzazioni e agenzie internazionali per lo sviluppo: Cee, Unesco, Onu

Lo studio della società industriale negli Stati Uniti

Per un uso democratico della comunicazione: tecnologie audiovisive e politica educativa

(Giampaolo Bonanni)

LA TRASCENDENZA UMANISTICA: ETICA E RELIGIONE

Fred Mahler: *Etica e personalità: una inchiesta sul futuro dei giovani*

Paul Abrecht: *Il futuro come problema religioso*

Futuribili nel mondo: la ricerca religiosa per lo sviluppo (Yuri Isotta)

Contro il pessimismo: un attacco ai «limiti della crescita» (Oliviero Olivieri)

Lessico futuribile: lo « stato stazionario » di Kenneth E. Boulding

rivista mensile di esplorazione e studio dei futuri possibili

direttore responsabile: PIETRO FERRARO

redattore capo: ALDO ALBERTI

Direzione, Redazione, Amministrazione, Via XX Settembre, 1 - 00187 Roma - Tel. 481759 -

478625 - 487553 - Abbonamento: L. 8.000 - (Svizzera) L. 9.500 - (Estero) L. 11.000 -

Versamenti in c/c postale n. 1/9530 intestato a Edificrice Futuribili S.r.l., o con assegno -

Tip. G.E.R. - Roma.

Prezzo di un fascicolo per l'Italia: L. 1.000 - per l'Estero: 1.200 - Un fascicolo arretrato: L. 1.200.

Registrato presso il Tribunale di Roma il 29-7-1967, n. 11701 - Spediz. in abbon. postale - Gr. III (70%).

Lasciamo ai nostri collaboratori la responsabilità di quanto affermano.

ECONOMIA E LAVORO

RIVISTA BIMESTRALE DI POLITICA ECONOMICA E SINDACALE

Via Brescia, 29 - 00198 Roma - tel. 86 91 35

SOMMARIO

n. 6 novembre-dicembre 1972.

ARTICOLI

G. B. Trespidi:

Valore politico di una lotta contrattuale

F. Fiorentini:

Legge casa: problemi sociali e organizzativi

P. M. Brandini:

Introduzione al « post-scriptum » a: l'Industrializzazione e il lavoro dell'industria

SAGGIO

C. Kerr, J. T. Dunlop,
F. Harbison, C. A. Myers:

« Post-scriptum » a l'« Industrializzazione e il lavoro dell'industria »

RELAZIONI INDUSTRIALI

Le relazioni contrattuali in Italia (a cura di A. La Porta e D. Valcavi)

Le relazioni contrattuali in Europa (a cura di M. Sepi)

RECENSIONI E SCHEDE

OSSERVATORIO

Istituto affari internazionali

PUBBLICAZIONI

Collana dello spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1973

25. Partners rivali: Usa-Cee

di Karl Kaiser - In preparazione.

24. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972

dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 172 - L. 2.000.

1972

23. Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?

di Franco Celletti - Pagine 76 - L. 1.000.

22. L'Europa all'occasione del Vertice

a cura di G. Bonvicini e C. Merlini - Pagine 108 - L. 1.000.

21. Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est

scritti di A. Levi, W. Brus, J. Bognar, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi - Pagine 118 - L. 1.500.

20. La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari

di B. Colle e T. Gambini - Pagine 96 - L. 1.000.

19. Spagna memorandum

di Enrique Tierno Galván - Pagine 100 - L. 1.000.

18. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971

dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 158 - L. 1.500.

1971

17. Presente e imperfetto della Germania orientale

di Barbara Spinelli - Pagine 102 - L. 1.000.

16. Cooperazione nel Mediterraneo occidentale

di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.

15. Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neo-protezionismo

di Gian Paolo Casadio - Pagine 302 - L. 2.800.

14. Una Zambia zambiana

di Kenneth Kaunda - Pagine 81 - L. 500.

13. Aiuto fra paesi meno sviluppati

di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.

12. Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento

di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 105 - L. 1.000.

11. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970

dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.

1970

10. Socialismo in Tanzania

di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500.

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

Papers

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

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

La politica estera della Repubblica italiana

a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano 1967 - L. 10.000.

La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.000.

La rinascita del nazionalismo nei Balcani

di V. Meier - Introduzione di A. Spinelli - Pagine 188 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

La Germania fra Est e Ovest

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

L'Europa oltre il Mercato comune

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

Symposium on the International Regime of the Sea-Bed

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

La strategia sovietica: teoria e pratica

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

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

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

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. L'America nel Vietnam

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

2. Introduzione alla strategia

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

3. La Nato nell'era della distensione

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

4. Per l'Europa

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

5. Investimenti attraverso l'Atlantico

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

6. L'Europa e il sud del mondo

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

7. Una politica agricola per l'Europa

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

8. La diplomazia della violenza

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

9. Il Mediterraneo: economia, politica, strategia

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

10. La riforma monetaria e il prezzo dell'oro

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

11. Europa e Africa: per una politica di cooperazione

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

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

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

Documentazioni

(in offset)

L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale

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

Le armi nucleari e la politica del disarmo

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

Ricerca e sviluppo in Europa

Documenti e discussioni - L. 3.000.

La politica commerciale della Cee

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

La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità

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

La fusione delle Comunità europee

(Atti del convegno Iai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000.

Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia

(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000.

L'integrazione economica in Africa occidentale

(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 -
L. 1.500.

L'Università europea

Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.

Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest

(Atti del convegno Iai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000.

**Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del
negoziato di Ginevra**

Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500.

La politica energetica della Cee

(Atti del convegno Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.

Preferenze e i paesi in via di sviluppo

(Atti della tavola rotonda Iai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000.

**Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale
dell'Onu**

Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500.

Rassegna strategica 1968

(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000.

Les assemblées européennes

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

Italo-Yugoslav Relations

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

Periodici

Iai informa

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

Lo spettatore internazionale

Trimestrale in lingua inglese - Abbonamento L. 4.000.

Collana dello spettatore internazionale

Sette volumi all'anno - Abbonamento L. 6.000.

Franco Celletti

IL GRANDE ARSENALE

Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?

È sorprendente che in tempi in cui il problema della presenza militare americana in Europa è quanto mai all'ordine del giorno, in rapporto sia alla sicurezza europea sia alle nuove caratteristiche della politica estera Usa, assai poco si parli delle testate nucleari — dette per uso tattico — situate sul Vecchio Continente nel quadro dell'Alleanza atlantica, ma sotto il controllo statunitense. Eppure esse sono molte (oltre settemila) e di notevole potenza (ciascuna dell'ordine delle decine di chilotoni). A paragone, sembrano poco i trecentomila soldati americani di stanza nella Germania occidentale, del cui ritiro, unilaterale o meno, si fa gran parlare. È vero, dunque, che il significato politico prevale sul peso militare.

Questa poca attenzione è particolarmente strana da parte degli europei, che sono i più direttamente interessati, in quanto l'uso di queste armi, ancorché da loro non deciso, porterebbe a delle conseguenze distruttive di spaventose proporzioni.

È qui che trova la sua ragion d'essere questo studio. Poco si era detto sinora, al di fuori di pochi circoli di specialisti, perlopiù americani, di questi ordigni nucleari disposti in Europa nelle cosiddette basi avanzate. Qual è la loro origine? Sono essi, in realtà, un residuo della strategia della risposta massiccia, quando tutta quella occidentale si è evoluta verso la risposta flessibile? È possibile un loro uso selettivo, discreto? E perché sono così numerosi? Sono essi dunque veramente «tattici»? Insomma, come si possono definire delle armi nucleari tattiche e qual è la strategia d'impiego?

Indice

- I - Introduzione
- II - Un problema di definizione
 - La potenza delle armi
 - Le caratteristiche fisiche
 - I sistemi di lancio
 - L'impiego tattico di armi nucleari
 - Obiettivo militare
 - Obiettivo politico
 - Strategia e «tattica» della quantità. Perché tante armi?
 - Conclusioni
- III - Un'ipotesi di impiego
 - Sull'origine delle Ant
 - Premessa metodologica
 - Potenza di fuoco e mobilità: rivoluzionare la tattica
 - Dispersione ed efficienza
 - I granuli e la tattica della Gnt
 - La transizione dalla guerra convenzionale a quella nucleare
 - Transizione esplosiva
 - Transizione lenta
 - Un gioco impossibile
 - La degradazione dell'ambiente in una Gnt
 - Una guerra impossibile

Collana dello spettatore internazionale n. XXIII, pp. 76, L. 1.000.

Istituto affari internazionali

Collana dello spettatore internazionale

Questa serie di volumi dedicati a temi connessi alla politica internazionale giunge nel 1973 al suo quarto anno di vita. I titoli da essa raccolti sono giunti a 24 ed hanno spaziato dai problemi del Mediterraneo all'aiuto reciproco fra paesi meno sviluppati, dalla situazione strategica mondiale all'avanzamento dell'integrazione europea.

Tra i volumi sui paesi in via di sviluppo ne ricordiamo tre di autori africani:

L'Africa alla ricerca di se stessa

di Ali-Ali-Amin-Mazrui, pp. 78 - L. 500.

Nel clima relativamente «liberale» dell'Estafrika, l'autore è un osservatore distaccato e molte volte critico della realtà politica africana, ma non per questo meno impegnato nel processo di risorgimento del continente.

Socialismo in Tanzania

di Julius Nyerere, pp. 76 - L. 500.

I due termini entro cui si sviluppa il pensiero e l'azione di Nyerere sono l'indipendenza ed il socialismo. L'indipendenza è essenziale per restituire al popolo la facoltà di decidere la propria sorte e per recuperare i valori originali della cultura africana. Il socialismo deve impedire che il progresso reso possibile dall'indipendenza torni a vantaggio esclusivo di una élite lasciando intatte le condizioni delle masse.

Una Zambia zambiana

di Kenneth Kaunda, pp. 84 - L. 500.

Il pensiero politico di Kaunda è largamente empirico, ma alla base di tutto c'è un elemento spiccatamente «dottrinario». L'idea dell'umanesimo, che in Kaunda non ha necessariamente lo stesso senso della tradizione occidentale, è un motivo di fondo che ispira di sé tutte le soluzioni, salvando una coerenza ed una continuità che altrimenti potrebbero andare perdute.

È possibile abbonarsi alla Collana (L. 6.000) avendo diritto a ricevere automaticamente un minimo di sette volumi. Le richieste vanno indirizzate all'editore Il Mulino - Via S. Stefano 6, Bologna - o direttamente all'Iai - Viale Mazzini 88, 00195 Roma.

Publicazioni IAI

Modalità di pagamento

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

1. Inviare un assegno, anche di conto corrente, intestato all'Istituto affari internazionali specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno (se abbonamento).
2. Chiedere l'invio contro-assegno per via telefonica o attraverso l'apposita cartolina ove essa sia inserita nel fascicolo (spese postali L. 300).
3. Usare il c/c postale n. 1/29435 intestato all'Istituto affari internazionali, indicando nella causale di versamento a quale pubblicazione si fa riferimento e per quale anno (se abbonamento).
4. Ove si desiderasse ricevere una fattura: per la rivista «Lo Spettatore Internazionale» e per la «Collana dello Spettatore Internazionale» richiedere l'abbonamento direttamente alla Società editrice il Mulino; negli altri casi indirizzare all'Istituto affari internazionali.
5. Altre forme possibili di pagamento sono il vaglia internazionale, il trasferimento tramite banca, ed i coupons internazionali.

Condizioni di abbonamento

	Italia	Europa	Altri paesi (via aerea)
Iai informa , mensile informativo sulle attività dell'Iai	gratis su richiesta	gratis su richiesta	gratis su richiesta
Lo Spettatore Internazionale , trimestrale in lingua inglese	4.000	4.400 (\$ 7)	5.000 (\$ 8)
Collana dello Spettatore Internazionale , sette-otto volumi all'anno	6.000	7.500 (\$12)	10.600 (\$17)
L'Italia nella politica internazionale , rassegna trimestrale sulla politica estera	9.500	10.000 (\$16)	10.600 (\$17)
Tutte le pubblicazioni summenzionate, la serie Papers e 30% di sconto sui volumi editi sotto gli auspici dell'Iai	20.000	22.000 (\$35)	31.500 (\$50)

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

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

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

Nel luglio scorso è cominciata la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea. È stato un avvio che non ha consentito di vedere quali sono le soluzioni ai problemi di fondo, malgrado una preparazione che è durata a lungo. Molto più a lungo sono durati i passi politicodiplomatici delle numerose parti interessate. Si fa risalire al luglio 1966 — cioè a un documento approvato dal Comitato politico consultivo dei paesi del patto di Varsavia, riuniti a Bucarest — il primo atto della catena. Fra quella data e oggi si sono prodotti tali eventi — dal successo della Ostpolitik al «multipolarismo» nixoniano — che si è certo arrivati a quella Conferenza che i paesi socialisti hanno con tenacia e vigore voluto, ma in condizioni che rimettono in gioco il cuore stesso del problema: ossia il significato e le modalità della sicurezza. La Conferenza infatti, mentre le condizioni internazionali sono sotto mutamento e il problema della sicurezza europea viene affrontato in altre sedi, come i Salt II e gli Mbfr, appare come una sede generica e non più pertinente rispetto al suo oggetto. Questo non significa che non è importante, bensì che al di là di essa resta ora il problema della sicurezza europea. La ricerca di un modello di sicurezza a ridosso di quanto si è venuto preparando per la Conferenza è esattamente l'argomento di questo volume, il quale affronta il tema attraverso i contributi di autori diversi: Stefano Silvestri si è occupato delle questioni militari; Sergio Augusto Rossi dei problemi della cooperazione economica; Pierre Hassner ha chiarito i termini dell'ampliamento delle relazioni umane e culturali che ci aspetta come uno dei corollari della sicurezza europea; Natalino Ronzitti ha esaminato gli aspetti istituzionali che la sicurezza europea potrebbe rivestire; Vittorio Barbati, che ha curato il volume, ha prodotto un documento che mette in luce il significato odierno della sicurezza europea nel contesto internazionale: questi argomenti corrispondono alle «corbeilles», cioè ai punti previsti per le singole commissioni a Ginevra. Infine è sembrato utile inserire un saggio di Giovanni Bressi sul pensiero e sulla politica cinese a proposito della sicurezza europea.