

LA DISTENSIONE DOPO LA DISTENSIONE?

UN RAPPORTO ALLA COMMISSIONE TRILATERALE

**Di Jeremy R. Azrael, Chihiro Hosoya,
Richard Löwenthal, Tohru Nakagawa,
Henry Owen, Andrew Shonfield**

**ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI
SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO**

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

**Direttore della Collana: Cesare Merlini
Redazione: Giuliana Speranza**

La Direzione e la Redazione hanno sede in Viale Mazzini 88, 00195 Roma.

L'Amministrazione è curata dalla Società editrice Il Mulino, Via S. Stefano 6, 40125 Bologna.

Il prezzo di ciascun fascicolo varia in proporzione al numero delle pagine.

Formula di prenotazione per tutti i fascicoli pubblicati nel corso dell'anno con invio contro assegno di ciascun volume scontato del 30%.

Per abbonarsi rivolgersi a Società editrice Il Mulino, Via S. Stefano 6, 40125 Bologna (c/c postale 15932403).

Copyright © 1978: The Trilateral Commission e per la versione italiana Istituto affari internazionali - Roma.

Traduzione di Danila Visca.

I due rapporti qui riprodotti sono stati predisposti per la Commissione trilaterale e resi pubblici sotto i suoi auspici.

La Commissione trilaterale fu costituita nel 1973 da privati cittadini dell'Europa occidentale, del Giappone e dell'America settentrionale per stimolare una più stretta cooperazione tra queste tre regioni sui problemi comuni. Si propone di migliorare la comprensione pubblica di questi problemi, di appoggiare proposte per trattarli congiuntamente e di alimentare abitudini e pratiche di collaborazione tra queste regioni.

La distensione dopo la distensione?

**Un rapporto
alla Commissione trilaterale**

**di Jeremy R. Azrael, Chihiro Hosoya, Richard Löwenthal,
Tohru Nakagawa, Henry Owen, Andrew Shonfield**

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

Indice

pag. 7 Introduzione
di Cesare Merlini

Parte I: Un panorama delle relazioni Est-Ovest, di
Jeremy R. Azrael, Richard Löwenthal, Tohru Nakagawa

17 Introduzione

23 I - L'evoluzione delle maggiori potenze comuniste
L'Unione Sovietica. - La Repubblica popolare cinese.

37 II - I mutamenti nelle aree contese
Europa. - Asia orientale. - Medio Oriente. - Africa meridionale e orientale. - L'influenza del problema Nord-Sud.

57 III - I mutamenti nell'equilibrio militare
Le superpotenze. - L'equilibrio regionale in Europa. - L'equilibrio regionale in Asia orientale e sud-orientale.

67 IV - I compiti nelle relazioni Est-Ovest
I nostri obiettivi fondamentali. - Alcuni concreti obiettivi politici. - La questione dei «collegamenti». - Le relazioni con la Cina.

83 V - Problemi di coordinamento interoccidentale
I livelli di forza e il loro controllo. - Le consultazioni sulla cooperazione economica Est-Ovest. - La coesione in Europa occidentale e l'eurocomunismo.

pag. 89 Conclusioni

91 Appendice: discussione del rapporto

Parte II: La collaborazione con i paesi comunisti nella gestione dei problemi globali: un esame delle opzioni,
di Chihiro Hosoya, Henry Howen, Andrew Shonfield

99 Introduzione

103 I - I settori di collaborazione più promettenti

L'alimentazione. - Le esportazioni nucleari e la non proliferazione. - Gli oceani. - La politica commerciale.

119 II - Settori di collaborazione con notevoli prospettive

La previsione dei sismi. - Energia.

125 III - Settori di collaborazione auspicabile con scarse prospettive immediate

Gli aiuti per lo sviluppo. - Lo spazio. - Il tempo atmosferico.

131 Conclusioni

137 Appendice

Introduzione

Il lettore si chiederà come mai in questa collana che normalmente ospita studi fatti dall'Istituto affari internazionali, esce un volume cui l'Iai ha contribuito solo marginalmente o indirettamente. Le due parti che lo compongono sono infatti opera di due terne di studiosi, composta ciascuna da un europeo (non italiano), un americano e un giapponese per iniziativa e secondo il costume della Commissione trilaterale, alla quale sono state presentate le prime versioni in forma di rapporto, senza tuttavia coinvolgerne, come la Commissione stessa fa rilevare nell'edizione inglese della pubblicazione, la responsabilità collettiva. Il fatto è che ci è sembrato utile fare un'eccezione, per il convergere dell'interesse proprio di queste due analisi, complete e ricche di riflessioni acute (ancorché non necessariamente esenti da critiche) e dell'interesse del tema — i rapporti Est-Ovest — in un momento in cui ci si chiede se e quanto e come la distensione è in crisi.

Che lo « sponsor » fosse un sodalizio alquanto « chiacchierato » ci è sembrato fatto marginale e qui non cerchiamo il clamore né temiamo il sospetto (o il « pericolo »). Premia per noi su ciò l'attrattiva che presenta un'analisi del mondo comunista e delle forme di rapporto competitivo/cooperativo che i paesi del mondo industrializzato possono realizzare con esso, fatta da studiosi caratterizzati da un alto grado di competenza e di indipendenza, pur se ovviamente accomunati da fedeltà a quelli che potremo vagamente chiamare valori occidentali. Sono essi provenienti dagli Stati Uniti, paese leader (egemone?) di questi valori e interlocutore primario del mondo comunista, e dall'Europa e dal Giappone che questo mondo vedono da lati geograficamente opposti.

Abbiamo parlato di rapporto Est-Ovest, di mondo comunista e di mondo industrializzato o occidentale. È evidente che sono tutte espres-

sioni che richiedono qualche precisazione, soprattutto nell'introdurre simultaneamente due analisi il cui approccio è abbastanza diverso. Infatti, mentre nella prima, più politica, l'accento è sul binomio rivalità-negoziato, nella seconda, più economica, è sul binomio competizione-collaborazione. Ma in entrambe il filo conduttore è rappresentato dalla possibilità e dalla misura del coinvolgimento dei paesi comunisti nella soluzione dei problemi cosiddetti globali. E ciò nasce da una scuola di pensiero sulle relazioni internazionali, alla quale ha largamente attinto la Commissione trilaterale, scuola che vede i problemi su scala molto ampia, tendenzialmente planetaria, in alternativa con i principi conduttori della « realpolitik », dell'approccio graduale e per problemi, dell'equilibrio di potenza, principi che ispirano un'altra scuola, quella di Kissinger, e che da lui stesso sono stati tradotti nella realtà della politica americana per otto anni.

Perché coinvolgere i paesi comunisti? È una necessità o un'opzione? In Italia, dove il pensiero politico sembra trovare soddisfazione ogniquale volta riesce a formulare le questioni in modo da evitare il dilemma, non vi sarebbe dubbio: si è sentito spesso dire, non curandosi della contraddizione, che « la distensione è una scelta senza alternative ». Il che ha per risultato di scoraggiare l'analista e deresponsabilizzare il politico.

E in verità, se mettiamo, come si deve, la pace del mondo al primo posto fra i « problemi globali », è difficile pensare di risolverli senza « coinvolgerli » i paesi comunisti, in particolare l'Unione Sovietica e la Repubblica popolare cinese. Eppure la « guerra fredda » è stato un periodo di pace relativa come la distensione (sul « relativo » converrebbero senza difficoltà le popolazioni della Corea e quelle del Vietnam). Il fatto è che l'equilibrio del terrore, nobilitato a teoria come dissuasione reciproca (o, per un inglesismo, deterrenza) resta la garanzia principale se non per una pace totale, certo contro il conflitto totale: ma esso è molto pericoloso e molto costoso. Donde nel quadro della distensione si sono venute definendo delle regole del gioco, allo scopo di ridurre se non i margini del pericolo i margini dell'errore e anche, sotto il termine ahimé eufemistico di disarmo (più propriamente, in inglese, « arms control »), delle forme di riduzione dei ritmi di armamento. Ed è su queste regole e su questi ritmi che si misura la temperatura della distensione, dandola a turno per fiorente o languente o addirittura spacciata.

Compiere passi nel senso di far avanzare la distensione comporta sempre, in certo grado, una nuova valutazione della propria sicurezza e delle intenzioni dell'avversario. Questo è quello che divide « falchi » e « colombe »: i primi si fidano solo di se stessi e vedono la propria sicurezza pertanto solo nel proprio prevalere; le seconde scorgono un

interesse comune e su questo fondano una sicurezza reciproca. Il ragionamento dei primi, portato all'estremo, è la corsa sfrenata agli armamenti e relativa mobilitazione interna e internazionale; quello delle seconde, anch'esso portato all'estremo, è il disarmo unilaterale e la conversione dello sforzo militare verso la promozione civile di tutto il mondo. La distensione non è dunque una via senza alternativa, ma una difficile, quotidiana scelta fra diverse alternative, sotto la pressione di contrastanti forze alla ricerca di un cammino fra questi estremi. Donde la definizione prudente che della distensione dà il primo saggio.

Ma il rapporto Est-Ovest non è solo la distensione, la distensione non è solo il disarmo. Ancora per volontà o per necessità, si coinvolgono i paesi comunisti in altri problemi globali oltre a quello della pace, dallo sfruttamento delle risorse energetiche alla lotta contro la fame, alla preservazione dell'equilibrio ecologico. E a questo si aggiunge, per delle economie come quelle dei paesi occidentali assetate di mercati, la possibilità di fare un po' di « business » come si dice adesso, barattare come si diceva una volta (e, in verità il termine non è in questo caso così fuori moda, poiché di baratto spesso si tratta, in conseguenza delle severe limitazioni all'uso degli strumenti finanziari che caratterizzano le economie comuniste). Dunque, oltre a far pace, cooperare: il che pure comporta la definizione di regole. E comporta anche la definizione di aree di cooperazione: ed è quello che fa il secondo saggio, ripartendole fra quelle più promettenti, quelle meno promettenti e quelle infine per le quali gli autori sono piuttosto pessimisti.

E anche qui: cooperare perché si deve, o cooperare perché si vuole? Cioè, è la cooperazione che ha bisogno della distensione? È questa la concezione più statica, che premia l'accordo di vertice, che richiede un certo grado di gerarchia all'interno dei blocchi (« legami organici » per dirla con Sonnenfeldt), come garanzia della rappresentatività nel negoziato, e una certa conservazione dello status quo, salvo a contare che nel confronto l'altro sistema debba mutare o rompersi.

Oppure è la distensione che ha bisogno della cooperazione? Questa invece sarebbe una concezione più dinamica, che richiede un certo grado di adattamento dei sistemi alla nuova situazione, in forma o di avvicinamento fra essi o di contaminazione di uno da parte dell'altro, e un certo grado di coesione ma non necessariamente di egemonia all'interno di ogni sistema.

Dopo essere vissuti in un periodo di distensione e vivendo forse, come dicevamo all'inizio, in un periodo di riflessione, queste due concezioni si vanno articolando diversamente da come erano all'inizio, e non coincidono più con le definizioni tradizionali di « falchi » e « colombe ». Infatti nella prima, che grosso modo può essere attribuita a

Kissinger e a Breznev¹, nella misura in cui alla concezione hanno fatto seguito dei passi concreti, si possono riconoscere sia una certa flessibilità negoziale per raggiungere l'accordo fra le due superpotenze (dichiarazione di Vladivostok e Salt-I) sia una grande rigidità su tutto il resto. Donde la grande speranza internazionale che ha accompagnato gli incontri di Nixon a Mosca e Pechino, il premio Nobel per la pace a Kissinger (criticato, è vero, ma non tanto per dissensi sul suo operato a favore della distensione, quanto per la sua dura politica in Vietnam), l'Ostpolitik che in questa atmosfera ha risolto le controversie sui confini in Europa consacrando uno status quo.

Ma, di contro, si è assistito a due tipi di tensioni. Innanzitutto lo sconnettere (« decoupling ») l'accordo Mosca-Washington dai conflitti locali (cosa che era necessario fare anche per evitare che il conflitto vietnamita impedisse la distensione, mentre andava isolato per poter essere risolto) precostituiva la possibilità che nuove situazioni di crisi locale potessero generarsi e che non fosse impedito lo sfruttamento di esse da parte dell'avversario. Questa possibilità ha spinto l'Urss a dotarsi, in piena fase di accordo strategico con gli Usa, di una capacità di presenza e di intervento nelle varie parti del mondo, che gli analisti non hanno tardato ad individuare e che le vicende africane hanno poi dimostrato.

In secondo luogo, la distensione ha generato dei mutamenti in Europa che sono sembrati mettere in forse i fondamenti di essa. « Inevitabilmente la distensione mette in questione il controllo sovietico nell'Europa dell'Est » aveva scritto Brzezinski nel '65², contraddicendo il principio dei legami « organici » enunciato da Sonnenfeldt. Ora se la « primavera di Praga » nel '68 ha puntualmente verificato questa previsione, l'esito ha anche provato che il problema era ... « risolvibile ». E successivamente Breznev ha accompagnato la sua politica di accordo con l'America con la proposta della Conferenza per la sicurezza europea, che gli serviva per consacrare una situazione nel continente; senonché questa veniva a comprendere anche i temi della cooperazione e apriva col suo « terzo cesto » la questione del latente dissenso nei paesi comunisti. Quindi un effetto destabilizzante della distensione in Europa dell'Est c'era. Ed è noto che Kissinger non amava la Csce né si esponeva troppo a favore del dissenso. Giustamente Hassner³ mette in parallelo questo effetto destabilizzante con quello avuto ad Ovest

¹ Kenneth Jowitt, *Images of détente and the Soviet political order*, Institute of international Studies University of California, Berkeley, 1977.

² Zbigniew Brzezinski, *Alternative to partition*, McGraw-Hill Book Co., New York, 1965.

³ Pierre Hassner, *The Soviet military and arms control*, « Survival », n. 6, november/december 1977, Iiss, Londra.

dall'eurocomunismo; anch'esso, pertanto, duramente ostacolato dall'altro « padre della distensione », Kissinger. Donde la ben nota politica americana verso i partiti comunisti dell'Europa occidentale. Del resto lo stesso Breznev — un altro parallelismo — si rendeva conto che doveva tentare di tenere sotto controllo quest'altro « fenomeno »: di qui la conferenza dei partiti comunisti europei, press'a poco contemporanea alla Csce.

Ci si è spesso chiesti se Mosca era interessata a vedere partiti comunisti al governo in Europa occidentale: da una parte è probabile che si attenda da questo una qualche destabilizzazione dell'Occidente e una ridotta capacità difensiva dell'Europa: dall'altra teme l'impatto, che l'evoluzione democratica e riformista di questi partiti può avere fra i satelliti. È probabile che entrambi i motivi siano veri ma riteniamo che la priorità dei sovietici sia per il secondo.

Nella concezione della distensione che abbiamo chiamato dinamica, l'accento non è più tanto sullo status quo quanto sul processo. E anche qui si può concepire un approccio più da « colombe », come può essere stato quello delle sinistre europee, in cui si vedeva la possibilità di un avvicinamento dei due sistemi — quello capitalista e quello comunista — orientando maggiormente in senso sociale il primo e in senso democratico il secondo, con l'obiettivo finale dello scioglimento dei blocchi, come dice la formula.

Ma c'è anche un approccio più da « falchi », come può essere quello di Brzezinski, che vede l'utilità di « lanciare dei ponti » verso l'Est allo scopo di ridurre la coesione di quel blocco, partendo dalla premessa della coesione di quella che è da lui chiamata l'« area trilaterale », cioè il mondo occidentale sui suoi tre pilastri del Nord-America, dell'Europa occidentale e del Giappone. E vede così un motivo ispiratore della più recente politica americana, anche se qua e là nascosto dalle oscillazioni tipiche del nuovo presidente: innanzitutto l'offensiva contro la repressione del dissenso, poi una certa attenzione verso tutte le tendenze evolutive nei paesi satelliti e infine il « linkage » fra tensioni locali (in Africa) e accordo strategico. Il tutto associato, per la verità, con una successione di proposte o di mosse unilaterali a favore del disarmo che la storia dirà, crediamo, essere state di non poco momento, ma che non hanno dato finora grandi risultati. Perché? Forse perché, a differenza di quanto fatto da Kissinger, non sono state isolate, ma inserite in un contesto anche abbastanza complicato.

A ciò si aggiunga che la sperata coesione occidentale non c'è: in materia di sicurezza come di economia le differenze fra Usa, Europa e Giappone si sono semmai accentuate. È per questo che nel primo saggio che qui riportiamo si propone a conclusione che l'Occidente, forte di una sua maggiore flessibilità, risolva alcune sue tensioni inter-

ne che sono legate con il rapporto Est-Ovest, cioè la definizione del livello di forze necessarie ad assicurare la sicurezza, una consultazione sui rapporti economici con i paesi dell'Est (con la possibilità e i limiti illustrati nel secondo saggio) e l'assorbimento dell'impatto dell'eurocomunismo.

È facile intuire come questi problemi e in particolare l'ultimo siano stati fra i più controversi in un ambiente come quello della Trilaterale (come risulta dalla breve appendice che riportiamo), con il risultato di ottenere che gli autori sottolineassero, più di quanto non era fatto nella prima versione, la non desiderabilità dell'accesso di partiti comunisti al governo. Ferma resta l'opinione degli autori che, se questo dovesse verificarsi, non si dovrebbe né isolare né tentare di destabilizzare il paese interessato, ma conservarlo nel contesto occidentale sia come economia sia come sicurezza.

Questo ci porta a un'ultima considerazione prima di chiudere queste note introduttive e riguarda l'interesse specifico e la posizione specifica dell'Europa nel contesto attuale dei rapporti Est-Ovest. Questo contesto è caratterizzato, come dicevamo sopra, da una fase negativa, soprattutto per quanto riguarda il rapporto fra le due superpotenze. In Usa si riscontrano nell'opinione pubblica degli atteggiamenti antidistensivi di cui si fa interprete un Congresso che ha sempre di più la capacità di condizionare pesantemente la politica del presidente. A Mosca quella che era stata la politica di Breznev è da tempo in difficoltà e ci avviando a un cambio della guardia al vertice del Cremlino, cambio che potrebbe non essere favorevole alla distensione, se ci rifacciamo ai precedenti.

Nello stesso tempo questo contesto vede l'Europa ancora più direttamente interessata di prima e possiamo elencare almeno quattro motivi di ciò: 1) la crisi dei negoziati per il disarmo è principalmente dovuta al cosiddetto « teatro europeo » e più di prima un accordo o una rottura toccano direttamente lo stato di sicurezza e lo sforzo di difesa dell'Europa occidentale; 2) le attuali zone di crisi locali si sono spostate dal Sud-Est asiatico verso l'Africa, dove alla permanente tensione mediorientale si sono aggiunte quelle della cerniera Angola-Corno d'Africa, in paesi e situazioni che coinvolgono da vicino i rapporti e gli interessi dei paesi europei; 3) le zone di crisi potenziali comprendono, oltre ad altri paesi africani, un paese come la Jugoslavia, il cui non-allineamento e appartenenza alle cosiddette « zone grigie » strategiche non può essere messo in questione senza mettere in questione la stabilità dei Balcani, e quindi insieme quella europea e quella mediterranea; 4) l'Europa è più vulnerabile nei suoi rapporti economici internazionali a un'eventuale rottura con l'Est di quanto non siano gli Stati Uniti. Questo significa che i governi europei devono sviluppare

nel prossimo futuro delle iniziative che gli consentano di tutelare questi interessi più direttamente minacciati: e lo devono fare in una situazione difficile, perché evidentemente resta ferma la loro tributarietà dal dispositivo di sicurezza dell'Occidente, largamente centrato sul ruolo degli Usa e perché permane un forte grado di dipendenza della distensione dal dialogo delle superpotenze. Essi però possono beneficiare di alcuni vantaggi: *a)* se pure vi fosse in Europa una ondata antidistensiva, questa sarà prevedibilmente meno forte che in America e si può contare su un largo consenso e coesione delle opinioni pubbliche, tenendo conto che il modello dei paesi comunisti non esercita più attrattiva di rilievo presso le sinistre; *b)* come dimostra l'esempio portoghese (preso, ovviamente, con tutte le cautele), una 'garanzia' europea può anticipare quella generale occidentale sull'evoluzione politica interna e in particolare su quella dei partiti comunisti, onde evitare che essi siano un 'passivo' per la distensione; *c)* le posizioni dei vari governi, soprattutto dopo il nuovo interesse di Parigi per il disarmo, potrebbero essere in fase di avvicinamento; *d)* esistono dei precedenti positivi di consultazione e coordinamento fra i paesi europei nel trattare con l'Est; *e)* il probabile allargamento della Cee ai paesi del Sud Europa ci conferisce un maggiore ruolo politico nelle regioni del Mediterraneo, e in particolare ci rende più vicino il problema dei Balcani, cioè della Jugoslavia.

Insomma, l'Europa non può stare e può non stare in disparte: quindi è necessario innanzitutto sviluppare una concezione il più possibile comune sul futuro della distensione, e poi approntare più omogenei ed efficaci strumenti per un'azione congiunta, superando la molteplicità delle sedi (Comunità, cooperazione politica, riunioni europee nella Nato). È con quest'ultima riflessione che proponiamo la lettura dei due studi che seguono ai lettori italiani.

Cesare Merlini

Parte I

Un panorama delle relazioni Est-Ovest

di Jeremy R. Azrael, Richard Löwenthal, Tohru Nakagawa

Introduzione

« Relazioni Est-Ovest » è un termine generalmente accettato per indicare le relazioni tra le democrazie industrialmente avanzate, che qui chiameremo i paesi dell'area trilaterale, da un canto e, dall'altro, le maggiori potenze comuniste con i loro alleati. Senza dimenticare il fatto che viste dall'Europa e dalla costa atlantica del Nordamerica, le potenze comuniste sono ad oriente, mentre se viste dal Giappone e dalla costa nordamericana che dà sul Pacifico esse si trovano ad occidente, useremo questa espressione come conveniente termine di comodo. Quindi possiamo dire che negli ultimi trent'anni le relazioni Est-Ovest sono state caratterizzate da un conflitto a lungo termine misto ad elementi di cooperazione. Ciò è stato sostanzialmente vero per i rapporti con l'Unione Sovietica; il conflitto occidentale con la Cina si è fatto meno rilevante negli ultimi anni, man mano che la tensione tra le due maggiori potenze comuniste si intensificava: tuttavia conserva un potenziale per il futuro che l'Occidente non può permettersi di trascurare.

Poiché le prospettive della cooperazione Est-Ovest hanno costituito l'argomento di un altro rapporto riportato nella seconda parte di questo volume, qui tratteremo solo del conflitto Est-Ovest e del suo controllo. Di fatto, è questo conflitto che giustifica in larga misura il senso di comunità d'interessi esistente tra i paesi dell'area trilaterale.

Il controllo di un conflitto a lungo termine.

La lunga durata e l'estrema pericolosità potenziale del conflitto Est-Ovest sono dovute al fatto che esso ha assieme i caratteri di una competizione tra le due superpotenze del nostro tempo, e quelli di un « conflitto ideologico » tra sistemi politici, economici e sociali rivali basati su valori fondamentalmente diversi. È questa combinazione di

caratteri che ha fatto da tempo del conflitto Est-Ovest l'asse di divisione principale del mondo contemporaneo. Nonostante l'insorgere di nuovi grossi problemi — in particolare il conflitto cino-sovietico, la tensione Nord-Sud tra i paesi industriali avanzati e le nazioni meno sviluppate, e la comparsa di un certo numero di potenze regionali non-allineate — il conflitto Est-Ovest conserva tuttora, a nostro avviso, la sua importanza fondamentale.

Nel corso del conflitto, comunque, i partecipanti e soprattutto le due superpotenze sono diventati sempre più consapevoli del fatto che, oltre ai loro interessi contrastanti, hanno lo stesso interesse per la sopravvivenza, e quindi di evitare una guerra nucleare, nonché molti interessi comuni di minor conto, soprattutto di tipo economico. Questa consapevolezza li ha indotti a concludere alcuni accordi per controllare le forme in cui si conduce il loro conflitto dalla (incompleta) messa al bando degli esperimenti nucleari del 1963 al Trattato sulla non-proliferazione e ad alcuni accordi bilaterali russo-americani per tenere sotto controllo la crisi. Oltre a ciò, negli ultimi anni si sono iniziate alcune più o meno fortunate negoziazioni dirette a limitare i rischi e gli oneri della corsa agli armamenti, come nei Salt (Strategic Arms Limitation Talks) e nella Mbfr (Mutual Balanced Force Reduction nell'Europa centrale), e ad eliminare da certe regioni acuti conflitti territoriali. Così, in parallelo con i negoziati che portarono al ritiro statunitense dal Vietnam, l'annoso conflitto tra Est e Ovest in Europa fu privato di gran parte dei suoi aspetti territoriali potenzialmente esplosivi con i trattati conclusi tra la Repubblica federale tedesca da un lato e l'Unione sovietica, la Polonia e la Germania orientale dall'altro; con l'accordo delle quattro potenze su Berlino; con il riconoscimento internazionale della Rdt; e con l'Atto finale della Conferenza di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. Negli stessi anni si fecero anche i primi importanti passi verso una normalizzazione dei rapporti tra gli Stati Uniti e la Repubblica popolare cinese (Rpc), preceduti o seguiti da passi di eguale o perfino maggiore portata da parte del Giappone, dell'Australia, della Nuova Zelanda e degli stati dell'Europa occidentale, nonché dall'ingresso della Rpc nelle Nazioni unite.

Il periodo durante il quale furono negoziati questi accordi è stato ravvisato come una fase di allentamento della tensione internazionale, o « distensione », ma l'interpretazione di questo termine è stata notevolmente diversa sia in seno all'Occidente stesso che tra Ovest ed Est. In Occidente, l'ex presidente degli Usa Richard Nixon, nei suoi messaggi al Congresso in occasione di questi sviluppi, parlò ripetutamente di un'« era di negoziati » e perfino della creazione di una « stabile struttura di pace », dando così l'impressione che la distensione non fosse semplicemente una fase di un conflitto costante, ma una via prometten-

te verso la fine del conflitto stesso. Viceversa, alcuni critici occidentali hanno criticato duramente non solo questo concetto, ma tutta la politica che portava agli accordi, ritenendola basata su mere illusioni e affermando che la distensione non era altro che un trucco sovietico per indebolire l'unità e la resistenza dell'Occidente e per ottenere concessioni unilaterali. Nell'Est, cui non va ascritta l'invenzione del termine, i leaders sovietici dal presidente e segretario generale Breznev in giù, hanno ripetutamente dichiarato di voler rendere « irreversibile » la distensione, ma al tempo stesso hanno continuato a ribadire che dal loro punto di vista « la coesistenza pacifica tra stati di diverso sistema » dev'essere accompagnata da un'incessante « lotta ideologica » al capitalismo e all'imperialismo, ivi incluso l'appoggio alla lotta armata intrapresa dai « movimenti di liberazione » del Terzo mondo, e perfino, se se ne offrisse l'occasione, alla guerra civile in Occidente. Prese nel loro insieme, le loro affermazioni dottrinali e la loro pratica danno l'impressione che, pur considerando auspicabili e utili specifici accordi per tenere sotto controllo le forme e la portata del conflitto, la continuazione del conflitto stesso appare loro inevitabile finché esistono sistemi politici, economici e sociali diversi con ideologie diverse — in altre parole, fino alla vittoria finale della loro causa. In base a tutte le prove di cui disponiamo, quest'atteggiamento è profondamente radicato nella natura del regime comunista — il monopolio della decisione politica nelle mani di un solo partito, che legittima la sua autorità con un'ideologia che sottolinea la natura inconciliabile del conflitto di sistemi.

Dovremmo perciò distinguere tra le ulteriori concezioni o strategie connesse al processo di distensione da ciascuna delle parti e la natura immediata del processo stesso. In relazione a quest'ultima, proponiamo di definire il termine di distensione come quell'insieme di necessari e utili sforzi diretti a limitare le forme e la portata, i rischi e gli oneri di un conflitto costante mediante negoziati e una parziale cooperazione. Poiché l'Occidente non può né uscire dal conflitto senza rinunciare alle sue libere istituzioni basate sui diritti umani individuali, in altre parole alla sua identità, né abbandonare il tentativo di tenere sotto controllo il conflitto con negoziati e con misure atte a frenare la crisi senza rischiare un olocausto nucleare, non c'è letteralmente alcuna alternativa alla distensione intesa in questo senso ristretto ma vitale.

La distensione in un mondo instabile.

Le relazioni Est-Ovest si sviluppano in un mondo caratterizzato da mutamenti rapidi, molteplici e spesso imprevisti. Anche prescindendo dal conflitto Est-Ovest, l'idea di un ordine mondiale stabile, così cara all'Occidente, è incompatibile con i mutamenti dinamici in economia,

tecnologia, ecologia, demografia e nelle risorse alimentari, energetiche e di materie prime; con la diversa influenza che questi mutamenti esercitano sulle varie parti del mondo; e con le reazioni spesso imprevedibili che questi mutamenti suscitano in differenti sezioni dell'umanità. Ma gli effettivi mutamenti non seguono neppure le leggi preordinate enunciate nella teoria marxista — e i comunisti che credono in queste leggi sono sconvolti dagli effettivi sviluppi non meno spesso degli occidentali che credono nella stabilità.

Tuttavia, benché entrambi i preconcetti siano errati, hanno reali e differenti effetti sulle azioni di coloro che li nutrono. L'illusione comunista di un inevitabile mutamento secondo le leggi predeterminate della storia incoraggia iniziative politiche per scopi offensivi che, a seconda delle circostanze, potrebbero effettivamente mutare lo status quo o terminare in un fallimento e in una sconfitta. L'illusione occidentale della stabilità tende a relegare i suoi sostenitori ad obiettivi difensivi e ad un atteggiamento politico di tipo reattivo, così che potrebbero farsi sfuggire le opportunità di un cambiamento pacifico in loro favore o farsi sorprendere da sviluppi sfavorevoli che avrebbero potuto essere previsti e forse prevenuti. La storia del conflitto Est-Ovest in generale, e degli ultimissimi anni in particolare, offre una gran quantità di esempi delle conseguenze dei paraocchi portati da entrambe le parti.

È ovvio che in un mondo così soggetto a mutamenti, neppure gli accordi Est-Ovest negoziati nel quadro della distensione possono garantire la stabilità. Al contrario, la loro conclusione è costretta a registrare un dato stato dell'equilibrio del potere — nel campo degli armamenti nucleare o convenzionale o in una data regione — e, mentre gli accordi potrebbero e dovrebbero aiutare a stabilizzare quest'equilibrio per un certo periodo, alla lunga non possono impedirgli di venire alterato da nuovi e imprevisibili sviluppi. Questi capovolgimenti possono essere determinati da azioni deliberate di una delle parti del conflitto — ad esempio, dal conseguimento di un grosso successo nella tecnologia degli armamenti, o da una nuova politica offensiva in una zona fino ad allora incontesa — ma anche da eventi al di là del loro controllo, come una crisi economica in Occidente o un crescente contrasto economico tra l'Occidente e i produttori di materie prime del Terzo mondo. Tuttavia se l'equilibrio sottostante allo status quo nelle relazioni Est-Ovest, e gli accordi su di esso basati, venissero turbati in vari campi in rapida successione, questa « destabilizzazione » minerebbe necessariamente non solo i particolari accordi implicati, ma la generale fiducia nella distensione; e questa fiducia potrebbe essere ripristinata solo se e quando nuovi accordi si dimostrassero possibili su una nuova base.

A nostro avviso, una serie di questi sviluppi destabilizzanti si è di fatto verificata negli ultimi anni. Gli accordi fondamentali alla base

dell'attuale fase di distensione furono negoziati tra il 1969 e il 1973, con l'Atto finale di Helsinki del 1975 come conseguenza tardiva. Forse possiamo far risalire l'interruzione di questa tendenza alla guerra medio-orientale dell'ottobre 1973 e alla successiva crisi petrolifera che, giungendo al culmine di anni di accelerata inflazione internazionale, dette inizio alla recessione nei paesi industriali avanzati dell'Occidente. Gli anni seguenti portarono la « crisi del Watergate » negli Stati Uniti, col suo effetto temporaneamente demoralizzante e paralizzante sulla politica estera statunitense; la rottura degli accordi di Parigi per il Vietnam e il successo dei comunisti in Indocina; il crescente allineamento dei produttori di materie prime e dei paesi debitori del Terzo mondo contro l'Occidente, specie in seno alle Nazioni unite; gli scacchi sovietici in Medio Oriente, dalla drammatica svolta egiziana alla più limitata ma notevole influenza della guerra civile libanese sulla Siria; i rispettivi progressi nella tecnologia degli armamenti, che misero in questione la bozza d'accordo di Vladivostok per il Salt II; e la insurrezione portoghese con la frustrazione delle iniziali grandi speranze dei comunisti, ma anche con la disgregazione dell'impero coloniale portoghese, che ha dato il via all'ultimo assalto dei neri ai restanti bastioni dell'amministrazione minoritaria dei bianchi in Africa e ha aperto la strada all'intervento militare russo-cubano.

In Europa, il successivo crollo delle dittature in Grecia, in Portogallo e in Spagna ha aperto nuove prospettive per un ampliamento della Comunità europea e per l'eventuale ingresso della Spagna nella Nato. Al tempo stesso, l'uscita di alcuni dei grandi partiti comunisti sia dal loro tradizionale isolamento in patria, sia dalla loro tradizionale dipendenza dall'Unione Sovietica, ha posto all'Alleanza occidentale il problema di una possibile partecipazione comunista nei governi degli stati membri della Nato, e ai sovietici il problema di una perdita del loro controllo dottrinario e strategico sulle sezioni più vitali del comunismo occidentale; mentre le ripercussioni della distensione in generale, e dell'Atto finale di Helsinki in particolare, hanno incoraggiato la lotta per le libertà civili da parte di individui e gruppi in Unione Sovietica e nell'Europa orientale a livelli che non avevano previsto né gli uomini di governo occidentali né quelli dell'Est.

In Cina, le morti successive di Chu En-lai e di Mao Tse-tung risollevarono il grosso interrogativo sul futuro sviluppo interno del paese e sul suo orientamento internazionale, mentre un vittorioso e unificato Vietnam comunista emergeva come una nuova potenziale influenza nell'Asia sudorientale. Assieme, tutti questi eventi, turbando l'equilibrio esistente ove in favore di una parte, ove dell'altra, hanno portato ad un'accresciuta incertezza e sfiducia sia nell'Est che in Occidente, e hanno messo una quantità di nuovi problemi all'ordine del gior-

no nelle loro relazioni.

Nell'analizzare questi problemi, ci proponiamo di focalizzare l'attenzione sul futuro a breve e a medio termine piuttosto che sul passato. Invece di riandare in dettagli già noti alle crisi degli ultimi anni, ci prefiggiamo di tentare una valutazione delle possibilità di ulteriori mutamenti e delle loro implicazioni per l'azione occidentale. Esamineremo, in primo luogo, le forze dinamiche che probabilmente plasmeranno la futura evoluzione dell'Unione Sovietica e della Repubblica popolare cinese, e le loro possibili conseguenze sul comportamento internazionale di entrambe le potenze, incluse le loro relazioni reciproche; in secondo luogo esamineremo l'influenza dei fattori regionali in alcune delle più contese e problematiche aree del mondo (specialmente in alcune zone dell'Europa, nel Medio Oriente e in Africa, ma anche sui rapporti del Giappone con le potenze comuniste e sulle tensioni nell'Asia nord orientale e sud orientale), nonché l'influsso dei cambiamenti sull'economia mondiale accentrata sulla trasformazione delle relazioni tra il « Nord » industrializzato e il « Sud » meno sviluppato; e, infine, discuteremo le tendenze politiche e tecnologiche verso mutamenti nell'equilibrio militare. Sulla base di questa valutazione, cercheremo quindi di tirare alcune conclusioni sui criteri che dovrebbero guidare le scelte dei paesi dell'area trilaterale tra politiche alternative, i compiti prioritari che probabilmente gli si presenteranno nei loro rapporti con le potenze comuniste, e i settori in cui sarebbe più urgente armonizzare le rispettive attitudini.

I. L'evoluzione delle maggiori potenze comuniste

L'Unione Sovietica

Tra crescita e rigidità.

A partire dai primi anni '60, lo sviluppo interno dell'Unione Sovietica è entrato in una fase chiaramente « post-rivoluzionaria »: per quasi due decenni il regime del Partito comunista non ha compiuto ulteriori tentativi di trasformare la struttura di base della società sovietica, ma ha concentrato i suoi sforzi sul conseguimento di una stabile crescita economica con corrispondenti miglioramenti nella produttività e nello standard di vita interno nonché un sempre maggior ruolo negli affari internazionali. È durante questo periodo che l'Unione Sovietica, grazie ad un prolungato sforzo militare, è emersa come una potenza militare mondiale con una capacità strategica nucleare approssimativamente pari a quella degli Stati Uniti, e con una capacità totale per l'intervento militare convenzionale.

La transizione dallo stile estremamente personale di « leadership » dinamica di Kruscev, con le sue imprevedibili improvvisazioni, al governo di un'oligarchia, in cui un leader può costruire e conservare la sua autorità solo conformandosi esteriormente alla rigida disciplina collettiva e osservando le regolari procedure burocratiche, fu assieme una conseguenza di questo mutamento di obiettivi e un mezzo per la sua consolidazione. La « leadership » di Breznev ha garantito alle « élites » burocratiche del partito e dello stato, dell'economia, dell'esercito e della polizia un grado non solo di sicurezza personale, ma anche di sicurezza nel lavoro maggiore che in qualsiasi altro periodo della storia sovietica. Cosicché si è aperta la possibilità di un dibattito franco all'interno della burocrazia e perfino di ricorrere alla consulenza di

esperti esterni, a condizione che il Politburo resti il solo arbitro ultimo tra i diversi punti di vista e interessi rappresentati.

Quindi, nonostante la molteplicità di conflitti inseparabile da una moderna società estremamente differenziata, il grado di coesione e di soddisfazione tra le « élites » burocratiche è generalmente alto. Nel caso particolare dell'esercito, ove recentemente ha avuto luogo un cambio di generazione che non si è ancora effettuato nel partito, la nomina di numerosi leaders del partito ai massimi gradi militari sembra indicare l'esistenza di alcune tensioni, ma anche che esse sono sotto controllo. L'« élite » scientifica ha beneficiato della virtuale scomparsa della passata interferenza dottrinarica sulle scienze naturali, ma lo sviluppo delle scienze sociali empiriche è ancora ostacolato dall'opposizione degli ideologi del partito, cosicché l'intelligenza scientifica e creativa resta la sola componente dell'« élite » in cui sono diffusi malcontento e perfino ostilità.

La preoccupazione di salvaguardare il consenso in seno all'« élite » burocratica è stata pagata con un notevole grado di conservatorismo in politica. La lentezza nel rinnovamento dei quadri direttivi in molti campi e su molti piani, dal Politburo in giù, è stata accompagnata da una scarsa attività innovativa. Nei primi anni del collettivo Breznev-Kossyghin, furono intraprese alcune notevoli iniziative per migliorare l'andamento dell'economia; in particolare la riforma del sistema di pianificazione per dare più spazio alle decisioni manageriali in risposta ai dati di mercato, la delega di alcuni poteri ministeriali ad associazioni di imprese, e il massiccio sforzo di investimento in agricoltura. Ma le riforme nella pianificazione industriale sono state gradualmente ma costantemente attenuate nel loro passaggio attraverso gli ingranaggi della burocrazia, mentre non furono mai realizzate quelle riforme nell'organizzazione interna delle fattorie collettive che si era stabilito dovessero accompagnare i nuovi investimenti. Analogamente, la promessa del 1971 di far raggiungere per la prima volta alle industrie produttrici di beni di consumo un tasso di crescita superiore a quello dell'industria pesante, non fu mantenuta nei cinque anni successivi, né fu ripetuta nel piano quinquennale del 1976. Nel complesso, le aspettative suscitate dai primi annunci di riforma non sono state soddisfatte.

Le rigidità che caratterizzano il sistema nella sua fase attuale hanno dato come risultato gravi difficoltà economiche che con ogni probabilità aumenteranno considerevolmente nel prossimo decennio. Il tasso complessivo di crescita, anche se resta più stabile che in Occidente, è in diminuzione e se ne può prevedere un ulteriore calo. Esauritosi il primo rapido aumento della popolazione industriale, che formò la base della fase espansionistica dello sviluppo economico sovietico, l'Unione Sovietica si trova ora ad affrontare gli effetti economici del rallenta-

to incremento demografico naturale man mano che le classi nate negli anni '60 fanno il loro ingresso nella forza lavoro. Questo processo non è compensato da un accelerato incremento della produttività; al contrario, questa è rallentata sia dalla crescente obsolescenza di gran parte degli impianti industriali, sia dal persistere, a causa di problemi economici e manageriali, di una notevole lentezza nell'introduzione pratica di innovazioni tecnologiche, eccezion fatta per il campo militare, nonostante l'impressionante quantità e qualità degli scienziati e dei tecnici sovietici. (Di fatto, la tecnologia sovietica appare ancora indietro rispetto agli Stati Uniti perfino in certi rilevanti settori del campo militare, specie nella cibernetica applicata). In agricoltura, il paese continua a dipendere da ricorrenti importazioni di grano anche se la percentuale della popolazione impiegata in agricoltura resta molto alta rispetto agli altri paesi industriali. Infine, l'equilibrio energetico sovietico, che ha rappresentato a lungo una fonte di forza date le ricche risorse petrolifere del paese, minaccia di diventare un fattore di debolezza ora che i depositi più accessibili e meno onerosi sembrano avvicinarsi all'esaurimento prima che si sia potuta sviluppare, a causa dei gravosissimi investimenti richiesti, la produzione dei depositi asiatici distanti dai maggiori centri industriali.

La reazione della massa dei cittadini sovietici a questa realtà è inevitabilmente diffusa e contraddittoria. C'è una vasta accettazione delle istituzioni fondamentali del « socialismo » sovietico (ad eccezione forse di un persistente risentimento per la collettivizzazione agricola), in quanto rappresentano la sicurezza, ma c'è anche un diffuso malcontento per la loro scarsa efficienza e un diffuso scontento per il frequente mancato soddisfacimento delle aspettative materiali. C'è una fondamentale fedeltà generale alla madrepatria sovietica, e in parte al regime come suo rappresentante, almeno tra la popolazione della Grande Russia, e tra gli strati emergenti e più assimilati di altre nazionalità, ma c'è anche una generale mancanza di interesse e un'abbastanza manifesta incredulità nei confronti delle componenti utopistiche e internazionaliste dell'ideologia comunista, e una diffusa avversione per gli arrivisti, i faccendoni e gli incompetenti che spesso rappresentano il partito nella vita quotidiana. Soprattutto, tra la gente c'è poca fede di poter fare alcunché per influenzare il corso degli eventi; a parte, naturalmente, gli attivisti dei diritti civili tra l'intellighenzia.

Istituzionalmente, quindi, la burocrazia privilegiata sembra essersi isolata al massimo sia dall'intervento extraprocedurale della « leadership » dall'alto, sia da pressioni politiche democratiche dal basso. Ciò nonostante, oggettive pressioni sociali sulle sue decisioni sono intrinseche alla situazione e si fanno sentire. Un gruppo di tali pressioni è determinato dalle persistenti debolezze economiche di cui s'è detto, e

dallo scontento diffuso seppur non organizzato che ne consegue. Un altro gruppo si è sviluppato dalla reviviscenza di sentimenti nazionalistici tra le varie nazionalità dell'Unione Sovietica, un fenomeno che include i grandi russi ma crea ancor più problemi tra le minoranze etniche che complessivamente stanno per formare la maggioranza; si prevede che le popolazioni di lingua turca intorno al 2000 costituiranno da sole un quarto della popolazione sovietica totale e perfino una percentuale maggiore dei giovani. Questa reviviscenza crea crescenti difficoltà alla teoria ufficiale della rapida « confluenza » delle nazionalità sovietiche e alla pratica ufficiale della loro russificazione. Un terzo gruppo di pressioni è creato dalle attività politiche « dissidenti » del « movimento democratico » e dei gruppi per i diritti civili. Anche se questi gruppi sono esigui e, ad eccezione degli attivisti delle minoranze nazionali, non hanno alcuna influenza sulla massa, non sono di fatto isolati; i loro contatti sono assai estesi nella comunità scientifica e includono vari intellettuali di partito ed esperti al servizio dell'« establishment » su posizioni critiche, ciò che spiega sia la quantità di informazioni dall'interno contenute in alcuni dei loro giornali samizdat, sia la durata della loro ininterrotta presenza e l'oscillazione delle attitudini delle autorità nei loro confronti.

Probabilmente nessuna di queste pressioni di per sé, né tutte assieme, sarebbero in grado di compromettere la sopravvivenza del regime. Ma lo costringono ad affrontare difficili scelte tra riforma e rallentamento economico, tra investimenti petroliferi e progresso tecnologico e una persistente priorità agli armamenti, tra carenza di energia o di grano e la cooperazione economica con l'Occidente, che potrebbe richiedere un freno all'espansione militare, tra concessioni alla popolazione e repressione; e una o più di queste scelte potrebbero assumere la forma di un conflitto di « leadership » in una situazione particolare quale l'incombente « crisi generazionale ». Con più della metà del Politburo, tra cui lo stesso Breznev, giunta ormai al traguardo dei settant'anni, un cambiamento nella sua composizione non può più essere rimandato a lungo; e in tal caso, è probabile che finalmente si verificheranno anche molte sostituzioni ai livelli inferiori. È pressoché inevitabile che queste importanti decisioni sui quadri direttivi avvengano in stretto rapporto con decisioni politiche. Perciò non prevediamo una « crisi di regime » nel senso di un qualche rischio per la sopravvivenza del regime stesso, ma una importante e decisiva svolta politica nel suo sviluppo in un futuro relativamente prossimo.

Per la natura del regime, questa svolta non determinerebbe una decisione definitiva tra alternative quali la « convergenza » con le società democratiche o un irrigidimento nel declino a lungo termine. Ma è probabile che porterà ad una decisione a medio termine tra una linea

politica che privilegi la riforma e la distensione interna e una che privilegi l'espansione politico-militare a rischio di peggiorare le tensioni interne.

Stiamo deliberatamente trascurando, per l'arco di tempo considerato, la più drammatica terza alternativa di un crollo politico del regime. In primo luogo, pensiamo che il livello di consenso di « élite » e di regolarità procedurale raggiunto dal regime renda improbabile un crollo delle sue istituzioni. Secondariamente, pensiamo che al momento non esistano le condizioni per un'effettiva partecipazione di strati più ampi alla determinazione di una crisi politica. Infine, non vediamo nei modi e nelle tradizioni di governo del partito bolscevico alcuna possibilità per l'improvviso emergere di un avventuriero militare. Ma anche se i crescenti conflitti non sono, a nostro avviso, abbastanza forti da demolire le istituzioni del regime, possono a buon conto imporre una direzione un po' diversa — in meglio o in peggio — al loro modo di operare.

Espansione e tensione o riforma e distensione interna?

Le alternative che la « leadership » sovietica si trova a dover affrontare sembrano avere tre dimensioni collegate tra loro. La prima è economica; riguarda il dilemma della distribuzione delle risorse tra scopi militari e civili, e la possibilità di ridurre questo dilemma mediante rapporti economici con l'Occidente, in particolare con crediti, trasferimenti di tecnologia e vendite di grano da parte dell'Occidente. La grossa fetta del Pnl sovietico attualmente destinata agli armamenti, evidentemente non è compatibile con la destinazione di adeguate risorse all'economia civile (inclusa l'agricoltura), e lo sarebbe ancor meno in assenza di crediti e di trasferimenti di tecnologia occidentali. Probabilmente in futuro il dilemma si farà più acuto con l'aumentare delle richieste sulle risorse esportabili sovietiche per il crescente deficit energetico: già adesso il blocco sovietico, delle cui complessive necessità energetiche l'Unione Sovietica in definitiva si è fatta carico, è un importatore netto di combustibili energetici, benché l'Unione Sovietica sia, ovviamente, un esportatore netto all'Europa orientale. Anche se la concessione di armi agli stati produttori di petrolio potrebbe contribuire a ridurre questo particolare problema, resta pur sempre vero che nel complesso un alleviamento dei problemi economici interni dipende da una riduzione dell'importanza degli armamenti e da un miglioramento delle relazioni con l'Occidente.

La seconda dimensione è di sicurezza esterna. Attualmente i leaders sovietici possono appoggiare la distensione per ragioni assai diverse, perché riconoscono di avere in comune con l'Occidente un interesse per la sopravvivenza e in genere per la riduzione dei rischi e degli

oneri del conflitto, o perché pensano che la distensione offrirà le condizioni più favorevoli per poter espandere nel mondo l'influenza sovietica a spese dell'Occidente e senza il rischio di una grave guerra, dato che il clima di distensione potrebbe indebolire l'unità dell'Occidente e la sua volontà di opporsi alle ingerenze comuniste. Come dimostrano le relazioni di Breznev al XXIV e al XXV Congresso del partito, i leaders sovietici considerano l'appoggio alla « lotta di classe » anticapitalista nei paesi industriali avanzati e ai « movimenti di liberazione » antimperialisti del Terzo mondo, ivi incluso in certi casi il sostegno all'azione militare, perfettamente compatibile con il loro concetto di distensione. Perciò le eventuali divergenze tra i sostenitori della priorità della riforma interna e i fautori dell'espansionismo militare probabilmente non dipendono dal « principio » della distensione (che entrambi possono sostenere per ragioni differenti), ma dal grado di rischio offensivo che si può correre senza influire negativamente sulla continuazione della distensione nella pratica, cioè dalla probabile reazione occidentale ad esso. Sta alla politica occidentale precisare chiaramente i limiti dell'espansionismo sovietico che ritiene incompatibili con la distensione, e mettere così i leaders sovietici di fronte ad una scelta ben definita tra i vantaggi della distensione basata sulla rinuncia ad un'espansione violenta e le tentazioni dell'espansionismo a rischio di distruggere il rapporto di distensione.

La terza dimensione concerne la sicurezza interna sovietica. La maggior parte dei dirigenti sovietici direttamente interessati alla conformità ideologica e alla sicurezza interna sembrano temere la distensione per le sue ripercussioni in seno all'Unione Sovietica e al blocco sovietico; l'aumento delle comunicazioni con l'Occidente, la maggior quantità di visitatori e di pubblicazioni occidentali ammesse, la crescente difficoltà di conservare un'immagine ideologica del « nemico » per il consumo interno. Ritenendo che i regimi sovietico e dei paesi dell'Est non possono permettersi quel notevole grado di distensione interna implicito nei termini dell'Atto finale di Helsinki, potrebbero a buon conto concludere che la distensione esterna è stata pagata ad un prezzo troppo alto. Viceversa, quelli che vedono in un clima di generale attenuazione della repressione la migliore opportunità del regime per tener testa alle rivendicazioni nazionalistiche o alla dissidenza ideologica, devono considerare il miglioramento economico e perciò la necessaria intensificazione delle relazioni Est-Ovest, le condizioni per rischiare una politica di distensione interna.

È nei termini di questi tipi di alternative l'una legata all'altra che le relazioni Est-Ovest, e più in particolare le politiche occidentali intese a chiarire queste alternative, potrebbero influire sul corso delle rivalità

di potere nell'Unione Sovietica, e che il risultato di queste rivalità potrebbe a sua volta influire sull'evoluzione dei rapporti Est-Ovest.

La Repubblica popolare cinese

Il nuovo corso interno della Cina

A meno di dieci mesi dalla morte di Mao Tse-Tung, l'XI Congresso del Partito comunista cinese approvò l'elezione di Hua Kuo-Feng a capo del partito e del governo, la condanna del gruppo dei leaders « radicali » (tra cui la vedova di Mao) che aveva cercato di confermare le tradizioni della Rivoluzione culturale, e la riabilitazione di Teng Siao-Ping, un « pragmatico » favorevole alla produzione, ora insediato come uno dei quattro vice di Hua. Lo stesso Congresso approvò anche il programma di Hua, lo stesso del defunto Chu En-Lai, « di attuare la modernizzazione dell'agricoltura, dell'industria, della scienza e della tecnologia nonché della difesa nazionale per portare la Cina all'avanguardia nel mondo entro la fine del secolo ».

Benché il nuovo corso venga presentato come un perfezionamento delle reali intenzioni di Mao, esso costituisce una netta deviazione dal concetto maoista di « rivoluzione continua » in generale e in particolare dalle tradizioni della Rivoluzione culturale, ed è chiaramente inteso a porre termine all'incerta oscillazione tra due opposte linee politiche sostenute da contrapposte fazioni, che si ebbe tra la fine della Rivoluzione culturale nel 1968-69 e la morte di Mao. Mentre entrambe le fazioni sembrano essere state fin dall'inizio concordi sulla necessità di una completa indipendenza dalla Russia (e per alcuni anni anche sul rifiuto del modello sovietico dell'assoluta priorità all'industria pesante, in favore di un tipo più equilibrato di sviluppo industriale e agricolo), le loro divergenze fondamentali dipesero dalla preferenza dei « radicali » per una forma estrema di egualitarismo, per la preminenza dell'ideologia nell'istruzione e per la necessità di impedire il consolidamento delle « élites » burocratiche e tecnocratiche mediante sempre nuovi e radicali cambiamenti rivoluzionari; e dalla preferenza dei « pragmatici » per incentivi materiali differenziati, per l'istruzione finalizzata ad una conoscenza utile, e per la necessità di assicurare continuità alla produzione sotto una « leadership » di esperti. Le decisioni del Congresso del partito rappresentano la sanzione della netta vittoria dei sostenitori della preminenza della modernizzazione sui sostenitori della preminenza dell'ideologia.

Mentre alla lunga una tale vittoria era probabile, a meno che i cinesi non scegliessero di restare per sempre al di fuori del mondo

moderno, il suo conseguimento al momento attuale appariva difficile e potrebbe ancora trovare degli ostacoli. Ancora recentemente, nell'aprile del 1976, Hua aveva condannato e deposto Teng perché sosteneva proprio quelle opinioni che ora vengono proclamate come ufficiali, e preso apertamente posizione contro i « radicali » solo nella breve e aspra lotta per la successione dopo la morte di Mao. Inoltre, questa lotta — come tutte le lotte interne dopo la Rivoluzione culturale — non fu decisa dalle istituzioni del partito secondo le loro procedure statutarie, ma dal controllo della forza fisica al centro al momento cruciale; una riunione formale del Comitato centrale per approvare la scelta di Hua e la condanna della « cricca dei quattro » ebbe luogo solo nove mesi dopo, come preparazione finale del Congresso del partito. Per quanto se ne sa, il nuovo corso pare essere ben accetto e sembra improbabile che i « radicali », ormai privati della possibilità di sfruttare il prestigio di Mao come loro arma principale, possano essere ancora in grado di « revocare la sentenza ». Ma molti altri ostacoli restano ancora sulla strada della modernizzazione pragmatica.

Uno di questi ostacoli è rappresentato dall'indottrinamento anti-pragmatico che la generazione più giovane ha ricevuto durante la Rivoluzione culturale. Un altro ostacolo è costituito dalla virtuale perdita di numerose classi d'età per l'addestramento tecnico o scientifico specializzato durante tutto il tempo in cui alle università, dapprima chiuse, fu poi impedito di selezionare gli studenti in base alle loro capacità e di insistere su certi standard nel loro lavoro, un periodo che sta volgendo al termine solo ora; la controparte di ciò è il risentimento delle masse di aspiranti intellettuali cui in quegli anni fu imposto di svolgere lavori manuali nelle campagne e fu quindi impedito di conseguire un livello d'istruzione superiore.

Un altro tipo di problema riguarda l'ancora incerta stabilità delle ripristinate istituzioni del partito. La consuetudine alla legittimità procedurale si è persa durante i lunghi anni in cui si successe l'interferenza dei gruppi che avevano il controllo di quelle forze in grado di intervenire nella lotta per il potere: prima furono le Guardie rosse con l'appoggio dei militari e poi i militari contro le Guardie rosse, poi ancora la cricca militare attorno a Lin Biao e i comandanti militari a lui ostili, e infine la guardia di palazzo e la guarnigione di Pechino nella decisione sulla successione di Mao. Né la mancanza di legittimità procedurale può ancora essere rimpiazzata dall'indiscussa autorità del nuovo capo. L'autorità di Hua non si basa né su eccezionali successi politici, militari o economici ottenuti nel passato, né sulla creatività ideologica, né su particolari legami con Mao, né su una coerente presa di posizione con i pragmatisti. Si sa che la sua ascesa al potere non è stata determinata dall'appoggio di un forte esercito o di una cricca di partito, ad eccezio-

ne forse dei servizi di sicurezza; sembra basata soprattutto sull'abilità di manovra e Hua avrà bisogno di tempo per crearsi una propria forte base di potere.

Per riassumere: la Cina è una potenza con un enorme potenziale di risorse, sia umane che materiali, e i suoi nuovi leaders hanno avviato un corso di modernizzazione razionale inteso a trasformarla entro il 2000 in una grande potenza mondiale. Ma la Cina è appena emersa da una prolungata e costosa crisi di regime, e non è ancora certo che questa crisi sia stata superata definitivamente. Ancora non sono state elaborate procedure regolari per la scelta della « leadership » e le decisioni politiche e ancora, ad ostacolare il nuovo sviluppo, restano le molte cicatrici e le molte vittime degli sconvolgimenti passati. Considerato il « gap » tecnologico esistente tra la Cina di oggi e i paesi industriali avanzati, e la notevole pressione demografica cinese, ci vorrà molto tempo perché i frutti del nuovo orientamento possano maturare. Nell'arco di tempo preso in considerazione in questo rapporto, cioè nel prossimo decennio, la Cina non sarà ancora una potenza mondiale ma una potenza di rango nazionale, e la sua influenza sugli avvenimenti internazionali dipenderà in gran parte dal suo orientamento tra le due attuali potenze mondiali.

Le prospettive per le relazioni cino-sovietiche

Il conflitto tra le due maggiori potenze comuniste ha numerose radici che sono state oggetto di molteplici analisi nella storia e nella cultura nazionali come nell'interesse nazionale, nell'esperienza come nell'ideologia dei due partiti al governo. Nel nostro contesto, è di fondamentale importanza distinguere due livelli del conflitto. Il primo riguarda l'emancipazione del Partito comunista cinese e della Repubblica popolare cinese dalla tutela sovietica. L'altro è costituito dalla crescita di un senso di acuta ostilità tra i due partiti al governo e tra i due paesi, e dalla convinzione dei cinesi che i « social-imperialisti » sovietici attualmente costituiscano un pericolo maggiore per la loro sicurezza e indipendenza degli americani, dei giapponesi o di altri imperialisti.

I sovietici hanno dimostrato di essere consapevoli della presenza di questi due livelli nel conflitto offrendo regolarmente ai cinesi, ai Congressi del partito sovietici e in altre solenni occasioni simili, due forme alternative di accomodamento: « relazioni corrette » sulla base della « coesistenza pacifica », o « relazioni amichevoli » sulla base dell'« internazionalismo proletario ». La prima proposta implica solo la scomparsa dell'acuta ostilità e l'instaurazione di una sorta di distensione tra le due maggiori potenze comuniste, analoga a quella esistente tra ciascuna di esse e le potenze occidentali. La seconda implica un ritorno del-

la Cina all'ovile del « mondo comunista » gravitante attorno a Mosca, quindi in effetti alla sottomissione alla tutela sovietica.

Tuttavia i leaders sovietici sembrano essere perfettamente consapevoli del fatto che non esiste alcuna prospettiva pratica di raggiungere quest'ultimo « programma massimo ». In realtà ci sono tutti i motivi per considerare inevitabile e irreversibile l'emancipazione della Cina dalla tutela sovietica. Nel contesto delle relazioni inter-comuniste, essa rappresenta il risultato logico della nascita di una seconda grande potenza comunista da una rivoluzione indipendente. Nel contesto della storia cinese, costituisce lo stadio finale del lungo cammino della Cina verso la riconquista dell'indipendenza nazionale. Nessun concepibile leader cinese, comunista o no, potrebbe o vorrebbe impegnarsi a invertire questo sviluppo.

Ma l'emancipazione dalla tutela di una potenza straniera, anche se raggiunta con un conflitto, non sempre deve necessariamente lasciare in eredità un'ostilità permanente. Nel caso cino-sovietico, all'inizio quest'ostilità fu determinata dalla necessità per entrambi i regimi di stato di trovare una giustificazione ideologica della rottura accusandosi reciprocamente di aver deviato dai principi fondamentali della società socialista. I maoisti in particolare fin dai primi anni '60 hanno accusato i leaders sovietici succeduti a Stalin di esser ricaduti nel capitalismo, ed hanno utilizzato il loro temibile esempio come monito nella propria lotta per una via radicalmente diversa di rivoluzione permanente. Successivamente l'ostilità raggiunse un nuovo stadio allorché l'invasione sovietica della Cecoslovacchia nel 1968 mostrò che i sovietici non sono disposti a tollerare un'altra via al socialismo se possono impedirla con la forza. Anche se la tesi ufficiale cinese secondo cui la Cina deve premunirsi contro il pericolo di un attacco globale sovietico è da prendersi con riserva — se i leaders cinesi credessero davvero in questo pericolo, avrebbero agito con maggior cautela in occasione del primo incidente al fiume Ussuri nel marzo 1969 — il timore di una pressione sovietica per ostacolare lo sviluppo della Cina secondo la sua linea sembra genuino. Fu questo timore ad accrescere l'ostilità cinese verso i « nuovi Zar » al punto da spingere la Cina a cercare assicurazione in una normalizzazione delle relazioni con gli Stati Uniti e in un posto riconosciuto nella comunità internazionale.

Se quest'analisi è corretta, ne consegue che l'attuale stato di acuta ostilità cino-sovietica in teoria potrebbe essere attenuato, sempre che i sovietici perseguano i loro sforzi per rendere credibile la loro disponibilità verso un « modus vivendi » basato sulla « coesistenza pacifica », e sempre che i pragmatisti restino al potere in Cina. Si può ritenere che questi ultimi, avendo meno ragioni interne di quante ne ebbero i radicali maoisti per conservare un'acuta ostilità nei confronti del « mo-

dello sovietico », possano valutare esclusivamente dal punto di vista dell'interesse nazionale se un'accomodamento del genere porterebbe loro piú vantaggi in termini di economie militari o di una maggior libertà di movimento sulla scena internazionale, ad esempio nel Sud-Est asiatico, o piú perdite in termini di appoggio occidentale, anche giapponese, soprattutto in campo economico.

Questa possibilità ovviamente solleva un problema corrispondente per la politica occidentale nei confronti della Rpc. Il fatto che le due maggiori potenze comuniste siano quasi in rotta fra loro, mentre entrambe sono impegnate in un regolare scambio diplomatico ed economico con i paesi dell'area trilaterale, naturalmente ha aumentato la libertà di movimento di questi ultimi. Così si pone la questione se l'« Occidente » debba fare sforzi particolari per conservare questo favorevole stato di cose intensificando ulteriormente le sue relazioni con la Cina, e se sì, in che modo e fino a che punto.

La Cina è il mondo non-comunista

Fin dall'intervento della Cina nella guerra di Corea da un canto e, dall'altro, dal suo accordo di « coesistenza pacifica » con l'India nel 1954 e dalla sua presenza attiva alla Conferenza dei governi afroasiatici tenutasi a Bandung nel 1955, la Rpc è stata riconosciuta come una grande potenza regionale. Dopo la sua rottura con l'Unione Sovietica, la Cina è emersa come un fattore indipendente sulla scena mondiale accanto agli Usa e all'Urss, benché non ancora come una potenza mondiale di egual peso. Dal momento del suo ingresso alle Nazioni unite, la Cina ha cominciato a svolgere un ruolo importante nei suoi dibattiti.

Tuttavia la Cina non ha mai acquisito una sfera di influenza corrispondente alla sua forza. La Corea del Nord e il Vietnam non sono diventati satelliti della Cina. Non s'è avuta alcuna estensione delle frontiere cinesi dall'incorporazione del Tibet avvenuta nel 1954, e i ripetuti conflitti con l'India non hanno mai oltrepassato le zone di confine. I comunisti cinesi adducono questi fatti a riprova del carattere non-imperialista del loro regime; ma va rilevato che la mancanza di una sfera di influenza nel Sud-Est asiatico non è per mancanza di tentativi. Negli anni precedenti alla Rivoluzione culturale, la Cina intervenne nella guerra vietnamita e cercò di competere con i sovietici in sostegno e aiuti al Nord. Nello stesso tempo la Rpc esercitò una considerevole attrazione sull'Indonesia di Sukarno, sia mediante la sua diplomazia che tramite la sua influenza sui comunisti indonesiani; cercò anche di appoggiare diplomaticamente il Pakistan nei suoi conflitti con l'India. I guerriglieri comunisti che guardavano alla Cina per una guida e un

sostegno non di rado hanno rappresentato un notevole fattore di fermento in Birmania, in Malesia, in Thailandia e nelle Filippine. Ma una serie di insuccessi — in particolare la caduta di Sukarno e il massacro dei comunisti indonesiani a seguito della loro partecipazione ad un tentativo di colpo di stato militare nell'autunno del 1965, e il temporaneo successo della mediazione sovietica tra il Pakistan e l'India a Tashkent ai primi del 1966 — privò le attività regionali cinesi di considerevole importanza nel periodo successivo; e mentre il Nord Vietnam durante la guerra si era preoccupato di conservare un eguale atteggiamento di amicizia verso la Russia e la Cina (e la Cambogia sotto Sihanouk era orientata decisamente verso quest'ultima), il Vietnam comunista vittorioso e unificato è chiaramente proteso verso Mosca piuttosto che verso Pechino.

Guardando al futuro, è bene tenere a mente questi avvenimenti del passato per non dimenticare che, a parte la questione ancora irrisolta di Taiwan, l'interesse cinese nel Sud-Est asiatico offre un campo di potenziale conflitto con gli interessi « occidentali », specie giapponesi e americani, tanto più tenendo conto dell'importante ruolo dei cinesi che vivono in alcuni paesi del Sud-Est asiatico. A parte questa regione, ultimamente l'influenza cinese sui paesi stranieri ha fatto affidamento più sull'affinità ideologica che sulla vicinanza geografica.

Questa ricerca di influenza ideologica nel corso del tempo si è andata concentrando sul Terzo mondo. Lo scoperto tentativo di formare una nuova internazionale realmente « marxista-leninista », rivale del movimento gravitante attorno a Mosca, intrapreso nel 1964 all'indomani della rottura, è fallito nei paesi industriali avanzati. Qui i gruppi scissionisti filo-cinesi non sono stati capaci di conquistare un seguito di massa, e dacché Pechino cominciava a trattare i sovietici come il pericolo maggiore, e a propagare un'alleanza tra il Terzo mondo e le potenze industriali di secondo piano contro l'« egemonia russo-americana », molti di loro, sotto la guida albanese, hanno rotto con questa nuova forma di « revisionismo » cinese. In Europa in particolare, Pechino ora può contare solo sulla recente amicizia con la Jugoslavia di Tito e su qualche contatto molto superficiale con i partiti « eurocomunisti ».

D'altro canto, la pretesa cinese di offrire un modello di modernizzazione indipendente lungo le linee non-occidentali e non-sovietiche, ha trovato una certa eco nei paesi meno sviluppati nel contesto della loro ardua battaglia per ottenere migliori condizioni commerciali dai paesi occidentali avanzati, e nel contesto della palese tattica sovietica di approvare queste richieste all'Occidente senza però offrire alcunché dal canto suo. Specialmente nell'Africa meridionale e orientale, la politica cinese di offrire aiuti in termini vantaggiosi e secondo modalità adatte alle particolari esigenze locali, come in Tanzania e nello Zambia, e

assieme di appoggiare la lotta militante contro i resti della supremazia bianca, come in Rhodesia, ha fatto acquistare ai cinesi un certo prestigio, sebbene anche qui la loro insistenza sulla lotta a tutti i movimenti filosovietici li abbia messi qualche volta in difficoltà, come in Angola.

Nel complesso, ora come ora, la campagna ideologica cinese nel Terzo mondo non costituisce di per sé un grosso pericolo per l'area trilaterale. Forse attualmente il suo effetto più dannoso, dal punto di vista degli interessi occidentali, è che la sua competizione può contribuire a rendere più militanti le corrispondenti attività sovietiche. Tuttavia la sua esistenza serve a ricordare che, oltre all'attuale tendenza della politica estera cinese a considerare i sovietici come il pericolo immediato maggiore per la loro sicurezza e indipendenza, non ci sono prove per far ritenere abbandonato da Pechino il fondamentale impegno comunista verso un conflitto a lungo termine con l'Occidente.

II. I mutamenti nelle aree contese

Europa

Fin dall'inizio del conflitto Est-Ovest, l'Europa è stata la sola regione in cui le forze armate sovietiche e statunitensi si siano continuamente trovate le une di fronte alle altre lungo confini precisi. La stabilità territoriale che ha distinto l'Europa rispetto alle altre aree contese nel conflitto è stata determinata proprio da questo fatto, ed ha costituito la base degli accordi conclusi in quest'area nel quadro della distensione. Tuttavia la distensione stessa, riducendo il reciproco timore di attacchi e sbiadendo l'immagine del « nemico » da entrambe le parti, è diventata un fattore di mutamento interno potenzialmente destabilizzante sia nell'Est che nell'Ovest.

Europa occidentale: forza e debolezza

Nell'Europa occidentale, gli effetti della distensione coincisero nel tempo con la scomparsa delle sue ultime tre dittature di destra, con la recessione economica e con l'uscita di alcuni grandi partiti comunisti dall'isolamento nazionale e dalla dipendenza internazionale dall'Unione Sovietica.

Il crollo prima della dittatura greca, poi di quella portoghese e infine di quella spagnola, sollevò la questione se queste nazioni sarebbero state in grado di creare delle democrazie capaci o sarebbero cadute vittime di nuove dittature di sinistra. In particolare, la notevole influenza esercitata dai comunisti portoghesi (un piccolo ma ben organizzato partito, incondizionatamente fedele a Mosca) sui primi governi militari dopo la rivoluzione, fu intesa ovunque, sia in Occidente che al Cremlino, come un presagio non solo per il futuro del Portogallo stesso, ma anche per quello della Spagna, che entrava allora in una difficile fase di

transizione dopo quarant'anni di governo del generale Franco; inoltre, per il futuro dell'Italia e della Francia, ove grandi partiti di massa comunisti nel clima della distensione stavano superando il loro prolungato isolamento come « partiti del nemico » e, sotto l'influenza della recessione e della disoccupazione di massa, stavano traendo profitto da un marcato spostamento elettorale a sinistra.

Ma questa percezione si è dimostrata sbagliata, almeno per il momento. Il Portogallo, grazie alla resistenza opposta dalle sue forze democratiche e all'appoggio da queste ricevuto da parte dei loro amici dell'Europa occidentale, a due anni dalla rivoluzione ha portato a termine l'elaborazione di un'operante costituzione democratica, con i comunisti relegati all'opposizione sotto un governo di minoranza socialdemocratico. L'appoggio politico, organizzativo e finanziario sovietico ai primi tentativi dei comunisti di conquistare il potere fallì, e un appoggio militare sovietico non fu mai tentato in questo paese della Nato. Il passaggio della Spagna ad istituzioni democratiche è proceduto con cautela ma con notevole successo sotto la guida della monarchia, e i comunisti spagnoli vi hanno contribuito rinunciando a qualsiasi strategia rivoluzionaria, lavorando positivamente per la loro legalizzazione come partito democratico e conquistando un modesto 8% nelle elezioni del giugno 1977. Assieme alla Grecia, tre nuove democrazie stanno ora chiedendo l'ammissione alla Comunità europea, per la costernazione dei sovietici ma anche per l'imbarazzo della stessa Comunità, ove il progresso verso un'ulteriore integrazione è comunque virtualmente a un punto morto e l'ammissione di nuovi membri meno sviluppati creerà seri problemi economici.

In Italia e in Francia, l'inflazione e la recessione, anche se hanno favorito la crescita dell'opposizione di sinistra ai governi conservatori in generale e dell'influenza comunista in particolare, non vi hanno tuttavia creato un clima di crisi rivoluzionaria. Perciò non hanno invertito, ma anzi accelerato, sia il processo di integrazione delle masse che votano comunista nel sistema politico democratico su cui han finito per contare per le libertà sindacali e la sicurezza sociale, sia il conseguente adattamento della strategia dei loro leaders alla necessità di trovare alleanze politiche in seno al sistema. In Italia questo processo ebbe inizio più di vent'anni fa, quando le rivelazioni di Krushev sui crimini di Stalin indussero i comunisti italiani a indagare pubblicamente sui caratteri del sistema sovietico che li avevano permessi. Negli anni, questa discussione ha dato luogo alla tesi ufficiale del partito secondo cui, benché la rivoluzione bolscevica d'ottobre sia stata la prima rivoluzione socialista, il sistema politico russo si è sviluppato su una base storica e culturale arretrata e non può servire da modello per il socialismo nei paesi avanzati di tradizioni democratiche. I comunisti

francesi, dopo essere rimasti fedeli al modello sovietico molto più a lungo, hanno finito con l'adottare opinioni simili negli ultimi anni, dacché si unirono per la prima volta ai loro compagni italiani nel criticare l'intervento sovietico in Cecoslovacchia. Entrambi i partiti, come pure il Partito comunista spagnolo (e anche quello giapponese) sono ora ufficialmente impegnati, con formali decisioni dei loro congressi di partito, a respingere per i loro paesi il modello sovietico di governo monopartitico e la dottrina leninista della « dittatura del proletariato », e a preservare, semmai dovessero andare al governo, tutte le libertà democratiche, inclusa quella di opporsi a un governo siffatto e di poterlo rovesciare con libere elezioni.

Conseguentemente, questi partiti hanno respinto tutti gli inviti dei sovietici a sfruttare in senso rivoluzionario la crisi economica dell'Occidente, ottenendo dopo mesi di discussione pubblica il loro riluttante beneplacito — in occasione della Conferenza dei paesi comunisti europei tenutasi a Berlino est nel giugno del 1976 — ad una formula sanzionante la propria autonomia strategica. Tra i comunisti dei paesi industriali avanzati l'autorità sovietica è ormai chiaramente troppo erosa, e l'inficiamento del dogma leninista nelle loro fila troppo avanzato perché quest'evoluzione possa essere ancora invertita dalla pressione sovietica, senza una profonda crisi di partito che lascerebbe ai sovietici uno strumento assai indebolito.

Ciò non vuol dire, comunque, che la situazione di questi paesi non presenti alcun pericolo per il futuro dell'Alleanza occidentale. Il pericolo non è tanto che i comunisti possano venir meno alla parola data e tentare un « colpo di mano » una volta al « potere »: non sono il partito più forte in Italia e tanto meno in Francia, e potrebbero entrare solo in governi di coalizione in una posizione di minoranza, lasciando perciò i loro partners liberi di salvaguardarsi da questo « colpo di mano » ponendo delle precise condizioni, come fecero con successo in entrambi i paesi nelle coalizioni post-belliche del 1945-47. Sembra che proprio i limiti posti alla loro influenza in un'eventuale coalizione con i più forti socialisti siano stati la ragione per cui i comunisti francesi, prima delle elezioni, hanno improvvisamente rotto l'alleanza dell'« unione delle sinistre ». Il pericolo, piuttosto, è che un'importante partecipazione comunista a governi democratici di coalizione in uno o in entrambi i paesi limiterebbe la loro cooperazione nell'Alleanza atlantica, e più in generale nelle politiche comuni occidentali e, in occasione di una crisi, ridurrebbe la capacità occidentale di un'azione congiunta; la speranza di uno sviluppo del genere può ben essere una delle ragioni per cui, seppur con riluttanza, i sovietici hanno finito con l'accettare la strategia « eurocomunista ». Anche se entrambi i partiti comunisti si sono impegnati a non opporsi alla partecipazione dei loro rispettivi paesi all'Al-

leanza, qualora dovessero andare al governo, la posizione generale del partito francese è pur sempre attestata su posizioni di ferma opposizione alla politica dell'Alleanza, ad una stretta cooperazione con gli Stati Uniti o con la Repubblica federale tedesca, e ad una maggior integrazione nella Comunità europea. I comunisti italiani, viceversa, sono da tempo convinti sostenitori della Comunità ed accettano esplicitamente la necessità della Nato per conservare un equilibrio di potere in Europa fintantoché esiste il Patto di Varsavia. In particolare, Berlinguer ha detto pubblicamente che la Nato rappresenta una potenziale garanzia contro un intervento militare sovietico come quello attuato in Cecoslovacchia nel 1968, e sia i leaders che la maggioranza dei comunisti italiani in genere probabilmente si schiererebbero a difesa dell'indipendenza della Jugoslavia in caso di un analogo intervento in questo paese. Ma anch'essi sono attivi sostenitori delle politiche « anti-imperialiste » sovietiche nel Medio Oriente e in Africa, e nel caso di un conflitto in queste aree potrebbero causare serie difficoltà per l'impiego delle basi Nato italiane.

A nostro avviso, quindi, la democrazia dell'Europa occidentale si è dimostrata abbastanza stabile e abbastanza allettante per le masse dell'Europa occidentale da sopravvivere a decenni di propaganda comunista e ad una grave recessione economica. La principale debolezza dell'Europa occidentale sta piuttosto nella sua mancanza di coesione politica internazionale. La mancanza di un reale progresso verso una maggiore integrazione europea, soprattutto in campo economico, ha lasciato i governi nazionali interamente responsabili della loro politica economica e monetaria in balia degli interessi spesso divergenti dei loro elettorati separati. In anni recenti questa divergenza si è fatta ancor più pericolosa per l'influsso di una prolungata recessione: più la speranza di una piena e comune ripresa per tutti viene differita e più si fa incerta, più cresce nei paesi economicamente più deboli la tentazione di cercar sollievo in politiche egoistiche, come un protezionismo più o meno mascherato o una svalutazione competitiva; e più cresce nei singoli governi la tendenza ad incolpare le politiche degli altri della propria grave situazione e ad accusarli apertamente. Ai sovietici una situazione simile offre ovvie opportunità di sfruttare le dispute tra paesi occidentali e di cercare di aggravarle con l'aiuto, oggi, dei mezzi di comunicazione sotto controllo comunista, e domani, forse, della partecipazione comunista ad alcuni governi dell'Europa occidentale. In vista di questa probabile partecipazione, le politiche occidentali comuni devono essere indirizzate principalmente a questo rischio di frammentazione dell'Europa occidentale e di indebolimento della capacità d'azione della Nato.

Il Mediterraneo orientale

Nel Mediterraneo orientale non c'è solo mancanza di coesione internazionale, ma anche un aperto conflitto tra due stati membri della Nato, Grecia e Turchia, che li ha ripetutamente portati sull'orlo della guerra, sia per la questione di Cipro sia per l'esplorazione ed il possibile sfruttamento del fondo marino egeo. I contrastanti interessi non sembrano di per sé inconciliabili, ma finora tutti i tentativi per giungere ad una soluzione hanno dato luogo solo a progressi parziali. Nel contempo, ciascuna delle parti accusa gli Stati Uniti di non appoggiare la propria causa, e la Turchia anche della sospensione dei rifornimenti di armi decisa dal Congresso. Come risultato, alcune importanti basi americane e Nato sono diventate almeno temporaneamente inutilizzabili; e il fianco sudorientale dell'Alleanza non è più protetto in maniera adeguata.

L'Unione Sovietica naturalmente ha cercato di ricavare un vantaggio pratico da questa situazione. Negli ultimi anni ha moltiplicato le sue profferte alla Turchia, che vanno da sostanziali investimenti economici (che sono stati accettati) all'offerta di un trattato generale di amicizia. Questo trattato è ancora in sospeso, giacché i turchi si rendono conto che la sua clausola di non-aggressione sarebbe incompatibile con i loro obblighi nei confronti degli Usa; nel frattempo si stanno servendo delle norme della Convenzione di Montreux sul transito delle navi da guerra attraverso gli stretti con una notevole liberalità nei riguardi dei sovietici.

Non c'è dubbio che l'obiettivo preferito dei turchi è quello di ripristinare l'amicizia turco-americana alle loro condizioni, e che una soluzione in termini che siano accettabili per loro sarebbe anche il risultato più favorevole dal punto di vista degli interessi dell'Alleanza. Ma al momento in cui scriviamo, questo risultato non è affatto assicurato, e resta un serio pericolo.

Il futuro della Jugoslavia

La Jugoslavia è il solo paese in Europa sul cui orientamento politico a lungo termine non c'è alcun tacito accordo tra Est e Ovest. La Finlandia, anche se è un paese democratico in senso occidentale, è considerata nella sfera sovietica in base al suo trattato militare con l'Urss. La Svezia, la Svizzera e l'Austria sono militarmente neutrali, ma politicamente in genere filo-occidentali. La Jugoslavia è formalmente non-allineata fin dalla rottura di Tito con Stalin; ma anche se la « leadership » post-staliniana dell'Unione Sovietica si è adattata a ciò come a un dato di fatto, non l'ha mai accettato come permanente.

La Jugoslavia ha reagito a questa situazione con una continua azione di bilanciamento. È, ad esempio, un membro associato del « Council for Mutual Economic Aid » (Comecon) del blocco sovietico, ma ha legami anche con l'Ocse e con la Comunità europea. Mantiene relazioni di partito con il Pcus tanto da partecipare alla recente Conferenza di Berlino est dei paesi comunisti europei, ma a questa conferenza appoggiò attivamente l'autonomia ideologica e strategica dei partiti dell'Europa occidentale oltre a difendere la propria. Nella sua politica generale, la Jugoslavia non mira ad una prevalenza del blocco sovietico in Europa, ma a un equilibrio Est-Ovest come la condizione migliore per la propria indipendenza.

L'attitudine sovietica verso il futuro della Jugoslavia fu messa in chiaro nel corso della visita del presidente e segretario generale Breznev nel novembre 1976, allorché, secondo le affermazioni rese dai membri del Comitato centrale jugoslavo ai giornalisti occidentali, suggerì agli jugoslavi di considerare il loro non-allineamento simile al « non-allineamento » dei cubani e dei rumeni; specificamente, si dice che Breznev sollecitò una piena adesione al Comecon, un trattamento preferenziale per le navi da guerra sovietiche nei porti jugoslavi, e un generale coordinamento della politica estera jugoslava con quella dell'Unione Sovietica. Anche se si dice che il maresciallo Tito abbia respinto queste richieste, e non ci sono indicazioni che Breznev le abbia ripresentate in occasione della visita di Tito a Mosca nel corso del suo viaggio per Pechino, si possono considerare indicative delle intenzioni dei sovietici di continuare ad esercitare la loro pressione a lungo termine su Tito e soprattutto sul suo successore o sui suoi successori.

L'accoglimento di queste e simili richieste cambierebbe considerevolmente l'equilibrio del potere in Europa, non solo dando ai sovietici una posizione sicura nell'Adriatico, ma anche scoraggiando l'autonomismo comunista nell'Est e nell'Occidente. Possiamo anche presumere che riguardo alla successione Tito e i suoi più stretti collaboratori abbiano preso accordi intesi a garantire la continuazione del non-allineamento nel suo senso del termine, e che, seguendo le misure prese negli ultimi anni sia contro i « conformisti » filo-sovietici che contro i separatisti nazionalisti, questi accordi abbiano una discreta possibilità di essere mandati ad effetto. Ma tenendo conto della perdurante gravità della tensione del nazionalismo all'interno della Jugoslavia, nessuno può esser certo che si riuscirà ad evitare una « crisi di successione » che offrirebbe ai sovietici l'opportunità di un intervento indiretto, se non di un intervento diretto che potrebbe scatenare una grave crisi internazionale.

Ci sembra che questa crisi di intervento potrebbe essere evitata con certezza solo se gli jugoslavi dimostrassero chiaramente la loro

volontà di opporsi a quest'intervento e le potenze Nato levassero fermi e tempestivi moniti sostenuti da adeguati piani di emergenza. A causa della mancanza di un tacito accordo sul futuro della Jugoslavia tra Est e Ovest, e data l'importanza del paese per l'equilibrio europeo, questa deve essere considerata la questione potenzialmente più esplosiva in Europa.

Europa orientale: un incerto dominio sovietico?

Il controllo dell'Europa orientale tende a porre crescenti problemi ai leaders sovietici, sia di tipo economico che di tipo ideologico. Economicamente, l'Europa orientale non è rimasta indifferente alle conseguenze dell'aumento dei prezzi del petrolio e della recessione occidentale. L'Unione Sovietica difatti aumentò di parecchio il prezzo del suo petrolio all'Europa orientale, anche se non allo stesso livello del prezzo di mercato mondiale; tenendo conto dell'aumento delle sue importazioni, la sua perdita è netta in quest'operazione. Al tempo stesso, la recessione restrinse i mercati occidentali per i prodotti dei paesi dell'Est, col risultato che l'indebitamento dell'Est con l'Occidente è aumentato considerevolmente, e in maniera assai rilevante nel caso della Polonia. La Romania subì un grave rovescio economico quando le devastazioni di un terremoto seguirono di due anni il danno precedentemente causato da alluvioni. In breve, ci sono crescenti indicazioni che dimostrano che, considerato in termini puramente economici, l'impero est-europeo dell'Unione Sovietica è diventato più un passivo che un attivo.

Dal punto di vista ideologico, i principi dei diritti umani espressi nell'Atto finale della conferenza di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce) sono diventati la base di un inatteso movimento scoppiato in tutto il blocco, rafforzato dagli echi del dibattito di Berlino est con gli « eurocomunisti » occidentali. I sovietici originariamente avevano concepito la Csce come un contributo alla stabilità dei regimi del blocco, e di fatto l'Atto finale aveva coronato l'opera dei trattati bilaterali con la Repubblica federale tedesca inserendo l'inviolabilità delle frontiere in un documento multilaterale. Ma quando il testo completo fu pubblicato in tutto il blocco sovietico, si vennero a costituire l'uno dopo l'altro una serie di comitati per sorvegliare l'attuazione dei suoi principi dei diritti umani, ad opera di gruppi di intellettuali indipendenti, tra cui eminenti personalità delle scienze, della letteratura e delle arti, sia in vari centri dell'Unione Sovietica che in Polonia, in Cecoslovacchia, in Ungheria e in Romania. Il movimento divenne particolarmente forte in Polonia, dove un'esplosione di scioperi di lavoratori e di disordini determinata nel giugno del 1976 dal tentativo di aumenta-

re i prezzi alimentari e la sua repressione con un'ondata di arresti e di azioni arbitrarie della polizia, divenne l'occasione per formare un « Comitato di difesa dei diritti dei lavoratori » che diffuse i suoi appelli firmati sia tra le autorità che alla stampa occidentale e alla fine ricevette anche l'appoggio morale della Chiesa; e in Cecoslovacchia, dove i molti firmatari della « Carta 77 » e il persistente flusso di nuovi documenti da parte dei suoi autori fece rivivere nella mente di molti il ricordo del 1968. Nella Germania orientale, un movimento parallelo non limitato agli intellettuali prese la forma di numerosissime domande alle autorità per rivendicare, con esplicito riferimento all'Atto finale di Helsinki, il diritto di lasciare il paese per la Germania occidentale.

È giusto dire che nessuno di questi gruppi ha mai costituito un serio pericolo per il regime comunista. Ma la posizione assunta apertamente da molte note personalità pubbliche sfidando le intimidazioni e le persecuzioni, così come la nascita simultanea di movimenti simili in vari paesi, hanno costituito una sfida senza precedenti all'autorità comunista. E alla vigilia del « meeting » supplementare per la Csce nell'autunno del 1977, ha determinato incertezze e divergenze tra i leaders in merito al grado di repressione da mettersi in atto. Così, le autorità polacche dopo alcune incertezze decisero di ristabilire la pace interna con un'amnistia che liberò sia i lavoratori arrestati nel giugno del 1976, sia i membri del comitato di intellettuali formatosi in loro difesa, mentre il regime ceco continuò su una strada di brutale intimidazione senza tuttavia riuscire ad arrestare il flusso di pubblicazioni della « Carta 77 ». Il problema fu ulteriormente complicato dal fatto che le dichiarazioni rese alla conferenza di Berlino est dai leaders comunisti francesi, italiani e spagnoli in favore delle libertà civili nel socialismo, erano state pubblicate per intero nella Germania orientale e per sommi capi in Russia e in tutto il blocco e che parecchi difensori russi, cechi e tedesco-orientali di quelle libertà chiesero appoggio a quei partiti e in certi casi lo ottennero. Infine, a un certo momento le relazioni Est-Ovest risentirono in maniera considerevole di questa situazione, quando ai primi del '77 il nuovo presidente degli Stati Uniti manifestò il suo personale interesse per la questione dei diritti umani, e quando i leaders sovietici respinsero seccamente l'espressione di questo interesse come un'« interferenza nei loro affari interni ».

Anche se mantenere il loro impero est-europeo comporta un costo economico e ideologico sempre più oneroso, i leaders sovietici continuano a mostrarsi ben decisi a conservarlo come un fattore apparentemente indispensabile per il loro potere e la loro sicurezza. In verità, le difficoltà economiche e politiche dei regimi est-europei possono aver reso più facile ai sovietici il rafforzamento della disciplina internazionale entro il blocco. La coordinazione politica in seno al Patto di Varsa-

via fu accentuata nel novembre del 1976 con la creazione di un segretariato politico permanente, mentre si sono fatte più frequenti le conferenze organizzative e ideologiche tra i partiti al governo. Gli aiuti economici sovietici alla Polonia furono utilizzati per vincolare ancora più saldamente questo paese alle politiche sovietiche.

Asia orientale

Il quadro delle relazioni Est-Ovest in Asia è stato fin dall'inizio del conflitto assai diverso da quello europeo. Da un lato in Asia si sviluppò presto una pluralità di potenze comuniste: le due maggiori e poi più potenze minori indipendenti, con il conflitto tra la Russia e la Cina a complicare la situazione, almeno dall'inizio degli anni '60. Dall'altro, la presenza americana è stata continua solo in Giappone e a Taiwan, e soggetta a mutevoli linee di condotta sul continente asiatico nelle penisole coreana e indocinese. Invece della stabilità territoriale postbellica dell'Europa, l'Asia orientale ha vissuto la guerra di Corea, la guerra indocinese (in cui la fine dell'amministrazione coloniale francese fu raggiunta sotto la « leadership » dei comunisti vietnamiti), e la guerra del Vietnam degli anni '60 (che, iniziata come la combinazione di una sommossa comunista nel Sud con un attacco dal Nord comunista, portò, attraverso un prolungato ma infine fallito intervento americano, all'unificazione finale del Vietnam sotto un governo comunista).

I due nuovi e più importanti sviluppi degli ultimi anni sono stati: 1) il prudente ravvicinamento tra la Cina e le potenze occidentali, soprattutto gli Usa e il Giappone, a seguito dell'acutizzazione del conflitto cino-sovietico e per il timore cinese della minaccia sovietica; e 2) il ritiro americano dall'Indocina e dalla Thailandia, i piani per un ritiro delle forze armate terrestri dalla Corea del sud e le discussioni diplomatiche con Pechino che hanno determinato qualche incertezza sul futuro dell'accordo di sicurezza fra gli Stati Uniti e Taiwan. Mentre la svolta cinese verso migliori relazioni con l'Occidente ha avuto un'influenza stabilizzante sulla situazione generale della regione, l'incertezza sul futuro della presenza americana è avvertita come un fattore di destabilizzazione.

Giappone, Russia e Cina.

Il Giappone è sempre stata l'area relativamente meglio protetta dell'Asia orientale non comunista, sia perché è un'isola, sia per la presenza americana. Naturalmente ha inteso lo sviluppo mondiale della

distensione come un'opportunità per cercare di normalizzare i suoi rapporti sia con la Russia che con la Cina, pur tenendo presente la necessità di equilibrarli in considerazione dell'aspro conflitto esistente tra questi due potenti vicini.

Finora la normalizzazione con la Cina ha fatto assai più progressi. Il Giappone non ha esitato a togliere di mezzo l'ostacolo principale per Pechino ritirando il riconoscimento diplomatico da Taiwan, e Pechino non si è opposta a che il Giappone mantenesse i suoi intensi rapporti economici con Taiwan mentre va sviluppando rapporti commerciali sempre più ampi con la Rpc. Nel comunicato congiunto che stabilì relazioni diplomatiche con la Rpc nel 1972, il Giappone accettò anche la richiesta di Pechino di includere una clausola contro qualsiasi tentativo da parte di una terza potenza di stabilire la propria egemonia in Asia, quale era già stata inserita nel precedente comunicato cino-americano. Ma quando la Cina propose di ripetere questa formula nel successivo trattato di pace e di amicizia cino-giapponese, il Giappone sollevò delle obiezioni, e il Trattato è ancora in sospenso al momento in cui scriviamo.

Nelle relazioni con la Russia, d'altro canto, la normalizzazione completa è ostacolata dall'assenza di un trattato di pace, dovuta al rifiuto da parte dei sovietici di tener conto della restituzione delle quattro isole giapponesi occupate alla fine della II guerra mondiale, Etorofu, Konashiri, Habomai e Shitokan; il consenso nazionale giapponese su tale questione include anche i partiti d'opposizione, non escluso l'assai indipendente Partito comunista giapponese. Il Giappone ha respinto anche la proposta sovietica di concludere un trattato di amicizia e di cooperazione in assenza di un trattato di pace (cioè, prima di un accordo territoriale). Parimenti il Giappone non è interessato al piano sovietico per un patto asiatico di sicurezza collettiva, sia per l'irrisolta questione territoriale, sia perché tale fatto sarebbe chiaramente diretto contro la Cina; infatti, nessun paese indipendente asiatico ha risposto positivamente a questo progetto.

Alla base della mancanza di progressi nei rapporti russo-giapponesi stanno anche la consapevolezza dei giapponesi della crescente minaccia rappresentata dalla presenza marina sovietica, e la linea dura seguita dai sovietici nel 1976 nei negoziati sulle zone di pesca, che rivestono un'importanza vitale per l'economia giapponese. I sovietici in un primo momento cercarono di utilizzare questi negoziati sia per ottenere un riconoscimento indiretto del loro possesso delle isole contese, sia per ottenere diritti di pesca nelle acque territoriali giapponesi; essi moderarono le loro pretese solo dopo l'insorgere dell'opinione pubblica giapponese.

A parte ciò, le relazioni economiche russo-giapponesi si sono svilup-

pate abbastanza bene, ma il fallimento dell'ambizioso progetto di alcune imprese giapponesi di sfruttare le risorse petrolifere siberiane, sta ad indicare che certi limiti permangono tuttora. L'obiezione strategica cinese allo sviluppo di ulteriori vie di trasporto nell'estremo oriente sovietico può aver svolto un ruolo di questo fallimento.

Nonostante lo sforzo della diplomazia giapponese per evitare di prendere partito nel conflitto cino-sovietico, l'opinione pubblica giapponese in generale è palesemente bendisposta nei confronti della Cina e fredda nei confronti dell'Urss. Nel complesso, la stabilità mostrata dal Giappone è tale da consentirgli di badare ai propri interessi nei suoi rapporti con i due giganti comunisti e di non doverne subire l'influenza in politica interna. In particolare, il Partito comunista giapponese ha sviluppato, dopo alcune oscillazioni negli anni '60, una posizione « nippo-comunista » di chiara indipendenza da entrambe le potenze; sulla questione territoriale con la Russia ha assunto una posizione più intransigente di quella del governo e ultimamente ha respinto lo slogan della « dittatura del proletariato » in favore della democrazia parlamentare. Più in generale, anche se il lungo monopolio del potere da parte del Partito liberale democratico sembra approssimarsi alla fine, le ultime elezioni hanno portato anche un indebolimento dei comunisti mentre il Partito socialista di ispirazione marxista non ha riportato alcun successo; e la tendenza sembra orientata verso una futura coalizione tra le forze del Pld da una parte e dei partiti minori del centro dall'altra.

Mutamenti nel Sud-Est asiatico.

Fino al 1971, gli Stati Uniti e i suoi alleati nell'area — Australia, Nuova Zelanda, Thailandia e le Filippine — furono coinvolti in un confronto con il Vietnam del nord e in una politica di generale ostilità verso la Rpc, mentre i restanti paesi del Sud-Est asiatico — Malaysia, Singapore e Indonesia — assunsero, chi più chi meno, un atteggiamento di « neutralità benevola ». Il Giappone, la cui costituzione vieta specificamente ogni impegno militare all'estero, evitò scrupolosamente qualsiasi coinvolgimento nella penisola indocinese. L'annuncio della visita del presidente Nixon a Pechino e la successiva ammissione della Rpc alle Nazioni unite, indussero il Giappone, l'Australia e la Nuova Zelanda a riconoscere Pechino e a rompere le relazioni diplomatiche con Taiwan; da allora altri paesi hanno seguito il loro esempio, e oggi nessun paese dell'Asia sud-orientale riconosce più Taiwan.

Nel novembre del 1971, quando il ritiro americano dal Vietnam era ormai chiaramente prevedibile, i paesi costituenti l'Associazione delle nazioni del Sud-Est asiatico (Asean) annunciarono alla loro conferenza di Kuala Lumpur una nuova politica, definendo la loro area una

« zona di pace, di libertà e di neutralità ». Dopo la caduta di Saigon e di Phnom Penh, la Thailandia chiese formalmente il ritiro delle unità dell'aviazione statunitense di stanza nel paese, ritiro che fu portato a termine nel luglio del 1976. Ciò nonostante, il Vietnam unificato e il Laos ufficialmente considerano ancora l'Asean uno strumento anticomunista, e con la loro opposizione ne impedirono il riconoscimento come « zona di pace, di libertà e di neutralità » da parte della Conferenza delle nazioni non-allineate tenutasi a Colombo nell'agosto del 1976.

Nonostante qualche preoccupazione per quest'atteggiamento del Vietnam e per la sua forza militare, i paesi dell'Asean continuano a perseguire la politica annunciata. In occasione del loro primo incontro al vertice, tenutosi a Bali nel 1976, emisero una dichiarazione ove si enunciavano i loro principi fondamentali e conclusero un trattato di amicizia e di cooperazione. Nella seconda conferenza al vertice di Kuala Lumpur nell'agosto 1977, riuscirono ad ottenere dal Giappone, dall'Australia e dalla Nuova Zelanda la promessa di appoggiare la propria politica di comune sviluppo economico e sociale.

I paesi dell'Asean sono concordi nella loro intenzione di non confrontarsi con i nuovi stati comunisti del Sud-Est asiatico, ma di sviluppare relazioni amichevoli con loro per preservare la pace nella regione. Credono di poter contribuire a questo fine con misure costruttive per sostenere la loro « ripresa » interna.

Corea - Un focolaio di tensione.

Al momento la Corea è senza dubbio il punto di maggior tensione Est-Ovest nell'Asia orientale. Dopo la caduta di Saigon nel 1975, il leader nord-coreano Kim Il-sung, durante una visita a Pechino, emise una dichiarazione sulla necessità della « liberazione » del Sud non comunista, ma i suoi ospiti cinesi, in una dichiarazione congiunta, lo costrinsero ad appoggiare un'« unificazione pacifica ». La Corea del sud reagì con una « dichiarazione di emergenza » e il governo degli Stati Uniti dette pubbliche assicurazioni che sarebbe rimasto fedele ai suoi impegni in caso di un attacco dal Nord. Non ci fu alcun attacco, ma l'incidente di Panmunjom nell'agosto del 1976, nel quale due ufficiali statunitensi furono uccisi dai nord-coreani, dimostrò che le forze nord-coreane continuavano ad essere addestrate con intenzioni aggressive.

In questa situazione, l'annuncio del presidente Carter di un piano per il ritiro delle forze terrestri americane dalla Corea del sud, reso senza previa consultazione con i governi sud-coreano e giapponese, era destinato ad accrescere l'apprensione e a minare la fiducia della Corea del sud e di altri paesi. Le successive precisazioni ufficiali degli Stati Uniti sui dettagli del piano, e in particolare sull'intenzione di conserva-

re e anzi aumentare le forze aeree statunitensi nella zona, possono essere pertinenti all'equilibrio militare, ma non possono annullare il danno psicologico arrecato dal primo annuncio unilaterale, nonché il possibile incoraggiamento a piani d'aggressione nel Nord. Quel che è importante, tenuto conto delle conseguenze già verificatesi a seguito dell'effettivo o programmato ritiro degli Stati Uniti dalle posizioni nell'Asia orientale, è che nessuna decisione del genere dovrebbe essere presa, per non dire annunciata, senza un'esauriente consultazione con i governi alleati della zona; nel caso della Corea, questa consultazione potrebbe condurre alla decisione di non fissare anticipatamente i dettagli del ritiro, ma di subordinarli in parte al comportamento del Nord. Il ripristino della fiducia nella conservazione degli impegni statunitensi nell'Asia orientale dipende non solo dalla sostanza, ma moltissimo dai modi della politica americana.

Al tempo stesso, si potrebbe tentare di « disinnescare » il problema delle due Coree con un accordo politico sulla base dello status quo, visto che dopo tre decenni di separazione non è emersa alcuna possibilità realistica di riunificazione pacifica. L'ovvio ostacolo ad un tentativo del genere, anche se potesse essere intrapreso su una base multilaterale, è che almeno il regime nord-coreano sarebbe decisamente contrario ad esso, e che nessuna delle due maggiori potenze comuniste ha tanta influenza sulla Corea del Nord da poterle imporre un cambiamento di politica, perfino nell'ipotesi che una di esse volesse farlo.

Medio Oriente ¹

Il Medio Oriente resta potenzialmente l'area più pericolosa nel conflitto Est-Ovest. In confronto all'Europa, qui non c'è uno status quo territoriale accettato da entrambe le parti, e neppure un'accettata divisione delle sfere d'influenza. In confronto al Vietnam, perfino al momento culminante della guerra, qui sono in ballo interessi assai più vitali per entrambe le parti: basta menzionare le questioni della facoltà d'accesso al petrolio mediorientale (che sarà di crescente importanza anche per i sovietici), o della sua negazione all'avversario, del controllo degli stretti turchi o del canale di Suez, e delle basi sovietiche sulle coste del Mediterraneo. Inoltre, entrambe le superpotenze, come risultato del loro coinvolgimento nel conflitto arabo-israeliano, sono impegnate con alleati locali di cui condividono solo in parte gli obiettivi politici e su cui non hanno alcun effettivo controllo: non c'è accordo sui

¹ Questo rapporto fu concluso nel novembre del 1977, proprio alla vigilia della visita del presidente egiziano Sadat in Israele.

termini di una composizione di questo conflitto né tra gli Stati Uniti ed Israele, né tra l'Unione Sovietica e l'Olp o gli stati del « fronte del rifiuto » arabo come l'Iraq e la Libia e tuttavia continuano a rifornirli di armi. Inoltre entrambe le superpotenze sono alla mercé degli imprevedibili mutamenti di alcuni dei regimi arabi dell'area, sul cui appoggio ha finito col contare la loro diplomazia. Teoricamente in questa zona contro le loro stesse intenzioni potrebbe scoppiare un'altra guerra nella quale potrebbero trovarsi entrambe coinvolte. La rilevanza della posta in gioco e la molteplicità dei fattori di incertezza e di pericolo aumentano l'importanza di un meccanismo di « controllo della crisi », come si dimostrò alla fine della guerra del 1973.

I dilemmi sovietico ed occidentale.

L'influenza sovietica nel Medio Oriente arabo, che sembrava predominante dalla vigilia della guerra del 1967 a quella della guerra del 1973, per il momento è diminuita notevolmente. E questo principalmente perché gli stati arabi più importanti, a cominciare dall'Arabia Saudita e dall'Egitto, si resero conto che i sovietici non erano in grado di ottenere, contro l'opposizione americana, il ritiro di Israele dai territori occupati nel 1967, e che l'appoggio americano e occidentale in genere per questo ritiro poteva ottenersi con l'aiuto dell'arma del petrolio, purché gli arabi accettassero la conservazione dello stato di Israele e la sua necessità di garanzie di sicurezza. Un'altra ragione fu che i sovietici, persa la loro influenza sull'Egitto e colpiti dalla temporanea conquista di prestigio internazionale da parte dell'Olp, si impegnarono troppo nell'appoggio dell'Olp e non riuscirono a capire in tempo le ragioni dell'intervento siriano nella guerra civile libanese, che aveva avuto lo scopo di impedire all'Olp di acquistare una posizione da cui avrebbe potuto decidere della pace o della guerra senza alcun controllo da parte degli stati del fronte arabo. Ciò ridusse notevolmente anche l'influenza sovietica sulla Siria e portò ad una soluzione della crisi libanese principalmente mediante un accordo tra Siria, Egitto ed Arabia Saudita. Così i sovietici ormai possono contare soprattutto sull'Olp e sugli stati del « fronte del rifiuto », un gruppo che potrebbe contribuire ad impedire una soluzione secondo le intenzioni americane, ma che non ha la capacità di proporre un'alternativa.

Ma anche se l'influenza occidentale nella regione è aumentata con il diminuire di quella sovietica, il perdurare di questo stato di cose è tutt'altro che certo, perché la politica occidentale e in particolare quella degli Usa è assillata da un grosso dilemma. Ha riconosciuto la necessità di un ritiro di Israele nei confini di prima del 1967 con qualche minima modifica, e di una qualche « patria politica » per i

palestinesi (possibilmente in confederazione con la Giordania), e ha riscontrato un certo interesse per un accordo di pace in questi termini in Egitto e forse anche altrove. Ma resta sempre responsabile della sicurezza di Israele sia in attesa di questo accordo che dopo, mentre non ci sono grosse speranze che Israele sotto la sua attuale « leadership » possa accettare di buon grado un ritiro delle dimensioni previste, e assolutamente nessuna speranza che una qualsiasi « leadership » israeliana sia disposta ad accettare uno stato palestinese controllato da un'Olp votata alla distruzione di Israele. Così, mentre è sembrato che le ipotesi d'accordo avanzate dall'Occidente, dall'Unione sovietica nelle sue dichiarazioni a partire dal marzo 1977 (con cui ha proposto un graduale ritiro israeliano da tutti i territori occupati, la creazione di uno stato palestinese e l'instaurazione di uno stato di pace garantito internazionalmente al compimento del ritiro), e da alcuni degli stati arabi più importanti si avvicinassero alquanto, non è così per coloro il cui futuro è più direttamente in gioco, la maggioranza degli israeliani e i palestinesi rappresentati dall'Olp.

Ma se non si farà alcun progresso verso un accordo nel prossimo futuro, l'influenza occidentale potrebbe nuovamente ridursi in favore dei sovietici, giacché la diplomazia occidentale avrà fallito agli occhi degli arabi e qualche regime arabo filo-occidentale potrebbe essere rovesciato. Inoltre, la locale corsa agli armamenti, alimentata dai rifornimenti occidentali sia ad Israele che agli stati arabi « moderati » e dai rifornimenti sovietici alla Siria, ai palestinesi e agli stati del « fronte del rifiuto », continuerà e potrebbe prima o poi culminare in un'altra guerra, forse accompagnata da una nuova crisi petrolifera.

Comunque è del tutto ovvio che un'altra guerra, dati i suoi inevitabili rischi e costi, non sarebbe nell'interesse sovietico più che in quello dell'Occidente; ancor più in generale, si potrebbe dire che l'esperienza non ha confermato l'ipotesi che una recrudescenza del conflitto arabo-israeliano sia una via promettente per assicurare ai sovietici un controllo degli affari mediorientali. Così si è sollevata la questione se gli interessi contrastanti delle superpotenze in questa regione non abbiano ormai, sotto certi riguardi, minor peso del comune interesse in un accordo raggiunto operando pressioni sui protagonisti; e la dichiarazione russo-americana dell'ottobre 1977 sull'opportunità e sul dovere di riconvocare la conferenza di Ginevra sul Medio Oriente, resa nella loro qualità di suoi compresidenti, sembra esprimere un approccio del genere. Analogamente, all'impegno americano verso i « diritti del popolo palestinese », che determina una severa pressione pubblica su Israele, ciò sembrerebbe esigere da parte dei sovietici una corrispondente pressione sull'Olp per farle abbandonare il suo impegno a cancellare lo stato di Israele, un obiettivo che Mosca ha sempre ufficialmente re-

spinto. Ma per attuare questa nuova politica si dovrebbe vincere la resistenza degli « stati del rifiuto » — Iraq, Libia e in parte Algeria — sui quali i sovietici negli ultimi anni hanno fatto affidamento in modo particolare. Soprattutto, il successo di questa politica presuppone un controllo maggiore di quello attuale da parte dei leaders dell'Olp sui loro gruppi di minoranza estremisti, quei gruppi noti come organizzatori del terrorismo politico internazionale.

Il problema del terrorismo internazionale.

Il paradosso della situazione è che quei gruppi militanti terroristi, che sono i più decisi oppositori di qualsiasi soluzione negoziata, hanno fatto a lungo affidamento sull'appoggio indiretto, e forse diretto, dei sovietici, nonostante l'impegno pubblico sovietico nei confronti di una soluzione del genere. Direttamente hanno potuto contare su un piccolo gruppo di paesi arabi e africani, in particolare Iraq, Libia, Yemen del Sud, Uganda e, fino a poco tempo fa, Somalia. Ma tutti questi paesi ricevono i propri armamenti interamente o, come nel caso della Libia, almeno in parte dall'Unione Sovietica, col risultato che tutti i terroristi palestinesi, e tutti i terroristi internazionali da loro armati e addestrati, hanno fatto impiego di armi sovietiche. Oltre a ciò, sono stati ripetutamente asseriti legami diretti con i servizi segreti sovietici.

Pare dunque che in questa pericolosa area l'Unione Sovietica sia andata perseguendo una duplice e contrastante politica, appoggiando con la sua diplomazia una soluzione negoziata, e al tempo stesso, però, sostenendo gli estremisti contrari ad ogni negoziazione, sia con le sue esportazioni di armi in certi paesi che con alcune delle sue attività cospirative. Le prospettive di una cooperazione Est-Ovest per arrivare ad un negoziato sembrerebbero quindi dipendere dalla disponibilità dell'Urss a porre termine a questa ambiguità e ad impegnarsi coerentemente in una politica costruttiva in quella regione. La disponibilità sovietica a cooperare in una limitazione delle esportazioni di armi sarebbe un primo passo in questa direzione.

Africa meridionale e orientale

Nell'Africa meridionale, ove gli interessi occidentali sono meno vitali che nel Medio Oriente e gli interessi nazionali sovietici non sembrerebbero minimamente in gioco, l'Unione Sovietica ha colto l'opportunità di dimostrare la sua nuova capacità di intervento militare in tutto il mondo in una situazione che presentava un rischio trascurabile

ed era assai promettente dal punto di vista propagandistico. L'intervento delle truppe cubane in Angola, attuato con l'aperto appoggio sia logistico che politico dell'Unione Sovietica, ha rappresentato il primo impiego del trasporto navale e aereo sovietico per uno scopo del genere in un conflitto estero a tanta distanza dalla madrepatria. Fu intrapreso a scopo dimostrativo in una situazione in cui il rischio di un'energica contro-azione americana, all'indomani del Vietnam e del Watergate, era trascurabile; ed in seguito è stato esaltato non solo dalla generale propaganda sovietica, ma dallo stesso Breznev in un discorso al Comitato centrale, non come un evento periferico, ma come un'importante vittoria della strategia politica sovietica. Presumibilmente l'importanza strategica non vuole implicare che quest'aggressione per procura debba ora essere generalizzata, ma che le nuove capacità militari mondiali dei sovietici la rendono teoricamente possibile, e che i difensori della violenza nei vari « movimenti di liberazione » nazionali dovrebbero sentirsi incoraggiati da questa possibilità.

L'occasione per quest'azione fu offerta dal crollo dell'impero coloniale portoghese a seguito della rivoluzione portoghese del 1974, e dalla successiva lotta di potere per il controllo dell'Angola tra il Mpla controllato da comunisti e filo-sovietici, e i due movimenti rivali che erano filo-occidentali o filo-cinesi. La promessa propagandistica sta nel fatto 1) che l'indipendenza delle antiche colonie portoghesi ha dato il via all'assalto finale delle maggioranze di colore dell'Africa meridionale, specialmente della Rhodesia, della Namibia e infine del Sud Africa, ai resti del regime minoritario bianco sul continente africano; 2) che l'appoggio sovietico per l'indipendenza delle colonie portoghesi era stato già da prima consistente, mentre le potenze della Nato ufficialmente avevano dato armi al Portogallo e appoggiato nel migliore dei casi solo ufficiosamente alcuni movimenti indipendentisti; e 3) che le principali potenze occidentali, sebbene ora appoggino apertamente l'obiettivo di un governo di maggioranza nera in Rhodesia e in Namibia, e della fine dell'apartheid nel Sud Africa, favoriscono il conseguimento di questi obiettivi mediante negoziati con garanzie per la vita e i beni della minoranza bianca — negoziati il cui successo appare estremamente incerto sia per la resistenza dei leaders bianchi sia per le divergenze tra quelli di colore — mentre i sovietici sono liberi di incoraggiarne il conseguimento con la violenza.

In verità, dal punto di vista dello sviluppo generale delle relazioni Est-Ovest, il fatto notevole a proposito della nuova campagna sovietica nell'Africa meridionale è che essa è fondata in larga misura sull'impiego e la propaganda della forza. Sulla base del successo dell'intervento in Angola, la diplomazia e la propaganda sovietica sono andate ripetendo insistentemente ai leaders neri della Rhodesia e della Namibia,

nonché ai governanti degli stati negri vicini, che ogni tentativo di conseguire con negoziati un governo di maggioranza nera è solo una frode imperialista e che la sola via del successo è la lotta armata.

Inoltre, nel Corno d'Africa, di grande importanza strategica, i sovietici hanno improvvisamente tolto il loro appoggio alla Somalia, tradizionalmente filo-sovietica, ma anche filo-araba e non comunista, e lo hanno dato al nuovo regime militare dell'Etiopia, che proclama apertamente una fedeltà comunista, e hanno offerto ai leaders etiopici notevoli forniture di armi per la loro campagna di repressione contro il movimento autonomista in Eritrea e il movimento filo-somalo nell'Ogaden. Tuttavia, al momento, a causa del rilevante appoggio arabo alla Somalia e della relativa mancanza di consolidamento del nuovo regime etiopico, i sovietici sembrano ancora oscillare tra una politica decisamente filo-etiopica e il tentativo di « mediare » un compromesso.

Più in generale, è assai incerto se i sovietici saranno in grado di consolidare le conquiste in simpatia e in influenza locale che la loro nuova militanza gli ha permesso di ottenere a spese dell'Occidente; precedenti esperienze sia in Africa che nel mondo arabo oppongono solide argomentazioni a questa eventualità. Tuttavia, ciò che deve preoccupare l'Occidente è che queste recenti attività sovietiche in Africa mostrano chiaramente come i sovietici, ribadendo che la loro concezione della distensione è compatibile con un'incessante « lotta ideologica », sotto questa intestazione includano anche la lotta armata, purché non conduca ad una guerra diretta tra l'Unione Sovietica e i governi occidentali. Questa prassi deve sollevare il problema dei mezzi disponibili all'Occidente per imporre un'interpretazione meno militante della distensione.

L'influenza del problema Nord-Sud

Indipendentemente dagli eventi delle specifiche aree contese, negli ultimi anni l'equilibrio dell'influenza mondiale tra Est e Ovest è stato seriamente influenzato dalla crescita di una tensione generalizzata tra le democrazie industrialmente avanzate dell'Occidente da una parte e i paesi meno sviluppati del Sud dall'altra. I motivi di lagnanza delle nazioni povere del Sud, che rappresentano la grande maggioranza dell'umanità nonché un'effettiva maggioranza nelle Nazioni unite, hanno determinato negli anni un atteggiamento sempre più anti-occidentale e quest'atteggiamento, espresso in numerosi voti critici all'Onu nonché dall'atmosfera generale del Terzo mondo, ha a sua volta progressivamente diminuito la libertà di movimento delle potenze occidentali sulla scena internazionale, e aumentato quella delle potenze comuniste.

Le lagnanze in questione furono espresse per la prima volta in maniera rilevante più di un decennio fa alla Conferenza delle Nazioni unite sul commercio e lo sviluppo (Unctad), nonché alle conferenze dei cosiddetti paesi non-allineati. Erano imperniate sui problemi dell'economia mondiale, specie sulla tendenza dei prezzi delle materie prime a crollare in rapporto ai prezzi delle merci manufatte (tra la guerra di Corea e la crisi petrolifera), sulla difficoltà per i paesi meno sviluppati di vendere i loro prodotti sui mercati dei paesi avanzati, e sull'influsso negativo esercitato da entrambi questi fattori sulla loro bilancia commerciale e sul loro debito conseguentemente sempre più oneroso, e quindi tale da annullare in parecchi paesi tutti gli effetti positivi degli aiuti per lo sviluppo e degli investimenti privati.

Non può essere compito di questo rapporto analizzare i problemi economici sottostanti a queste lagnanze, e ancor meno proporre rimedi. Qui ci dobbiamo occupare dell'influenza esercitata sull'equilibrio politico tra Est e Ovest dall'attitudine sempre più anti-occidentale presente nella maggioranza dei paesi « meridionali ». In particolare, la crisi petrolifera fu largamente intesa, in questo clima, come un primo trionfo dei produttori di materie prime sui paesi industriali, con i ricchi stati produttori di petrolio che prenderanno le parti della maggioranza povera. Fu sotto quest'impressione che numerose risoluzioni di fatto anti-occidentali, come la risoluzione « anti-sionista » o l'ammissione dell'Olp, furono accettate dall'Assemblea generale delle Nazioni unite. Ma anche più importante, nel nostro contesto, è stato l'influsso indiretto sulla rispettiva libertà d'azione internazionale dei sovietici e dell'Occidente, come s'è visto, ad esempio, in Angola.

Negli anni, però, questo fattore di debolezza occidentale e forza orientale potrebbe tendere a ridursi, se non ad invertirsi. Da un canto, le potenze occidentali hanno finito, lentamente ma progressivamente, col rendersi conto della gravità della situazione economica di molti paesi meridionali, e con l'accettare la necessità di trovare soluzioni pratiche perfino a costo di notevoli concessioni materiali a quei paesi. D'altro canto, il rifiuto sovietico di prender parte a negoziati per queste soluzioni — con la specifica motivazione che la povertà delle nazioni ex-coloniali è dovuta allo sfruttamento imperialista e dovrebbe essere alleviata dagli imperialisti, mentre i sovietici non devono loro nulla — è diventato sempre meno convincente e sempre più lampante. Perciò si può supporre che l'opinione pubblica « meridionale » possa tornare nuovamente favorevole all'Occidente, man mano che gli sforzi occidentali per trovare rimedi costruttivi alle rivendicazioni meridionali si faranno più efficaci, e man mano che l'Occidente cercherà più insistentemente di coinvolgere anche il blocco sovietico in questi sforzi riparatori.

III. I mutamenti nell'equilibrio militare

Le superpotenze

Il quadro generale.

Almeno fin dall'inizio dell'era post-krusceviana, i sovietici, sotto l'influsso della loro sconfitta nella crisi dei missili cubani, hanno fatto un costante, prolungato sforzo per migliorare la loro posizione militare, nei settori delle armi strategiche nucleari, della mobilità convenzionale mondiale, e della forza regionale in Europa. Nella prima fase dello stesso periodo rafforzarono considerevolmente anche i loro contingenti sulla frontiera cinese. Lo sforzo militare si è intensificato talmente che gli esperti occidentali lo ritengono dell'11-13% del Pnl sovietico, in confronto al 6% circa per gli Stati Uniti².

Questo sforzo dei sovietici per migliorare la loro posizione relativa è stato coronato da un notevole successo. Nel 1969, all'inizio dei più importanti negoziati per la distensione, si credette che i sovietici stessero per raggiungere un'approssimativa parità strategica con gli Stati Uniti. La maggioranza degli esperti occidentali pensò che l'alto costo richiesto dalla prosecuzione di questo sforzo fosse una delle ragioni fondamentali dell'interesse sovietico per la distensione in generale e per i Salt in particolare, e che i sovietici quindi sarebbero stati disposti a stabilizzare con accordi la parità già conseguita piuttosto che continuare un simile sforzo per ottenere la superiorità strategica.

Comunque, lo sforzo militare sovietico è continuato in maniera costante negli ultimi anni, tendendo a produrre un ulteriore mutamento nell'equilibrio militare globale. Senza violare l'accordo dei Salt I e pur

² Tutte le cifre riportate in questa sezione sono basate su *The Military Balance* 1976-77, pubblicato dall'International Institute of Strategic Studies, London (1976).

mantenendosi entro i limiti, molto alti, della bozza d'accordo di Vladivostok del 1974, attualmente rispetto agli Usa dispongono di un numero considerevolmente maggiore di missili strategici a testata nucleare, Icbm e Slbm (1.527 Icbm e 845 Slbm nel 1976 contro rispettivamente 1.054 e 656 per gli Usa) con una potenza totale in megatoni notevolmente superiore anche se, finora, con un numero di testate notevolmente inferiore a causa del più avanzato « mirving » dei missili americani. Inoltre hanno aumentato particolarmente il numero e la precisione dei missili con elevata capacità di carico in grado di distruggere i silos dei missili americani in un'ipotetico primo colpo, e sembra che abbiano intensificato i loro preparativi di difesa civile, che potrebbe ridurre il danno causato da un attacco di ritorsione.

All'opposto, gli americani nel 1967 smisero di aumentare il numero dei loro missili strategici e sono ancora notevolmente al di sotto del tetto di 2.400 deciso a Vladivostok. Tuttavia, gli americani erano e sono tuttora in testa per quanto riguarda la precisione dei missili e l'introduzione di testate multiple a guida indipendente e indirizzabili su bersagli differenti (Mirv), e hanno l'opzione di introdurre altri importanti miglioramenti tecnologici se così dovessero decidere, in particolare il bombardiere B-1, la testata nucleare A-12, versioni più sofisticate del missile da crociera e i nuovi sommergibili del tipo Trident dotati di missili nucleari.

Intanto, la notevole crescita e lo spiegamento in tutto il mondo delle forze navali sovietiche e l'accresciuto campo d'azione del trasporto aereo sovietico, hanno portato a dimensioni globali la capacità d'azione bellica convenzionale dell'Unione Sovietica. Anche il numero delle forze sovietiche e del Patto di Varsavia di stanza in Europa è alquanto aumentato, e il loro equipaggiamento si sta rapidamente modernizzando. Ma anche in questo campo gli americani sono tecnologicamente in testa nello sviluppo e nell'iniziale utilizzazione di munizioni di precisione teleguidate (Pgm).

La questione della superiorità strategica.

La continuità e la rilevanza dello sforzo bellico sovietico nonostante la distensione è stata interpretata in almeno tre modi. Potrebbe essere dovuta ad una tradizione autoperpetuantesi dell'« establishment » militare sovietico, un automatismo burocratico che procede senza bisogno di una nuova decisione politica. Ma ciò, a nostro avviso, è improbabile per un arco di tempo così lungo in un regime in cui tutte le sezioni della burocrazia, inclusa quella militare, sono sempre subordinate alla preminenza del partito, cioè del Politburo, e dove ogni questione importante diventa automaticamente « una questione politica ».

Potrebbe essere dovuta, in un quadro di persistente sfiducia reciproca tra le superpotenze, al timore di restare indietro nella competizione con i progressi tecnici americani, e al desiderio di cautelarsi contro sviluppi imprevisti. Ciò è assai plausibile, almeno come spiegazione parziale. Infatti non c'è accordo sulla sospensione dei progressi tecnologici negli armamenti, e anche se sia i sovietici che il presidente Carter ultimamente hanno accennato alla sua auspicabilità, non sembra che vi sia alcun metodo per poter controllare l'osservanza di un eventuale accordo del genere. In queste circostanze, è naturale che i sovietici cerchino di migliorare la propria tecnologia bellica e di compensare con la quantità il progresso qualitativo americano.

Infine, il rilevante e ininterrotto sforzo bellico dei sovietici potrebbe essere dovuto ad una deliberata decisione politica di puntare alla superiorità mondiale delle proprie forze armate e alla superiorità strategica nucleare. Nella sua forma generale l'obiettivo della superiorità militare in tutto il mondo sembra avere un certo senso per quella delle due superpotenze rivali il cui arsenale economico per l'azione diplomatica è di gran lunga inferiore a quello della sua avversaria, e il cui fascino ideologico sembra in declino in molte aree. La tentazione di compensare la debolezza economica e ideologica con la forza militare dev'essere notevole. Ma nella sua forma specificamente nucleare, la probabilità di uno sforzo sovietico per conquistare la superiorità strategica è stata ridimensionata da numerosi stimati esperti occidentali, da McNamara a Kissinger, in base al fatto che lo sforzo sarebbe politicamente privo di significato: finché nessuno potrà iniziare una guerra nucleare senza rischiare un inaccettabile danno, anche se il numero e il valore delle sue armi può essere superiore sulla carta, questa superiorità numerica non potrebbe essere utilizzata per obiettivi politici.

Ci permettiamo di non essere d'accordo con questi esperti e di affermare che la superiorità strategica nucleare potrebbe essere politicamente significativa, almeno se associata alla superiorità convenzionale in particolari punti di aggressione o pressione. È vero che la superiorità strategica nucleare di per sé potrebbe essere usata solo per minacciare o portare a termine un « primo attacco » nella convinzione che l'aggressore potrebbe distruggere tanta parte della capacità di ritorsione del suo avversario da far considerare accettabile il rischio residuo; per essere di fatto concepibile in un calcolo razionale, ciò richiederebbe un'enorme superiorità tecnologica o qualitativa e, anche tenuto conto del numero dei missili sovietici ad elevata capacità di carico e delle massicce preparazioni di difesa civile, sembrerebbe impossibile che possano ottenere una superiorità qualitativa sufficiente per dare inizio deliberatamente a un olocausto nucleare. Inoltre tutte le tradizioni politiche e perfino ideologiche sovietiche contrastano con la prospettiva di rischiare sessan-

t'anni di conquiste in un solo disperato colpo. I leaders sovietici sono burocrati consapevoli del proprio potere con motivazioni solo in parte ideologiche; non sono fanatici avventurieri del genere di Hitler.

Ma una reale superiorità nucleare di tipo più limitato, anche puramente quantitativo, potrebbe diventare politicamente significativa se associata alla superiorità convenzionale in particolari fronti. La sua importanza consiste nel fatto che più forte appare strategicamente l'Unione Sovietica in confronto agli Stati Uniti, meno credibile si fa la minaccia di una ritorsione nucleare americana ad un attacco sovietico di tipo convenzionale. Diminuire questa credibilità è stato a lungo uno degli obiettivi principali della diplomazia sovietica; di qui la recente proposta presentata dal Patto di Varsavia di uno specifico accordo per vietare l'impiego delle armi atomiche in qualsiasi conflitto europeo. Giacché, una volta eliminata la paura di una ritorsione nucleare statunitense, non ci sarebbero più ostacoli all'impiego o alla minaccia di un'azione militare convenzionale in zone in cui i sovietici hanno una superiorità locale. Perfino adesso, all'ombra della parità nucleare, quest'azione è possibile in aree remote che sembrano politicamente importanti ai sovietici. Con la superiorità nucleare o almeno la sua parvenza, potrebbe sembrare conveniente in vari punti critici del Terzo mondo, e i pretesti ideologici non mancherebbero.

Ovviamente ci sono delle aree in cui il rischio di un'azione militare convenzionale che potrebbe portare ad una ritorsione nucleare si farebbe più serio per la presenza di forze americane sul posto, specie in Europa. Ma anche qui la superiorità nucleare sovietica o la sua parvenza potrebbe diminuire la credibilità di questa ritorsione abbastanza da dare buoni risultati, cioè da costringere alcuni paesi occidentali a fare delle concessioni sotto la mera minaccia implicita della forza convenzionale superiore. La Finlandia democratica ma indifesa ha dovuto a lungo piegarsi ai desideri sovietici nella sua politica estera e difensiva, nell'orientamento del suo commercio estero e perfino nella scelta dei suoi capi di governo. Se alcuni degli altri paesi neutrali, o perfino alcuni membri della Nato, dovessero sentirsi indifesi come la Finlandia, potrebbero essere indotti a seguirne l'esempio, oppure a tentare l'quanto disperato espediente di farsi anch'essi un armamento nucleare.

L'impiego politico della superiorità strategica, quindi, è la possibilità di esercitare una pressione politica mediante la superiorità locale. Perciò l'Occidente ha il compito di impedire che la superiorità strategica o la sua parvenza s'abbia a realizzare, se possibile con negoziati, se necessario con un adeguato contrattacco.

L'equilibrio regionale in Europa

Nel teatro europeo, i negoziati per una mutua riduzione delle forze nel settore centrale del fronte — comprendente Polonia, Cecoslovacchia e Germania orientale da una parte, Germania occidentale e i paesi del Benelux dall'altra — sono andati avanti senza successo per parecchi anni. I paesi del Patto di Varsavia, le cui forze e soprattutto l'equipaggiamento nell'area sono numericamente superiori, indipendentemente dalla vicinanza delle potenti riserve nella Russia occidentale, propongono una mutua riduzione di forze (Mfr) con eguali quantità ed eguali proporzioni in entrambe le parti; le potenze Nato, numericamente inferiori e con le riserve americane assai distanti, insistono su una mutua bilanciata riduzione di forze (Mbfr) a livelli eguali.

Di fatto, il vantaggio orientale in quantità di truppe non è molto ampio e appena sufficiente per la parte attaccante in una guerra moderna; ci sono stati degli incrementi negli ultimi anni, ma recentemente se ne sono avuti alcuni anche nelle forze americane e tedesco-occidentali. Tuttavia il vantaggio orientale è notevole nel settore degli aerei da combattimento e assai rilevante anche per quanto riguarda i carri armati, la più importante arma offensiva (all'incirca di tre a uno). Dal punto di vista tecnico, spesso l'equipaggiamento occidentale è di livello superiore, ma attualmente il Patto di Varsavia sta facendo grandi sforzi di ammodernamento e, diversamente dall'equipaggiamento del Patto di Varsavia, quello occidentale risente del fatto di non essere standardizzato a livello internazionale, un fattore che è destinato a rendere più difficile la cooperazione logistica e intersettoriale. Tuttavia l'Occidente ha una netta superiorità nelle moderne armi anticarro, che sarebbe ulteriormente accresciuta con l'introduzione della « bomba al neutrone ». Infine, un fattore stabilizzante in questa regione è l'incertezza sull'affidabilità di alcune delle forze dei paesi dell'Est in una guerra offensiva.

Negli ultimi anni è stato introdotto un elemento nuovo con l'installazione nella Russia occidentale di tipi più avanzati di missili sovietici a medio raggio programmati per avere come bersaglio l'Europa occidentale e/o il Medio Oriente. Questi missili « regionali », che possono essere visti come un dispositivo ad uguagliare o superare i « Forward Based Systems » americani nell'Europa occidentale, non sono per ora soggetti a negoziati a livello strategico o locale, ma è chiaro che influiscono sull'equilibrio regionale.

In ogni modo, negli ultimi tempi i sovietici si sono sentiti abbastanza forti da tentare ancora una volta di fare pressioni politiche su alcuni dei loro vicini occidentali, sia neutrali che membri della Nato. Al Nord, dove la situazione sub-regionale rispetto alla Norvegia e alla Danimarca

è particolarmente favorevole alle forze sovietiche, i sovietici si sono serviti del presidente della Finlandia Kekkonen per ammonire i norvegesi che una loro più stretta cooperazione con la Germania occidentale renderebbe difficile alla Finlandia continuare la cooperazione scandinava con la Norvegia. Al centro, hanno cercato di dire al governo austriaco che tipo di formula per l'inclusione di Berlino Ovest in un trattato con la Germania occidentale potrebbero firmare e quale no; agli stessi tedeschi occidentali è stato detto che il funzionamento dell'accordo delle quattro potenze su Berlino potrebbe dipendere dalla qualità delle loro relazioni con gli stati del blocco sovietico. Più in generale, l'accordo stesso è stato interpretato nelle dichiarazioni sovietiche e tedesco-orientali in senso restrittivo, cioè come valido solo per Berlino Ovest, e ci sono stati sforzi sistematici per diminuire nella pratica quel che resta dello status delle quattro potenze di Berlino Est. Abbiamo già menzionato i tentativi di fare pressione sulla Jugoslavia perché reinterpreti il suo non-allineamento come una forma di allineamento con l'Unione Sovietica. Finora tutti questi tentativi di esercitare pressioni sono falliti, ma vanno considerati sintomatici della valutazione sovietica del rapporto di forze in Europa.

Con tutto ciò, al momento non c'è una tensione acuta in Europa lungo le frontiere Est-Ovest, e non è probabile che si determini purché gli equilibri regionale e strategico non peggiorino in maniera apprezzabile, e non si verifichi in Jugoslavia una grave crisi di successione.

L'equilibrio regionale in Asia orientale sud-orientale

L'equilibrio militare nell'Asia orientale e sud-orientale è più complesso e incerto che in Europa. La ragione formale è che in questa regione non ci sono ampie alleanze militari sul tipo della Nato e del Patto di Varsavia, ma solo patti di sicurezza bilaterali di alcuni paesi o con gli Usa o con l'Urss. (L'unico tentativo di costituire un blocco militare regionale — l'organizzazione per il trattato del Sud-Est asiatico costituitasi nel 1954 con la partecipazione di Usa, Inghilterra e Francia — non è mai stato operante e si è spento definitivamente nel 1977). La ragione più concreta è che in questa regione si trovano le due principali potenze comuniste e che queste sono implicate in un aspro conflitto tra di loro, che impedisce la formazione di un singolo « fronte » Est-Ovest.

Ne consegue che in questa regione, nelle attuali condizioni, esistono solo alcuni equilibri occasionali che possono essere descritti separatamente. Tuttavia, in rapporto a possibili sviluppi futuri, questi equilibri sono collegati fra loro, nel senso che anche una limitata « normalizzazio-

ne » cino-sovietica inciderebbe su tutti e potrebbe perfino creare uno stato di notevole squilibrio regionale. Inoltre, tutti dipendono in qualche misura dalla presenza delle forze statunitensi in questa parte del mondo.

Urss-Cina.

Lungo un confine di circa 7.400 km., l'Urss ha spiegato 43 divisioni corrispondenti nominalmente ad un quarto circa del suo esercito; tuttavia queste divisioni non sembrano essere ad effettivi completi. Missili nucleari sovietici sono dislocati anche lungo la ferrovia transiberiana. Settantacinque delle 142 divisioni dell'esercito cinese (per un totale di 3 milioni di uomini) sono spiegate lungo il confine con l'Unione Sovietica e la Mongolia; basi di lancio per Mrbm e Irbm sono installate nella provincia del Sinkiang. Nel complesso, la Cina dispone di più truppe nella regione di confine, ma il suo equipaggiamento inferiore e la superiorità della forza nucleare sovietica escludono ogni ipotesi di un serio attacco cinese. Invece un'invasione russa è ostacolata dalla vastità dell'area e della popolazione cinese; un attacco nucleare puramente distruttivo sui centri militari e industriali cinesi, anche se concepibile, sarebbe pieno di rischi perché potrebbe determinare non solo la distruzione di alcune città sovietiche, ma anche una successiva guerra terrestre che impegnerebbe ingenti forze sovietiche per un tempo indefinito. In questo modo un equilibrio approssimativo sembra esistere effettivamente finché la Cina conserva la sua coesione politica e militare.

Urss-Giappone.

L'unica grande nazione trilaterale in quest'area, il Giappone, non considera la Repubblica popolare cinese una minaccia militare, non solo per il suo problema con la Russia, ma anche per l'assenza di una grande marina cinese. L'Unione Sovietica, invece, è ritenuta una minaccia potenziale per il Giappone, sia per l'incerto stato delle loro relazioni diplomatiche in assenza di un trattato di pace, sia per la rilevanza della presenza militare e navale sovietica nell'Asia orientale. Trenta divisioni sovietiche con circa 2000 aerei sono dislocate nell'estrema regione orientale, mentre la flotta sovietica del Pacifico ammonta a 750 navi per un totale di 1,2 milioni di tonnellate e include 120 sommergibili. Quaranta di questi sommergibili sono a propulsione nucleare, e molte delle navi trasportano missili nucleari.

Di contro a ciò, la forza auto-difensiva giapponese comprende un

esercito di 13 divisioni, una marina di 150 navi per un totale di 168.000 tonnellate, e un'aviazione di 500 aerei. Gli Stati Uniti mantengono in Giappone 200 aerei e 20.000 marines e altro personale militare; la VII flotta statunitense stanziata in tre basi — Yokosuka in Giappone, Subic Bay nelle Filippine e Guam — ha 60 navi per un totale di 600.000 tonnellate, tra cui due portaerei con 150 aerei. Anche se la presenza degli americani nel mare e nell'aria può avere un effetto deterrente sproporzionato al loro numero, è chiaro che non c'è alcun equilibrio numerico in questa zona del Pacifico, e la marina sovietica ha la capacità numerica di bloccare le vie di rifornimento marittime vitali per il Giappone. Si pone il problema di quali circostanze spingerebbero il Giappone a decidere un maggiore sforzo navale per proteggerle, e quali difficoltà nazionali dovrebbero essere superate per portare a compimento questa decisione.

Cina-Taiwan.

L'isola di Taiwan, governata dai successori del vecchio governo del Kuomintang sul continente cinese, non è più considerata dagli Usa, dal Giappone e dagli altri governi occidentali come il centro di un'altra Cina. Ma gli Stati Uniti hanno un impegno di sicurezza per proteggere i suoi 17 milioni di abitanti da un'invasione comunista, anche se non avrebbero nulla in contrario ad un accordo pacifico tra il governo di Taiwan e la Rpc. La Repubblica popolare cinese, benché non sia affatto impaziente di forzare l'annessione di Taiwan, ha fermamente rifiutato di impegnarsi a non usare la forza per questo scopo, e ha messo in chiaro che non stabilirà complete e formali relazioni diplomatiche con gli Usa se questi non abbandoneranno il loro impegno di sicurezza nei confronti di Taiwan. Poiché Pechino chiaramente considera che la differenza tra le sue attuali relazioni con Washington e effettive relazioni diplomatiche non è tale da valere qualche concessione e che per Washington sarebbe difficile abbandonare un impegno di sicurezza di così vecchia data nell'Asia orientale senza compromettere la credibilità degli altri, l'attuale stato di tensione in quest'area può ben restare a lungo insoluto.

Per il momento, la marina di Taiwan, con un tonnellaggio complessivo di 180.000 tonnellate (inclusi due sottomarini e 18 cacciatorpediniere), si può dimostrare un deterrente abbastanza efficace alla marina continentale di 410.000 tonnellate (inclusi 55 sommergibili e 18 cacciatorpediniere), specialmente tenendo conto della presenza della VII flotta statunitense nonché dell'esercito di Taiwan di 330.000 uomini. Un maggiore sforzo navale cinese, che potrebbe alterare quest'equilibrio, è improbabile a meno che la Cina non sia disposta a sfidare la politica

americana, presumibilmente solo se le relazioni cino-sovietiche si normalizzassero.

Corea del Nord-Corea del Sud.

La Corea del Nord comunista e la Corea del Sud non comunista si sono fronteggiate lungo il 38° parallelo in un'ostilità virtualmente costante per decenni, salvo per brevi momenti in occasione di episodiche manovre diplomatiche. La Corea del Nord ha trattati di mutua assistenza sia con l'Unione Sovietica che con la Rpc, ma dalla fine della guerra del 1950 nessuna delle due ha incoraggiato una ripresa delle ostilità. La Corea del Sud ha un accordo di sicurezza con gli Usa, in base al quale truppe americane sono rimaste nel paese; nel caso del ritiro delle truppe terrestri statunitensi, previsto dal presidente Carter, il contingente di circa 60 aerei dell'aviazione statunitense verrebbe aumentato e resterebbe sempre in collegamento con le unità vicine. Il che è assai importante in quanto la Corea del Sud, pur avendo il doppio della popolazione del Nord (34 milioni contro 16) e un esercito relativamente superiore (520.000 uomini contro 430.000), ha un'aviazione notevolmente inferiore (200 aerei contro 600). Con la presenza della forza aerea statunitense assicurata, l'equilibrio locale dovrebbe restare stabile a meno che una delle maggiori potenze comuniste a questo punto non decidesse ancora una volta di favorire un'aggressione locale.

Vietnam e Asia sud-orientale.

Dopo il ritiro degli americani dall'Indocina, il Vietnam comunista unificato con il suo esercito di 600.000 uomini non solo è diventato la forza predominante della penisola, ma anche una potenza militare la cui forza ed esperienza bellica non sono eguagliate in tutto il Sud-Est asiatico. Anche se mosse espansionistiche non sembrano prevedibili in un prossimo futuro tenuto conto della pressante preoccupazione del Vietnam per la ricostruzione, il fatto che l'esercito vietnamita sia ancora tenuto con gli effettivi di guerra due anni dopo la fine dei combattimenti, sta causando una certa inquietudine nella regione.

Finora gli stati del Sud-Est asiatico associati nell'Asean — Thailandia, Malaysia, Singapore, Indonesia e le Filippine — non hanno reagito alla nuova situazione cercando di costituire un nuovo equilibrio militare, ma con la decisione di Bali del 1976 di rafforzare la « tenuta » dell'area contro la sovversione con una costruttiva campagna contro la povertà, la fame, la malattia e l'analfabetismo. Quest'iniziativa merita certamente l'appoggio dell'area trilaterale; il Giappone ha già promesso quest'appoggio alla conferenza al vertice dell'Asean tenutasi a Kuala Lumpur nel 1977, e gli Stati Uniti hanno fatto altrettanto al successivo « meeting » di Manila.

IV. I compiti nelle relazioni Est-Ovest

I nostri obiettivi fondamentali

Nell'introduzione abbiamo rilevato che un ordine mondiale stabile, come spesso se lo figura l'Occidente, non è un obiettivo realistico in un mondo fondamentalmente instabile, così come non lo è la visione ideologica orientale di un mondo in movimento verso un regime globale comunista secondo leggi predeterminate. Ma l'illusione della stabilità ha l'ulteriore svantaggio di tendere a relegare l'Occidente ad obiettivi difensivi e ad un'attitudine politica reattiva. Il solo tipo di ordine mondiale che possiamo realisticamente prefigurarci è un ordine talmente flessibile da consentire mutamenti pacifici. Ma questo è qualcosa di assai diverso dalla situazione attuale, in cui una trasformazione pacifica è possibile nelle democrazie industrialmente avanzate e una trasformazione più o meno pacifica è frequente nel Terzo mondo, mentre le potenze comuniste insistono che la loro sfera di potere non dovrebbe essere disponibile ad alcun cambiamento che non fosse pianificato dai loro partiti al governo.

Quindi, come direttiva fondamentale per le nostre relazioni a lungo termine con le potenze comuniste, l'Occidente non dovrebbe accontentarsi di difendere i suoi valori fondamentali e di cercare di realizzarli solo sul proprio territorio: dovrebbe porsi l'obiettivo di influire sui processi naturali di trasformazione che si verificano nel Terzo mondo e perfino nel mondo comunista, in una direzione che sia favorevole piuttosto che sfavorevole a quei valori.

Ciò non vuol dire che dovremmo mirare a « rendere il mondo sicuro per la democrazia occidentale » o per il capitalismo occidentale. In molti paesi del Terzo mondo, le istituzioni democratiche occidentali sembrano essersi dimostrate inadatte al loro attuale stadio di sviluppo,

e lo stesso vale ancor più per un sistema economico fondato sulla libera iniziativa. Nei paesi a regime comunista una transizione alla democrazia nel senso occidentale del termine non sembra concepibile nel prossimo futuro senza un crollo dei loro regimi; e uno dei taciti assunti alla base della distensione è che non dovremmo mirare ad una crisi « destabilizzante » di questo genere. Di fatto, la destabilizzazione del regime sovietico è chiaramente impossibile dal di fuori; invece la destabilizzazione di alcuni dei regimi dei paesi dell'Est potrebbe essere possibile, ma non recherebbe alcun vantaggio né alle loro popolazioni né all'Occidente, perché provocherebbe un intervento sovietico che potrebbe anche risolversi in un regime ancor più duro e più asservito.

Parlando di trasformazione pacifica di questi regimi verso i valori in cui noi crediamo, miriamo in sostanza a mutamenti interni cioè ad influenzare le scelte effettivamente possibili e necessarie entro la loro specifica struttura di base. Ci riferiamo a scelte tra uno sforzo militare teso ad estendere la propria sfera di influenza e uno sforzo maggiore verso una produzione di beni di consumo: tra un rigido isolamento dal mondo non comunista e le sue idee e una più ampia libertà di comunicazione; tra una più spietata repressione di ogni tipo di dissenso e maggiori libertà civili che sarebbero perfettamente possibili anche senza una perdita di potere del partito al governo; tra un controllo più stretto degli stati est-europei da parte dell'Unione Sovietica e una maggior autonomia concessa nel quadro della loro permanenza all'interno del Patto di Varsavia.

Queste alternative si ripresentano in continuazione, perché sono intrinseche alla situazione del blocco sovietico. L'Occidente non può influenzarle efficacemente limitandosi a propagare le sue preferenze o a rivolgere richieste ai leaders sovietici. Ma nel condurre, nel quadro della distensione, le trattative sulla limitazione degli armamenti e della violenza internazionale, sui termini per la cooperazione economica e per la comunicazione attraverso le frontiere, può configurare le alternative poste di fronte ai suoi partners nella negoziazione in maniera tale da rendere una scelta interna più gratificante per loro di un'altra. È in questo senso che l'obiettivo fondamentale di una trasformazione pacifica in direzione dei nostri valori dovrebbe guidare la nostra attività diplomatica.

Alcuni concreti obiettivi politici

Alla luce dei mutamenti e delle alterazioni nell'equilibrio politico e militare testé analizzati, sembrano emergere quattro gruppi principali di obiettivi politici per l'azione occidentale in rapporto alle potenze

comuniste: il primo è la preservazione di una deterrenza credibile contro le minacce militari associata ad un nuovo sforzo per limitare la corsa agli armamenti. Il secondo è il tentativo di limitare l'impiego della violenza internazionale nelle aree critiche — inclusa la gara nelle esportazioni di armi — sia mediante « regole fondamentali » generali sia mediante soluzioni specifiche per le aree in questione. Il terzo è il controllo dell'interdipendenza economica tra gruppi di stati implicati tra loro in un conflitto politico a lungo termine. Il quarto è il miglioramento del rispetto per i diritti umani. A vari livelli, in appoggio a questi obiettivi vanno usate sia l'azione unilaterale occidentale che la negoziazione Est-Ovest.

Una deterrenza credibile e la limitazione degli armamenti.

Una deterrenza credibile, da raggiungersi o conservarsi con l'azione occidentale, è la base indispensabile per rendere possibili i negoziati sulla limitazione degli armamenti. Viceversa, tali negoziazioni dovrebbero mirare a conservare l'effettiva deterrenza al più basso livello possibile.

Per i paesi occidentali, la credibilità della deterrenza nucleare americana dipende in misura considerevole dalla presenza di cospicue forze americane nelle aree principali da difendersi. Ciò è stato sempre riconosciuto per quanto riguarda l'Europa occidentale, ma nelle attuali condizioni va ricordato anche per quanto riguarda l'Asia orientale, ove il ritiro americano dall'Indocina e dalla Thailandia è stato recentemente seguito dall'annuncio del futuro ritiro delle forze terrestri dalla Corea del Sud e da discussioni sul futuro dell'accordo di sicurezza con Taiwan. Per conservare un senso di sicurezza in quest'area è assolutamente necessario sottolineare maggiormente l'importanza della permanenza di una presenza regionale americana che consista in ogni caso di cospicue forze navali e aeree. Per converso, nessun provvedimento americano da solo conserverà nel tempo un'effettiva deterrenza in assenza di adeguati sforzi convenzionali da parte degli alleati regionali degli Usa, sia in Europa sia nell'Asia orientale.

Ipotizzando una base di questo tipo, la limitazione degli armamenti in teoria può essere tentata a tre livelli. A livello strategico nucleare, gli incontri bilaterali russo-americani dei Salt sembrano aver fatto qualche concreto progresso dopo un periodo di ristagno, ma restano ancora gravi difficoltà; inoltre stanno sorgendo sempre più dubbi sulla possibilità che i nuovi progressi tecnologici, come i missili da crociera e altre nuove armi dotate di diversa gittata, permettano un altro accordo sui limiti numerici massimi controllabili con i mezzi nazionali di entrambe le parti. Gli Fbs americani e i missili nucleari sovietici a media o

intermedia gittata, cioè quei sistemi d'arma controllati dalle due superpotenze ma puntati su obiettivi dislocati sui territori dei paesi europei, non sono stati finora oggetto di alcun negoziato. I colloqui di Vienna (Mbfr o Mfr) vertono sulla riduzione dei contrapposti schieramenti militari nell'area di più intensa concentrazione delle forze, cioè il settore centrale del fronte europeo; finora non è stato tentato alcun negoziato per i settori settentrionale o meridionale d'Europa o per lo spiegamento delle forze navali.

Nei colloqui sulla limitazione delle armi strategiche, il problema principale consiste nell'integrare il livello massimo dei sistemi d'arma strategici consentiti con limiti specifici per i tipi di sistemi in cui ciascuna delle due superpotenze è in vantaggio, in particolare i missili da crociera americani a gittata intermedia o intercontinentale e i missili sovietici ad elevata capacità di carico in grado di distruggere i silos dei missili statunitensi. Un'ulteriore complicazione è rappresentata dalla difficoltà di valutare il raggio d'azione di un missile da crociera mediante i normali mezzi di ricognizione aerea.

In fatto di armi a raggio intermedio, sembra appropriato che l'installazione nella Russia occidentale di nuovi tipi di missili puntati sull'Europa induca a negoziati su un nuovo livello, in cui queste armi dovrebbero essere comparate agli Fbs americani e possibilmente anche ai missili da crociera di raggio corrispondente che potrebbero essere installati in Europa, negoziati cui non solo le superpotenze, ma anche i loro alleati più direttamente interessati dovrebbero prender parte. È chiaro che lo scopo naturale di questi incontri dovrebbe essere la definizione di un limite massimo per le armi corrispondenti di entrambe le parti.

Negli incontri per l'Mbfr o l'Mfr sembra illusorio aspettarsi che i paesi della Nato acconsentano ad una riduzione eguale e simmetrica per entrambe le parti, lasciando inalterata la pesante supremazia del Patto di Varsavia nelle armi offensive, o che i paesi del Patto di Varsavia acconsentano alla riduzione a eguali livelli originariamente proposta dalla Nato. La strada più promettente per un accordo che sia stata suggerita finora sembra essere l'idea contenuta nell'ultima proposta Nato di una riduzione asimmetrica, che prevede il ritiro di più armi tattiche e testate nucleari da parte dell'Occidente e di più carri armati da parte dell'Est. In questo caso un progresso tecnologico può realmente creare una nuova base per un negoziato: la condizionale disponibilità americana a rinunciare all'impiego della « bomba al neutrone », concepita soprattutto come una potente arma anticarro, potrebbe dimostrarsi un serio incentivo per il Patto di Varsavia a rinunciare in cambio alla loro superiorità in carri armati.

Per il momento appaiono improbabili dei negoziati sul fronte

nord-europeo, ove le ingenti forze orientali sono stanziare soprattutto all'interno dell'Unione Sovietica, o in Europa meridionale, ove l'equilibrio militare sarebbe più favorevole all'Occidente se solo potesse essere preservata la stabilità politica. In teoria, esiste una possibilità di raggiungere un accordo su un equilibrio navale nel Mediterraneo, ove i sovietici hanno pubblicamente proposto il ritiro da entrambe le parti delle navi da guerra e dei sommergibili ad armamento nucleare; tuttavia sembra improbabile che negoziati su questo cruciale mare possano realmente iniziare mentre rimane così incerto il futuro atteggiamento politico di tanti stati costieri. Forse è più probabile un accordo sulla rinuncia alle basi militari nell'oceano Indiano, suggerita pubblicamente l'anno scorso sia da Breznev che da Carter, in particolare dopo che i recenti mutamenti interni dell'India hanno alquanto ridimensionato le speranze sovietiche di una posizione privilegiata in questa regione.

Quanto all'area del Pacifico, non sembra che esista per il momento nemmeno quel minimo di equilibrio approssimativo che rende possibili dei negoziati fruttuosi.

La violenza nelle aree di crisi.

La formula sovietica di associare la « coesistenza pacifica tra gli stati » con la « lotta ideologica » ha avuto sempre margini abbastanza confusi da permettere l'incoraggiamento di forme violente di lotta, incluso il rifornimento di armi e l'addestramento delle forze impegnate in « guerre di liberazione nazionali ». Il livello raggiunto da quest'assistenza in casi specifici è dipeso dalla valutazione sovietica del rischio dell'« escalation »; questo rischio fu di fatto l'argomento cruciale dei sovietici nelle discussioni del 1960 con i cinesi sulla necessità e la possibilità di evitare una guerra mondiale.

Dati questi fatti, un accordo con i sovietici su « regole fondamentali » generali per evitare la violenza nelle aree critiche appare improbabile. Ma la discussione diplomatica sull'argomento resta pur sempre necessaria nel contesto della proposta sovietica (fatta nel 1976 all'Assemblea generale delle Nazioni unite) di un nuovo trattato generale sulla rinuncia all'impiego e alla minaccia della forza. Infatti nella loro bozza di questo trattato, i sovietici cercano di stabilire delle eccezioni legittimanti l'impiego della forza non solo nell'autodifesa individuale o collettiva — le sole eccezioni riconosciute dall'Occidente — ma anche per i « movimenti di liberazione » o per le « guerre per cancellare i risultati di un'aggressione », perché in questi casi la forza sarebbe impiegata secondo gli scopi delle Nazioni unite. Un trattato di questo tipo stabilirebbe, in verità, il tipo sbagliato di regole fondamentali e dovrebbe essere respinto fermamente dall'Occidente.

Un possibile approccio per fare dei progressi in questo campo potrebbe essere il tentativo di porre dei limiti alle esportazioni di armi nelle aree critiche dell'Est o dell'Occidente da parte delle potenze industriali avanzate. In passato le proposte occidentali in tal senso per quanto riguarda il Medio Oriente non hanno trovato eco, ma negli ultimi tempi la discrepanza tra la generale povertà e le crescenti spese per gli armamenti della maggioranza dei paesi del Terzo mondo è diventata così evidente, che si fa sempre più difficile opporsi agli armamenti in favore di una limitazione delle esportazioni di armi. In attesa di un accordo generale, si potrebbe cominciare col porre delle limitazioni alle esportazioni di armi verso specifiche aree.

In assenza di norme concordate, l'impiego della forza come mezzo per espandere la potenza e l'influenza ideologica sovietica si può ostacolare solo nel contesto di specifiche crisi, prevenendo tempestivamente l'azione prima che le crisi scoppino, intavolando negoziati per giungere a soluzioni costruttive, con la deterrenza militare che vada dalla mobilitazione di forze d'opposizione locali all'impegno verso di queste con varie forme di appoggio a seconda della gravità delle poste in gioco. Così nel caso dell'intervento sovietico in Portogallo, il fatto che questo paese sia legato agli Stati Uniti dall'Alleanza Nato sembra aver impedito a quest'intervento di degenerare nella violenza. Nell'Africa meridionale i governi occidentali non attuarono tempestivamente una costruttiva azione preventiva prima dello scoppio della crisi; solo recentemente, di fronte all'incoraggiamento sovietico e cubano alla violenza, si è tentata una soluzione negoziata. Quanto al Medio Oriente abbiamo visto come i sovietici, pur sollecitando una soluzione negoziata del conflitto arabo-israeliano, continuino a rifornire di armi i più ostinati e disperati oppositori di ogni soluzione negoziata. La politica occidentale dovrebbe mirare ad indurre i sovietici ad optare per l'alternativa costruttiva, facendogli capire che il loro ruolo in una soluzione negoziata deve dipendere da una netta rottura con quelle forze che si oppongono per principio alla negoziazione.

Interdipendenza economica.

La questione dei possibili « collegamenti » tra negoziati sul commercio, sui crediti e sulla cooperazione economica da una parte e negoziati politici e militari dall'altra, sarà discussa in un'altra sezione. Qui ci occupiamo delle intrinseche conseguenze politiche della crescente interdipendenza economica tra gruppi di stati che nello stesso tempo sono implicati in permanenti conflitti politici.

Le speranze occidentali di un favorevole sviluppo a lungo termine della distensione — per limitare le forme del conflitto non solo per un

periodo transitorio, ma progressivamente per un lungo arco di tempo — si sono basate sulla previsione di una crescente interdipendenza economica tra Est e Ovest. In realtà, pare che questo fatto abbia esercitato un'influenza moderatrice sulla reazione pratica (distinta da quella ideologica) del blocco sovietico alla recessione economica in Occidente, almeno dopo che s'ebbe a verificare. Infatti in un primo momento i sovietici incoraggiarono il boicottaggio petrolifero degli arabi e i loro ideologi scrissero trionfanti articoli sulla crisi del capitalismo e sulle possibili implicazioni rivoluzionarie, ma in seguito i governi del blocco sovietico offrirono ai paesi europei le loro risorse petrolifere come alternativa al petrolio arabo, aprirono maggiormente i loro mercati ai macchinari occidentali, e si preoccuparono della contrazione dei mercati occidentali, determinata dalla recessione, verso i loro prodotti.

Tuttavia, se l'interdipendenza sembra aver influito positivamente sull'atteggiamento orientale teso a sfruttare le difficoltà dell'Occidente, almeno in campo economico, è nella natura stessa di tale interdipendenza di agire nei due sensi, anche se non sempre con la stessa intensità. Così la crescente dipendenza occidentale dalle fonti di energia o, dalle materie prime dei paesi orientali e dai loro mercati per la vendita di grano e macchinari, potrebbe non solo rafforzare il generale impegno occidentale nel processo di distensione, ciò che è naturale e salutare, ma anche lasciare alcuni paesi occidentali in balia della pressione orientale sui termini della cooperazione economica. Un paese occidentale le cui industrie abbiano investito enormi somme nella costruzione di impianti sovietici, con l'appoggio di crediti governativi, potrebbe essere indotto a concedere condizioni di pagamento più favorevoli; un paese occidentale che dipenda in misura più che marginale dai rifornimenti di energia orientali o controllati dall'Est, potrebbe perfino finire col sentirsi subordinato alla disponibilità russa nel prendere altre decisioni diplomatiche.

Questo non è un argomento contro lo sviluppo dell'interdipendenza economica tra Est e Ovest, ma una ragione per cui questa interdipendenza dev'essere sottoposta ad un attento controllo. Il principio generale è che nessun singolo paese occidentale dovrebbe dipendere in maniera sproporzionata dall'Est per il suo approvvigionamento di materie prime o di fonti di energia, né per la disponibilità di un mercato per i settori vitali della sua produzione; né alcun paese occidentale dovrebbe vincolare somme rischiose del suo credito a lungo termine in un particolare paese dell'Est o complessivamente nel blocco sovietico. Ovviamente questo principio generale non può indicare delle norme precise su quale sarebbe « una dipendenza sproporzionata » o « una somma rischiosa »; questo dev'essere lasciato in ogni caso al giudizio individuale. Ma non sembra superfluo affermare che nel decidere ogni singolo caso questo principio generale dovrebbe essere ricordato.

Nell'attitudine verso i diritti umani individuali sta una delle differenze fondamentali tra i valori dei governi comunisti e quelli dell'Occidente. Per sua natura, è una differenza che non si può superare facilmente nel quadro della coesistenza pacifica tra sistemi diversi.

Ciò non esclude, tuttavia, la possibilità di raggiungere mediante contatti diplomatici Est-Ovest specifici miglioramenti nell'applicazione pratica del principio comunista della supremazia assoluta dello stato, purché si possano dimostrare necessari o vantaggiosi per la comunicazione tra Est e Ovest e appaiano tollerabili al regime orientale del momento. Ciò si applica agli accordi sul più libero movimento di persone, idee e scritti attraverso le frontiere contenuti nel « Paniere III » dell'Atto finale di Helsinki. Com'era da prevedersi, la loro attuazione nell'Est è restata indietro rispetto alla promessa, ma alcune parti — relative agli scambi scientifici e culturali, ai visti e ai permessi di residenza per gli uomini d'affari, al turismo su larga scala e anche, meno consistentemente, alle facilitazioni per i giornalisti occidentali — sono state messe in pratica in vari paesi dell'Europa dell'Est quando l'occasione, secondo i loro governi, lo richiedeva o lo permetteva.

Oltre a ciò, il preambolo dell'Atto finale contiene un principio generale in difesa dei diritti umani. I governi orientali lo hanno accettato nella consapevolezza che tale principio non può essere imposto a governi sovrani, a parte il fatto che l'accordo di Helsinki non è formalmente vincolante nel diritto internazionale. Tuttavia, la pubblicazione del testo dell'Atto finale contenente questo principio ha avuto un potente effetto nell'Urss e nel blocco sovietico, incoraggiando numerosi individui interessati a diffondere richieste in base a quel testo e a costituire dei gruppi per vedere fino a che punto questo principio sia attuato nei loro paesi. I regimi comunisti, chiaramente imbarazzati da quest'evoluzione, hanno reagito in modi diversi, tendendo dapprima ad ignorare, poi ad intimidire e infine progressivamente ad arrestare e a volte processare gli attivisti dei diritti civili. Ma al momento in cui scriviamo, alcuni di loro sono ancora liberi e attivi, nonostante le crescenti vessazioni ufficiali.

Naturalmente l'opinione pubblica occidentale si è naturalmente interessata alla crescita di un movimento per i diritti civili in Russia e in Europa orientale, e i mezzi d'informazione occidentali, con la loro pubblicità, hanno notevolmente aiutato i suoi esponenti a superare il loro isolamento. Inoltre è ovvio che i governi occidentali non possono ignorare il fatto che nell'Est la gente viene perseguitata e arrestata perché chiede l'attuazione dell'Accordo di Helsinki, e che essi hanno il diritto e anzi il dovere di denunciare questi casi sia nella loro corrente

diplomazia sia alla successiva conferenza di Belgrado per la revisione degli accordi di Helsinki. Al tempo stesso, i governi occidentali devono dare alle loro azioni standards di efficacia e di utilità più impegnativi di quelli dei mezzi di informazione e delle organizzazioni indipendenti che esprimono l'opinione pubblica occidentale. I governi comunisti cercano di sopprimere i gruppi che difendono le libertà civili perché considerano le loro attività dei tentativi di insidiare il proprio regime; conseguentemente la pressione pubblica esercitata in favore di questi gruppi di governi occidentali è destinata ad apparirgli come un tentativo da parte dell'avversario straniero di sovvertire il loro sistema. Il risultato prevedibile è la tendenza a trattare gli attivisti per i diritti civili come degli « agenti imperialisti », con contromisure forse non dissimili da processi di tipo stalinista, e accuse ai governi occidentali interessati di violare, con la loro « interferenza » negli affari interni dell'Est, i principi fondamentali della coesistenza fra sistemi differenti.

Ciò non equivale a dire che i governi occidentali devono inchinarsi a questa pressione e che non possano far nulla di utile in materia di diritti umani. Essi possono e devono insistere perché i regimi orientali sopportino senza protestare le informazioni sulle loro violazioni dei diritti diffuse dai mezzi di comunicazione occidentali, inclusi quelli diretti espressamente all'Est, come parte di quella « lotta ideologica » che essi stessi continuano a proclamare. I governi occidentali, come firmatari dell'Accordo di Helsinki, sono anche autorizzati a denunciare le violazioni della sua clausola sui diritti umani; ma faranno bene a non dare minimamente l'impressione di voler « forzare » ufficialmente dei mutamenti nelle politiche interne orientali. In queste faccende buona parte del risultato — positivo o negativo — dipende da questioni di stile e di metodo, e fu soprattutto per questioni di questo tipo che si ebbero delle temporanee divergenze tra l'Amministrazione Carter e parecchi dei suoi alleati europei. Vale la pena di ricordare, da una parte, che fin dall'inizio della distensione l'emigrazione degli ebrei dall'Unione Sovietica e dei tedeschi da vari paesi dell'Est fu notevolmente facilitata da una combinazione di istanze riservate da parte di governi occidentali e di richieste ufficiose dell'opinione pubblica occidentale (tra cui la campagna pubblica che precedette l'approvazione dell'emendamento Jackson da parte del Congresso statunitense), e che a numerosi attivisti dei diritti civili arrestati grazie a metodi simili è stato concesso il diritto di andarsene da uomini liberi. D'altra parte, però, quando l'emendamento Jackson, che subordina la concessione del trattamento di nazione più favorita all'Unione Sovietica alla concessione generale della libertà di emigrare dal suo territorio, fu approvato dal Senato statunitense e divenne così una politica ufficiale del governo, i sovietici ripudiarono il trattato commerciale in cui era stato inserito e ridussero notevolmente il flusso dell'emigrazione ebrea.

La questione dei «collegamenti»

L'esempio dell'emendamento Jackson ci conduce alla questione dei «collegamenti» tra negoziazioni in campi diversi, la questione, in altre parole, del se e del quando la disponibilità occidentale a venire incontro alle necessità orientali in un'area di negoziazioni possa essere condizionata al conseguimento di possibili risultati in altri campi.

È chiaro che ciò è possibile solo nel caso in cui vi sono campi di negoziazione in cui ottenere risultati ottimali è più vitale per una parte che per l'altra. Al momento, con i sovietici che mirano apertamente a superare l'Occidente negli armamenti sia strategici che convenzionali e perseguono una linea di condotta offensiva in alcune aree di crisi, in certi casi incoraggiando anche la violenza, un accordo sulla limitazione degli armamenti sulla base della parità sembrerebbe essere altrettanto importante per l'Occidente che per i sovietici, e soluzioni negoziate nelle aree critiche forse più importanti per l'Occidente che per i sovietici. Viceversa, anche se le relazioni economiche Est-Ovest si basano su un reciproco vantaggio, come i sovietici non si stancano mai di far rilevare, vi sono alcuni tipi di queste relazioni in cui questo vantaggio sembrerebbe maggiore per i sovietici, specialmente i crediti a lungo termine per investimenti, i trasferimenti di tecnologia avanzata e la vendita di frumento.

Sicurezza ed economia.

In realtà esiste, come è stato rilevato nei dibattiti occidentali, e in particolare in quelli americani, un collegamento intrinseco tra negoziati in materia di sicurezza e di economia. Gli ampi crediti e i trasferimenti di tecnologia occidentali consentono alle economie civili sovietica ed est-europea sostanziali risparmi di capitali e di sforzi di specialisti altamente qualificati, risparmi che potrebbero essere trasferiti al settore degli armamenti. Per un'economia come quella sovietica, in cui la quota di capitale destinata a questo settore è presumibilmente assai rilevante, questa è una considerazione importante. In questo senso sarebbe legittimo un tentativo occidentale di far dipendere la futura espansione dei crediti a lungo termine e dei trasferimenti di tecnologia dal progresso nella limitazione degli armamenti e/o dalla cessazione dell'incoraggiamento alla violenza nelle aree di crisi, tenendo conto della connessione intrinseca di entrambe le questioni. Tuttavia questo tipo di collegamento presenta due problemi. Il primo è che non è facile per una democrazia applicarlo ad una specifica questione in discussione. Nella maggioranza dei casi, le potenze occidentali troverebbero difficile minacciare una generale riduzione della loro disponibilità a concedere

crediti di capitali o a trasferire tecnologia avanzata se non venisse accolta una specifica richiesta di limitazione degli armamenti o di moderazione nelle aree critiche. Di solito, la connessione può essere proposta plausibilmente solo in un modo più generale: se la corsa agli armamenti continua senza alcun progresso sostanziale nei negoziati, o se la condotta sovietica nelle aree di crisi mostra una continua mancanza di moderazione (se, in altre parole, non ci sono frutti della distensione da raccogliere nel campo della sicurezza), allora i sovietici non potranno contare indefinitamente su questi frutti nel campo economico, cui tengono maggiormente.

Il secondo problema è intrinseco alla struttura capitalista e competitiva delle economie occidentali. L'investimento di capitali e il trasferimento di tecnologia dipendono principalmente dalle decisioni prese da particolari imprese di base alle loro prospettive di profitto; dipendono solo in parte e indirettamente da garanzie pubbliche (per i crediti) o da permessi governativi (per i trasferimenti). Ovviamente questa dipendenza potrebbe essere limitata da norme legislative o amministrative, ma ciò potrebbe risultare difficile in tempi di disoccupazione di massa. Inoltre, le economie nazionali dell'Occidente sono in competizione l'una con l'altra; se un singolo paese decidesse di porre dei limiti a particolari forme di cooperazione economica con l'Est, rischierebbe di farne raccogliere i frutti ai concorrenti anche nel commercio complessivo con l'Est. (I sovietici « punirono » tutti gli esportatori della Germania occidentale per l'embargo dei tubi d'acciaio imposto dal governo federale a metà degli anni '60 su richiesta americana e, istituendo il proprio tipo di « collegamento » li « premiò » per la nuova Ostpolitik a partire dai primi anni '70). Così è improbabile che il collegamento occidentale tra la cooperazione economica Est-Ovest e le negoziazioni per la sicurezza Est-Ovest diventi effettivo, a meno che i governi occidentali non si accordino su criteri comuni per le loro relazioni economiche con l'Est.

Cooperazione e comunicazione.

Poc'anzi abbiamo detto le ragioni per cui è improbabile che i governi comunisti, considerando la loro politica restrittiva in fatto di diritti umani una questione di principio o una condizione per la sopravvivenza del loro sistema; modifichino questa politica basilarmente in risposta alla pressione governativa occidentale. A nostro avviso, ciò vale anche per il tentativo di stabilire dei collegamenti che sarebbero intesi come una pressione economica su questa questione.

Comunque, c'è un collegamento intrinseco tra la cooperazione economica e quei particolari tipi di libertà direttamente attinenti alla

comunicazione Est-Ovest, la libertà di movimento delle persone, delle idee e degli scritti di cui si occupa il « Paniere III » dell'Atto finale di Helsinki. Infatti è qui che si sono avuti dei miglioramenti, non in tutti i casi ivi previsti, ma in quei casi riconosciuti di importanza diretta per la cooperazione economica, nonché per la cooperazione scientifica e tecnica.

Contro la tradizionale, continua resistenza di varie branche della burocrazia orientale, ma con la pressione della « leadership » politica e dei massimi dirigenti responsabili del progresso economico e tecnologico, le condizioni per i permessi di residenza a ditte occidentali e al loro personale, per i visti di rientro per gli uomini d'affari occidentali, per le importazioni di letteratura scientifica o tecnica, e anche per la libertà di movimento dei giornalisti occidentali e per una limitata importazione di giornali occidentali, sono gradualmente migliorate negli ultimi anni (non senza occasionali ricadute).

In maniera più generale, un certo rilassamento è stato concesso ove erano direttamente implicati gli interessi nazionali di un importante partner occidentale di trattative; così l'emigrazione di tedeschi, mentre in genere non è affatto libera, è aumentata notevolmente dalla Russia, dalla Polonia e dalla Romania. Nel caso particolare della Germania Est, l'emigrazione per l'Occidente è permessa solo per motivi di famiglia o a persone in età di pensione, ma le visite tra Est e Ovest sono state concesse a migliaia.

È in questi casi che non toccano direttamente la delicata questione del diritto del cittadino medio di criticare il regime ma a poco a poco aumentano la gamma di particolari libertà per particolari gruppi, che il collegamento intrinseco tra la cooperazione economica e la comunicazione tra Est e Ovest può consentire all'Occidente di continuare a fare qualche progresso anche in futuro.

Le relazioni con la Cina

Abbiamo visto come, dato l'attuale livello di ostilità cino-sovietica, le relazioni lungo il lato cino-sovietico del triangolo della potenza globale siano nettamente meno normali che lungo i lati sovietico-americano e cino-americano. Quest'asimmetria tende ad avvantaggiare l'Occidente sia impegnando notevoli forze sovietiche sia giustificando una certa prudenza cinese nei confronti dell'Occidente, prudenza che per il momento non consente l'acutizzarsi del conflitto potenziale tra la Rpc e l'Occidente. Tuttavia abbiamo anche visto che non c'è alcuna garanzia che questa asimmetria favorevole all'Occidente duri indefinitamente, anche se la nuova « leadership » cinese finora ha fermamente respinto

tutte le offerte sovietiche di un ravvicinamento; al contrario, abbiamo suggerito che una certa normalizzazione delle relazioni cino-sovietiche potrebbe essere possibile se la maggiore libertà di movimento internazionale che potrebbe offrire alla Cina a un certo punto dovesse apparire più importante ad una « leadership » « pragmatica » cinese di un'eventuale, conseguente perdita in termini di appoggio occidentale, giapponese incluso.

Ciò solleva due problemi per la politica occidentale nei confronti della Cina. Uno è ciò che l'Occidente potrebbe o dovrebbe fare per conservare l'attuale asimmetria del triangolo. L'altro è dove aspettarsi un conflitto con la Cina nel caso di un mutamento, e come prepararsi ad esso.

Per conservare l'asimmetria del triangolo.

La prima condizione per rendere tollerabile per Pechino l'attuale livello di tensione cino-sovietico, è che l'Occidente continui ad impegnare il grosso delle forze sovietiche. Ciò non richiede, naturalmente, che l'Occidente rinunci alla distensione con l'Unione Sovietica, ma che continui ad assicurare l'equilibrio delle forze nel quadro della distensione. I cinesi potrebbero preoccuparsi seriamente dei miglioramenti nelle relazioni tra l'Urss e l'Occidente solo se tali miglioramenti dovessero compromettere l'equilibrio in Europa, ciò che non è neppure nell'interesse occidentale.

Un'ulteriore condizione per rendere la situazione attuale conveniente per la Cina è che questa possa ottenere dei vantaggi dalle sue relazioni con le potenze occidentali, che in una situazione diversa potrebbero cessare. Ciò vale innanzi tutto nel campo delle relazioni economiche. Anche se l'enfasi sulla « fiducia in se stessi » può limitare l'interesse della Cina per certe forme di investimento a lungo termine, ci sono vari modi di aiutarla in forme accettabili con la tecnologia civile avanzata; e anche di mostrare la disponibilità ad acquistare le sue esportazioni. Concedere alla Cina condizioni favorevoli nelle relazioni economiche è decisamente nell'interesse politico dell'Occidente.

A nostro avviso, la situazione è diversa dove sono implicati rifornimenti di armi o tecnologie militari avanzate, eccezion fatta per quei tipi di equipaggiamento che per loro natura servono esclusivamente a fini difensivi. I cinesi stessi hanno dichiarato di non volere armi dall'Occidente, e non può essere nel nostro interesse inasprire ulteriormente il conflitto cino-sovietico, meno che mai offrire ai sovietici un motivo legittimo per un'azione militare « preventiva ». Una politica del genere sarebbe contraria a quella limitazione delle forme e della portata del nostro conflitto con i sovietici in cui abbiamo ravvisato l'essenza della

distensione. Inoltre, il miglioramento del livello tecnologico della capacità offensiva cinese non è un tipo di « favore » che potrebbe essere revocato a piacimento in una situazione internazionale diversa, e susciterebbe una comprensibile apprensione tra gli stati non comunisti dell'Asia sud-orientale.

Quest'ultimo argomento varrebbe ancor più per ogni proposta di garantirsi l'amicizia cinese abbandonando l'impegno di sicurezza americano nei confronti di Taiwan. Dal momento che l'Occidente non ha alcun interesse politico ad ostacolare l'eventuale riunificazione di Taiwan con la Rpc, purché avvenga a seguito di un accordo liberamente negoziato, e che gli interessi economici occidentali che potrebbero risentire di quest'evoluzione non meritano un conflitto con la Cina, l'abbandono di 17 milioni di individui che hanno raggiunto una notevole prosperità grazie ai loro legami economici con l'Occidente ad una possibile conquista militare, a nostro avviso darebbe un duro colpo alla credibilità occidentale e in particolare americana in tutta l'Asia orientale e forse anche altrove, e potrebbe perfino incoraggiare il ritorno della Cina ad una generale politica espansionistica. Anche se la dichiarazione di Pechino di non voler stabilire relazioni diplomatiche complete con gli Usa finché questi manterranno il loro accordo di sicurezza con Taiwan va presa seriamente, non crediamo che la formalità di relazioni diplomatiche complete sia decisiva per la conservazione dell'attuale orientamento cinese verso le superpotenze.

Naturalmente è assai difficile figurarsi una riunione pacifica di Taiwan con il continente, anche con condizioni particolari per un periodo di transizione o per uno status permanente speciale. Il comunicato di Shanghai firmato dal presidente Nixon e il ritiro giapponese del riconoscimento diplomatico da Taiwan hanno dato l'incoraggiamento occidentale ad un'evoluzione di questo tipo, che coincide con gli interessi occidentali. La ricerca dei modi concreti per attuarla va lasciata ai diretti interessati e al passare del tempo.

Un ritorno della Cina all'espansionismo?

Come abbiamo detto più sopra, dal 1958 al 1965 la Cina comunista perseguì un'attiva politica espansionistica nell'Asia sud-orientale e in parte dell'Asia meridionale. La Rpc abbandonò questi sforzi durante la Rivoluzione culturale, presa dai suoi problemi interni, e poi perché le sue preoccupazioni si concentrarono sul pericolo sovietico. Ma un ritorno della Cina all'espansionismo è possibile con il suo progressivo consolidamento o se le sue relazioni con i sovietici si normalizzeranno. Già ora l'attività dei guerriglieri comunisti, legati tra loro e con lo sguardo rivolto alla Cina, continua in Thailandia e in Malesia e sembra

perfino in aumento.

L'Occidente ha un interesse sia politico che economico nella stabilità e nell'indipendenza degli stati del Sud-Est asiatico. Deve necessariamente accettare ed appoggiare sia gli sforzi dei governi di questi paesi per assicurare la stabilità mediante riforme interne, sia i loro tentativi di controllare la sovversione violenta con l'azione militare. Nel far ciò l'Occidente deve tenere a mente che, negli anni, il successo delle riforme nel garantire una stabile fedeltà popolare ai regimi locali sarà determinante anche per le prospettive di successo militare, e che tale fedeltà non può essere sostituita efficacemente con la protezione dal di fuori.

V. Problemi di coordinamento interoccidentale

I livelli di forza e il loro controllo

Le alleanze tra America ed Europa e tra America e Giappone sono di natura ineguale, perché solo gli Stati Uniti sono in grado di cautelare autonomamente la propria sicurezza territoriale mediante la deterrenza nucleare. L'Europa occidentale potrebbe presumibilmente, in condizioni politiche differenti, proteggere la propria sicurezza contro un attacco convenzionale; negli ultimi trent'anni però non è stata capace di raggiungere una coesione e una forza sufficienti a ciò, e non sarebbe certamente in grado di garantire la propria sicurezza contro un attacco o un ricatto nucleare senza l'alleanza degli Usa. Neppure il Giappone, anche con uno sforzo difensivo di gran lunga superiore a quello compiuto finora, potrebbe cautelare la propria sicurezza.

Gli Stati Uniti, d'altro canto, pur non dipendendo attualmente dai loro alleati europei e giapponesi per la propria sicurezza territoriale, ne dipendono per la loro posizione nel mondo, e quindi per l'equilibrio a lungo termine del potere mondiale con gli stati comunisti. Sebbene le alleanze siano ineguali nel loro carattere immediato, in definitiva non sono meno vitali per gli Usa che per i loro partners.

Nel valutare i livelli di forza che dovrebbero essere preservati in ogni negoziato sul controllo degli armamenti, si devono tenere a mente sia questa natura ineguale delle alleanze, sia l'auspicabilità di una possibile riduzione di questa ineguaglianza. La prima significa che si deve conservare al massimo la credibilità della deterrenza nucleare americana, non solo per autodifesa ma anche per la protezione dei suoi alleati. La seconda significa che si dovrebbe ridurre al massimo il grado di dipendenza degli europei e dei giapponesi da questa deterrenza per la loro sicurezza contro minacce convenzionali.

Nel caso della difesa dell'Europa occidentale, da questi due principi fondamentali conseguono due conclusioni apparentemente opposte ma in realtà complementari. Nell'interesse della credibilità della deterrenza nucleare statunitense è indispensabile la presenza di considerevoli forze americane in Europa. Nell'interesse di una minor inegualianza, o di una più equa spartizione degli oneri, è assai auspicabile un ampliamento del ruolo delle forze propriamente europee nell'autodifesa convenzionale.

Nel caso del Giappone, la fondamentale sproporzione tra le forze giapponesi e russe in teoria rende inevitabile la sua dipendenza dalla protezione americana sia per la difesa del suo territorio che per la sicurezza delle sue vie di rifornimento marittime. Ma anche qui un ruolo maggiore della marina e dell'aviazione giapponese si dimostra necessario sia per ridurre l'onere totale americano che nell'interesse dell'armonia interalleata.

Nel quadro di questo rapporto non può essere compito di questa sezione discutere questioni di comune strategia e organizzazione militare. Ci siamo limitati ad esporre la situazione di base delle alleanze e le loro necessità primarie per la luce che gettano sui problemi interalleati che possono sorgere nei negoziati tra Est e Ovest sulla limitazione degli armamenti.

Per i negoziati Salt, abbiamo già detto che la credibilità della deterrenza nucleare americana esige che si ostacoli ogni sostanziale superiorità dell'Unione Sovietica nelle armi strategiche nucleari.

Relativamente al problema dei missili a raggio medio o intermedio puntati sull'Europa, la sicurezza europea richiede anche la loro limitazione, a costo di una corrispondente limitazione degli American Forward Based Systems; se missili da crociera di raggio corrispondente sono installati in Europa, se ne dovrà tener conto in questo equilibrio. Gli europei occidentali sono necessariamente interessati sia ad una ripresa di questi negoziati sia ad una loro diretta partecipazione alle discussioni.

Per i negoziati sulla riduzione equilibrata della forza convenzionale in Europa, le considerazioni di cui sopra esigono che, da parte occidentale, questa riduzione non riguardi in maniera unilaterale o le forze americane o quelle europee. È anche auspicabile che gli europei occidentali non assumano posizioni rigide per quanto riguarda il modo in cui distribuire il loro contingente tra le nazioni membri della Nato e, ovviamente, che la Francia partecipi a questi negoziati dai quali finora si è tenuta in disparte.

Le consultazioni sulla cooperazione economica Est-Ovest

La nostra analisi dei problemi della cooperazione economica Est-Ovest e del suo possibile collegamento con questioni di sicurezza da un lato e di comunicazione Est-Ovest dall'altro, ha evidenziato che la debolezza principale della posizione occidentale sta nella presenza di interessi nazionali competitivi. Questi interessi potrebbero sia indurre un particolare paese ad impegnarsi in progetti di cooperazione a lungo termine con l'Est più di quanto non sia prudente per la sua indipendenza, sia renderlo riluttante a limitare certe forme di questa cooperazione qualora ciò fosse necessario per una comune presa di posizione occidentale su un'importante questione in trattativa.

Sia la natura delle alleanze occidentali come accordi liberamente conclusi tra partners sovrani e indipendenti, sia la natura del soggetto della cooperazione economica tra Est e Ovest con le sue molte e varie forme, rendono estremamente improbabile che in questo campo si possa raggiungere una coordinazione efficace con un sistema di regole prefissate. I criteri per queste regole furono trovati, al culmine della guerra fredda, dove era implicita la necessità di un embargo su consegne di importanza direttamente militare ad un potenziale nemico. Ma non sembra plausibile che un metodo simile possa essere applicato in una situazione diversa e ai più complessi problemi odierni.

Quel che sembra auspicabile e assieme possibile, comunque, anche se tutt'altro che facile, è la costituzione di un organo permanente di reciproca informazione e consultazione interoccidentale su questioni di cooperazione economica con l'Est. Ciò non sarebbe facile, perché fornire anticipatamente informazioni su specifici progetti a potenziali concorrenti potrebbe di per sé contrastare con l'implicito interesse competitivo. Tuttavia non sarebbe impossibile, perché non comporterebbe alcun assoggettamento alle decisioni della maggioranza, mentre fornirebbe a ciascun paese partecipante sia più informazioni di quante se ne dovrebbero dare sia utili consigli basati sull'esperienza degli altri. E sarebbe auspicabile perché un siffatto strumento volontario (ad esempio, in forma di un comitato dell'Ocse) prima di ogni decisione su un progetto porterebbe almeno in discussione il criterio dell'interesse politico comune dell'Ovest, come distinto dagli interessi di particolari ditte e particolari paesi; e perché l'esperienza ha dimostrato che tra nazioni consapevoli dei loro comuni interessi vitali un'argomentazione razionale qualche volta può avere la meglio sul gretto egoismo di parte.

Dato che l'Ocse comprende non solo membri delle alleanze occidentali ma anche alcuni stati neutrali, la discussione delle questioni più basilari dei « negoziati di collegamento » potrebbe richiedere organi consultivi di composizione più ristretta, che però potrebbero avvalersi

dell'esperienza degli esperti che prendono ufficialmente parte ai lavori del comitato più ampio.

La coesione in Europa occidentale e l'eurocomunismo

Discutendo più sopra la possibilità di un ingresso dei comunisti francesi e/o italiani in governi di coalizione nei rispettivi paesi, abbiamo affermato che uno sviluppo del genere comprometterebbe il sistema democratico di governo meno di quanto si sia a volte sostenuto nei dibattiti occidentali, ma potrebbe costituire un vero pericolo per la coesione politica dell'Europa occidentale e per l'efficacia dell'Alleanza atlantica.

Se la nostra analisi è esatta, si può ritenere che i partners dei comunisti nella potenziale coalizione si preoccuperebbero di salvaguardare le istituzioni democratiche, così come fecero quando i comunisti parteciparono attivamente ai governi di coalizione degli stessi paesi negli anni immediatamente successivi alla II guerra mondiale; nelle condizioni attuali ciò sarebbe ulteriormente facilitato dall'effettivo reale mutamento verificatosi nel frattempo nei partiti comunisti in questione.

Tuttavia abbiamo rilevato che la partecipazione al governo da parte di un forte partito comunista, anche se non avesse alcun controllo diretto sulla politica estera o sulla difesa, potrebbe intralciare la conservazione e l'efficacia della cooperazione interoccidentale in un momento di gravi difficoltà economiche, e in particolare l'attuazione di una politica comune nei confronti dell'Est, e quindi anche la capacità della Nato di svolgere un'azione unitaria in occasione di una crisi, tanto più se la crisi non si verificasse per una pressione sovietica sull'Europa stessa, ma per conflitti in altre parti del mondo.

Questi pericoli sono abbastanza seri da giustificare l'affermazione che, nonostante l'evoluzione in senso democratico di alcuni partiti comunisti occidentali, la partecipazione di uno di loro in un governo occidentale continua a non essere auspicabile dal punto di vista dell'interesse occidentale per la sicurezza comune. Quindi si solleva la questione della politica da adottarsi nei confronti di quest'eventualità in Italia e/o in Francia da parte degli altri membri della Nato, soprattutto Stati Uniti, Gran Bretagna e Germania occidentale. Possono far nulla per rendere meno probabile quest'eventualità, e con che mezzi? E come dovrebbero reagire se nonostante tutto si dovesse verificare?

Crediamo che in entrambi i casi la distinzione cruciale da tenersi a mente è quella tra politiche costruttive volte ad una ripresa comune dell'Europa occidentale e politiche negative di pressione esterna. La migliore opportunità di rendere meno probabile la partecipazione comu-

nista al governo in qualunque paese è il successo di un governo senza tale partecipazione nel superare la recessione economica. Qualsiasi politica internazionale che promuova efficacemente la ripresa dell'Europa occidentale in generale e dei paesi in questione in particolare, quindi contribuirà anche a ridurre le probabilità di una partecipazione comunista al governo. D'altro canto, se la mancanza di ripresa in un paese indebolisce la stabilità del governo esistente e rafforza la tendenza interna favorevole ai comunisti, crediamo che le altre nazioni occidentali non possano ostacolare la partecipazione comunista al governo di quel paese mediante pressioni esterne, minacce o addirittura l'appoggio a forze antidemocratiche. Se si tentasse una politica del genere e questa fallisse, la posta da pagare potrebbe essere una svolta in senso decisamente antioccidentale o filosovietico di una larga parte dell'opinione pubblica di quel paese, e quindi la perdita da parte dell'« Occidente » di un'importante area dell'Europa occidentale.

Inoltre, una volta che si fossero verificati uno o più governi con la partecipazione comunista, l'esperienza insegna che il tentativo di isolarli e « destabilizzarli » dal di fuori — ad esempio rifiutando loro crediti o incoraggiando una massiccia fuga di capitali — molto probabilmente non porterebbe al loro crollo, ma alla loro radicalizzazione con un forte sostegno pubblico e ad un inasprimento proprio di quei conflitti interni nella sfera occidentale che costituiscono il pericolo principale della situazione. Motivi nazionalistici e dell'estrema sinistra allora si combinerebbero per spingere sia i comunisti che i governi al di là dei loro programmi originari, a misure più « rivoluzionarie » e ad una politica di contestazione all'Occidente, con conseguenze ultime simili a quelle del caso precedente.

Invece una politica costruttiva ovviamente implicherebbe un certo numero di garanzie istituzionali, fornite dai partners di coalizione dei comunisti. Queste salvaguardie sarebbero possibili perché i comunisti farebbero sempre parte dei governi in questione in una posizione di minoranza; pertanto non potrebbero rivendicare certi posti chiave, come quelli di primo ministro o di ministro degli esteri, della difesa o dell'interno, come in genere non fecero tra il 1945 e il 1947. Queste garanzie sono necessarie perché entrambi i partiti, nonostante la loro autonomia strategica dalle direttive sovietiche e la loro distanza critica dal modello sovietico, non hanno rinunciato ad un'attitudine di fondamentale solidarietà con l'Unione Sovietica come patria della rivoluzione del 1917, e perché il partito francese in particolare è ancora fondamentalmente « anti-atlantico » e di fatto « anti-europeo ».

Nell'ipotesi di queste garanzie e di una condotta generale da parte dei comunisti coerente alle loro professioni di democrazia, una politica volta a promuovere la stabilità economica di questi paesi con l'appog-

gio delle economie occidentali piú forti, accrescerebbe l'interesse degli eurocomunisti per l'Occidente. I compiti di governo correnti li costringerebbero, in un contesto di cooperazione occidentale, a partecipare a misure che l'Unione Sovietica e il blocco sovietico necessariamente disapproverebbero, mentre dovrebbero continuare a censurare le violazioni sovietiche dei diritti umani come stanno già facendo da qualche tempo. In queste circostanze, sarebbe sempre piú difficile sostenere lo sforzo fatto sia dai sovietici che dai partiti eurocomunisti per evitare una rottura formale.

Conclusioni

Sopravvivere alla sfida della coesistenza.

In questo rapporto abbiamo cominciato col considerare le relazioni Est-Ovest come dominate da un conflitto a lungo termine non solo tra grandi potenze differenti, ma anche tra sistemi politici, economici e sociali differenti e tra idee o ideologie differenti — un conflitto che non può essere portato a termine quando e come si vuole, ma che dev'essere tenuto sotto controllo nelle sue forme e nella sua portata. Abbiamo detto che in questo conflitto a lungo termine, l'obiettivo delle democrazie industrialmente avanzate, qui definite come « l'Occidente », dev'essere non solo di difendere nel proprio territorio i valori sui quali si fonda il loro sistema, ma anche di cercare di influenzare un'evoluzione mondiale nella loro direzione; e abbiamo spiegato che ciò non implica l'obiettivo irrealistico di estendere in tutto il mondo il nostro sistema democratico, ma il fine più modesto di estendere in tutto il mondo i processi di trasformazione pacifica e di trovare un criterio per i nostri tentativi di influenzarne il corso.

Per concludere, vorremmo dire che in questa competizione a lungo termine l'Occidente ha un grande vantaggio che trascende il concetto di potere militare: è il vantaggio di una maggior flessibilità e capacità di imparare dall'esperienza, grazie ad una certa maggior libertà dalle strettoie di una dottrina istituzionalizzata. È questo vantaggio che rende più facile all'Occidente affrontare cambiamenti imprevisti e che gli dà una migliore opportunità, non già di « vincere » il conflitto nel senso di forzare una decisione, ma storicamente di sopravvivere alla sua sfida.

Appendice

Discussione del rapporto

Bonn, 24-25 ottobre 1977

Tutti i rapporti pubblicati sotto gli auspici della Commissione trilaterale sono il risultato di un lavoro di « équipe ». Nel corso di questo lavoro i tre autori si consultano tra loro; inoltre ricevono notevoli consigli da parte di esperti dei loro rispettivi paesi. Prima della pubblicazione una bozza completa viene discussa dai membri della Commissione riuniti per un « meeting » della Commissione stessa. Questo « processo trilaterale » (...) rappresenta un aspetto essenziale di tutti i progetti della Trilateral Task Force. In questo processo, tuttavia, i tre autori sono liberi di esprimere i propri punti di vista; alla fine essi presentano la loro relazione finale alla Commissione e si assumono la responsabilità del suo contenuto.

Il rapporto testè presentato non fa eccezione a queste regole. Una bozza preliminare fu presentata all'8° « meeting » della Commissione, tenutosi a Bonn il 24 ottobre del 1977, dai suoi tre autori: Richard Löwenthal (l'estensore principale), Jeremy Azrael e Tohru Nakagawa. Il dibattito seguito alla loro esposizione si è incentrato soprattutto sull'eurocomunismo, che si dimostrò la sezione più controversa della bozza del rapporto, e sui problemi di sicurezza dell'Asia orientale e sudorientale. Tuttavia furono toccate anche altre questioni, tra cui le forze e le debolezze dell'economia e del sistema politico sovietico — e, in parallelo, le rispettive vulnerabilità dell'Occidente; i problemi della cooperazione economica occidentale con l'Est; lo stato attuale dell'equilibrio militare — sia strategico che regionale; e il ruolo della Cina nel conflitto globale Est-Ovest. Diamo qui di seguito un breve riassunto delle discussioni.

L'evoluzione dell'Unione Sovietica.

Discutendo sulla valutazione delle forze e delle debolezze dell'Unione Sovietica contenuta nel rapporto, Jeremy Azrael sottolineò in modo particolare la crescente gravità del « problema delle nazionalità » nell'Urss. Fece notare che questo problema ha vari aspetti e assai sfavorevoli implicazioni

politiche, economiche e militari dal punto di vista del regime sovietico. Inoltre Azrael attirò l'attenzione sul significato della conclusione raggiunta dal rapporto per cui, in assenza dei trasferimenti di tecnologia, l'invecchiamento degli impianti, i crescenti costi del carburante e la produttività endemicamente bassa del lavoro probabilmente avrebbero fatto arrestare la crescita economica sovietica negli anni '80. I rischi e le occasioni favorevoli che questa eventualità presenta per l'Occidente ovviamente meritano una discussione assai più approfondita di quanto non sia stato possibile in questo breve rapporto generale.

Un esponente europeo della Commissione sottolineò che spesso si tende a sopravvalutare l'appoggio popolare alle dittature, sia nei regimi di destra che nei regimi comunisti dell'Est. Se il regime sovietico appare ancora in grado di esercitare un certo fascino e di suscitare favore al di fuori dei suoi confini, al suo interno ciò nonostante resta dominato da una sprezzante gerontocrazia senza alcun contatto con le masse. Benché un crollo politico del regime sia molto improbabile, non lo si può escludere del tutto, e le sue conseguenze sarebbero potenzialmente esplosive.

D'altro canto, alcuni partecipanti si dichiararono scettici in merito alla possibilità di un cambiamento in seno al sistema sovietico; sottolinearono in particolare la virtuale impossibilità di approfittare del « cambio di generazione », una sostituzione che, come rileva il rapporto, di fatto ha già avuto luogo nell'esercito senza alterare il fondamentale conservatorismo della « leadership ».

Vari membri della Commissione misero in rilievo che, come conseguenza di questa « crisi sistemica » nell'Unione Sovietica, lo scambio tecnologico e la cooperazione economica con l'Occidente sono di importanza vitale per l'Unione Sovietica. Un oratore nordamericano sottolineò in particolare la necessità per l'Occidente di trovare « dei criteri politici » con cui condurre queste relazioni economiche. Osservò che l'estensione del commercio e l'aumento dei crediti all'Est possono essere associati ad un programma lungimirante di politica estera, e in una maniera che non intralci la libera economia. In passato i paesi dell'Ocse non sono stati disposti ad accettare un codice uniforme di condotta o di procedura amministrativa con cui vagliare i crediti all'Est; a questo riguardo l'oratore si dichiarò favorevole a crediti a lungo termine concessi per progetti specifici (invece di una base senza limiti di tempo), e vincolati a criteri di un qualche tipo. Questi criteri si dovrebbero permettere di chiedere all'Unione Sovietica una « certa moderazione » nella condotta della sua politica estera senza essere così « invadenti » come l'emendamento Jackson.

Equilibri militari e geopolitici.

Un'altra necessità per l'Occidente, sottolineata nel rapporto e successivamente accentuata da vari partecipanti — sia europei che americani — è quella di mantenere una deterrenza credibile dati i recenti mutamenti nell'equilibrio militare. La Nato, come ha osservato un ex funzionario statunitense, negli anni '50 e per buona parte degli anni '60, era basata sulla superiorità strategica degli Usa, sulla capacità dell'Occidente di sferrare un plausibile primo attacco offensivo, per cui potevamo trascurare la questione dell'equilibrio regionale in Europa. L'equilibrio strategico di oggi tende verso la parità, e gli Usa non possono riguadagnare la loro passata superiorità strategica. Di conseguenza, la superiorità regionale dell'Unione Sovietica

in Europa potrebbe diventare, prima o poi, un importante fattore politico. L'oratore criticò duramente il mito della mera « superiorità numerica » in qualsiasi specifico equilibrio regionale, che si dimostrò sbagliato in Europa durante le due guerre mondiali di questo secolo; l'abilità dell'aggressore, anche se nel complesso numericamente inferiore, a concentrare le sue forze nel punto di attacco si dimostrò in entrambi i casi decisiva. Nelle parole dell'oratore, limitarsi a « contare la forza non è mai sufficiente per esser certi che una grande vittoria sovietica sia impossibile ». A questo riguardo, le debolezze della Nato vanno affrontate e sanate al più presto se dobbiamo rimettere in sesto lo stato potenzialmente assai pericoloso dell'equilibrio regionale in Europa. La mancanza di standardizzazione — perfino nel valutare le scorte minime disponibili in caso di attacco — fu menzionato come una debolezza particolarmente critica.

Inoltre, come ha sottolineato lo stesso oratore, è indispensabile che la nostra comprensione degli equilibri militari sia completata con una più ampia comprensione degli attuali equilibri geopolitici. Data la rapidità dei mutamenti geopolitici di oggi — come dimostrato, ad esempio, nel Corno d'Africa — un'idea chiara e avanzata dei mutamenti cui l'Occidente dovrebbe far fronte è di importanza cruciale, come dimostra ampiamente il rapporto.

L'eurocomunismo.

La valutazione della situazione dell'Europa occidentale contenuta nel rapporto sollevò le maggiori controversie. Un gran numero di partecipanti — soprattutto americani — sollevò precise riserve su alcune delle « affermazioni generiche » del rapporto in merito all'evoluzione dei principali partiti comunisti dell'Europa occidentale. Alcuni oratori sentirono la necessità di sottolineare maggiormente l'influenza internazionale di una partecipazione comunista a governi dell'Europa occidentale, specie sull'opinione pubblica in America ove, come si esprime un ex funzionario degli Stati Uniti, la partecipazione comunista in un governo occidentale probabilmente avrebbe l'effetto di « indebolire criticamente » l'impegno statunitense verso l'Europa.

Secondo vari partecipanti, i partiti comunisti dell'Europa occidentale, nonostante le dichiarazioni elettorali, finora han dato poche prove di un « impegno attendibile nei confronti dei principi democratici occidentali » e di un rifiuto del sistema monopartitico sovietico. Inoltre, come viene ricordato nel rapporto, rispetto alla difesa militare dell'Europa occidentale, la posizione perfino di alcuni dei più « liberalizzati » di questi partiti, in caso di un'aggressione da parte delle truppe del Patto di Varsavia resta tutto sommato ambigua. Pertanto è pericoloso « sopravvalutare la reale evoluzione di questi partiti ».

Ci fu minor disaccordo sulla politica da condursi nei confronti di un governo con la partecipazione comunista, che sugli argomenti discussi poc'anzi, anche se alcuni si chiesero perché mai il problema di una tale ipotetica politica dovesse essere discusso nel rapporto. Molti partecipanti sostennero energicamente l'approccio all'eurocomunismo raccomandato nel rapporto, ritenendo che se i comunisti dovessero andare al potere in Francia o in Italia, la politica migliore sarebbe quella di cercare se non altro di lavorare costruttivamente con questi governi piuttosto che di isolarli. Per il momento, affermarono, invece di indulgere in reazioni « di panico e in atteggiamenti aggressivi », la collaborazione tra i paesi dell'area trilaterale per una politica

di ripresa è « la nostra migliore opportunità » di favorire un'evoluzione positiva tra le forze politiche e nell'opinione pubblica dei paesi interessati. In generale, furono d'accordo con la diagnosi della Task Force che il problema più grave dell'Europa sta nella sua mancanza di coesione, di fronte alle insorgenti tendenze protezionistiche e alle crescenti disparità nella crescita economica.

La sicurezza dell'Asia orientale e sud-orientale.

Il « nippo-comunismo », se realmente esiste un fenomeno del genere, non è una componente rilevante della preoccupazione globale del Giappone per la sicurezza nell'Asia orientale, un'altra questione alla ribalta nel dibattito Est-Ovest a Bonn. Come rilevato dall'ambasciatore Nakagawa, coautore del rapporto della Task Force, il partito comunista giapponese, nonostante le sue spettacolari prove di « democratizzazione » e il suo incondizionato appoggio alle rivendicazioni territoriali del Giappone sull'arcipelago delle Kurili, ha subito un notevole calo nelle ultime elezioni generali, i cui principali beneficiari sono stati i partiti del centro.

Secondo Nakagawa, la maggior complessità dell'equilibrio della sicurezza in Asia deriva chiaramente dal fatto che la Repubblica popolare cinese è emersa come « un fattore importante della politica mondiale », mentre le negoziazioni tra Giappone e Unione Sovietica sono ancora a un punto morto sulle questioni territoriali. La restituzione al Giappone delle quattro isole a nord di Hokkaido resta una « condizione essenziale », per la conclusione del trattato di pace proposto dall'Unione Sovietica, sostenne un ex diplomatico giapponese, che riaffermò anche che il Giappone « non è interessato » ad alcuna proposta sovietica di un « accordo di sicurezza » in Asia che non includa anche la Cina.

Come sottolinearono numerosi oratori, l'equilibrio politico e militare in Asia costituisce un elemento cruciale delle relazioni globali Est-Ovest; essi richiamarono l'attenzione soprattutto sulla sicurezza dell'Indonesia e della Corea. Per quanto riguarda l'Indonesia, un membro giapponese della Commissione sottolineò che una ripresa economica nel Vietnam e la potenziale riemergenza di questo paese come un fattore rilevante nell'equilibrio regionale, costituirebbe una « grossa sfida per i vicini paesi dell'Asean ».

I particolari problemi di sicurezza della Corea illustrano quella che parecchi oratori giapponesi hanno visto come una necessità di « ripristinare la fiducia nel mantenimento dell'impegno statunitense nell'Asia orientale ». Secondo alcuni di essi questa necessaria riconferma dipende tanto dai modi quanto dal contenuto attuale della politica americana. Altri, però, analizzando le necessità pratiche di sicurezza della Corea del Sud, sottolinearono la pericolosa vicinanza di Seul alla zona smilitarizzata e la particolare vulnerabilità della capitale sud-coreana ad un attacco di sorpresa da parte della Corea del Nord; la permanenza delle forze aeree statunitensi, come messo in risalto nel rapporto, assicura la stabilità dell'equilibrio locale a meno che « una delle grandi potenze comuniste non decida di appoggiare un'aggressione locale ». Inoltre uno studioso giapponese attirò l'attenzione sulla più ampia dimensione politica della situazione in Corea, che è lungi dall'essere « solo un'arena militare »; la questione più cruciale, affermò, è fino a che punto la Corea del Nord potrebbe concepibilmente modificare la sua attitudine nei confronti del mondo esterno. Questo oratore vide « meno ragioni di molti altri » per essere pessimisti in una prospettiva a lungo termine sulla

« estrema militanza » della « leadership » di Pyong-yang e sottolineò la necessità di esplorare più attivamente « le vie politiche » della nostra strategia nei rapporti con la penisola coreana.

Sulla questione della Cina, un noto studioso inglese, riferendosi al vantaggio derivante per l'Occidente dalla particolare relazione degli Stati Uniti con la Cina e dal conflitto cino-sovietico, sottolineò la necessità che questo rapporto esplorasse ulteriori modi per « conservare questa relazione asimmetrica »; anche in questo caso, disse, l'Occidente può contribuire notevolmente a plasmare le alternative poste di fronte alla Repubblica popolare, specie « suscitando nella nuova "leadership" cinese un interesse particolare nella relazione cino-americana ».

Infine, ponendo l'accento sulla raccomandazione generale contenuta nel rapporto di « influenzare in tutto il mondo un cambiamento pacifico », un partecipante europeo sottolineò particolarmente la necessità di « attivare la posizione occidentale ». L'Occidente, osservò questo oratore, ha un atteggiamento fondamentalmente difensivo di fronte alle azioni orientali. Militarmente dovrebbe essere sempre così; tuttavia, tenuto conto del continuo impiego da parte dell'Unione Sovietica di tutta una gamma di mezzi politici e ideologici per insidiare le posizioni occidentali, i nostri paesi dovrebbero mostrare una maggiore perentorietà nel difendere i propri valori.

Parte II

La collaborazione con i paesi comunisti nella gestione dei problemi globali: un esame delle opzioni

di Chihiro Hosoya, Henry Howen, Andrew Shonfield

Introduzione

Questo rapporto è stato suggerito dal desiderio di sfruttare ogni possibilità nelle relazioni con i paesi comunisti di collaborare alla soluzione di certi problemi internazionali. La nostra attenzione non si è rivolta a questioni di sicurezza, anche se alcuni degli argomenti esaminati, in particolare lo sviluppo del commercio internazionale di impianti e materiali nucleari, hanno a che fare con la sicurezza internazionale. Il nostro scopo è stato di verificare se vi siano prospettive per facilitare i compiti della gestione globale, in un mondo sempre più affollato, attirando un partner sovietico e/o cinese nel processo.

La cooperazione tra i paesi dell'area trilaterale e quelli comunisti non è priva di rischi. Alcuni analisti hanno fatto rilevare con preoccupazione che una delle probabili conseguenze di una fruttuosa collaborazione tra Est e Ovest potrebbe essere un rafforzamento delle capacità economiche e quindi del potere internazionale dell'Unione Sovietica. Queste conseguenze probabilmente saranno limitate. Inoltre, se si mancasse di sfruttare le opportunità di collaborazione tra i paesi comunisti e quelli dell'area trilaterale, forse si perderebbero le possibilità di una maggior comunicazione tra questi paesi e quindi di una migliore comprensione reciproca. Ma lo scopo principale dei nostri studi per cercare di stabilire una fattiva collaborazione tra Est e Ovest è quello di affrontare più efficacemente i problemi del mondo, e la cooperazione dei paesi comunisti potrebbe essere fondamentale per la soluzione di alcuni di questi problemi. Per garantire che questa cooperazione è realmente volta a questo scopo e non comporta rischi indesiderati, c'è molto da dire per un più sistematico controllo del processo.

Questo rapporto esamina la possibile cooperazione tra i paesi dell'area trilaterale e quelli comunisti in nove campi di interesse mondiale: l'alimentazione, l'energia, gli oceani, lo spazio, il tempo atmosferico,

la previsione dei sismi, l'aiuto per lo sviluppo, la politica commerciale, le esportazioni nucleari e la non-proliferazione delle armi atomiche. Dal nostro punto di vista, la cooperazione è auspicabile in ciascuno di questi settori, se può essere assicurata nei giusti termini; tuttavia, nei prossimi anni, alcuni saranno più promettenti di altri. Nel Cap. II prendiamo in esame i quattro campi più promettenti, che meritano ciascuno tutti i nostri sforzi. Il Cap. III si occupa di due aree un po' meno promettenti, anche se comunque meritevoli di una seria esplorazione. Il Cap. IV, infine, tratta di quei campi in cui gli sforzi per attuare questa cooperazione, ancorché auspicabili, probabilmente non daranno risultati notevoli nel prossimo futuro.

Non pretendiamo di aver esaminato tutti i settori possibili. Il controllo dell'inquinamento, ad esempio, merita un'ulteriore attenzione, e potrebbe schiudere interessanti possibilità per la cooperazione tra l'Europa occidentale e orientale.

Come s'è già detto, lo scopo principale della cooperazione tra i paesi dell'area trilaterale e i paesi comunisti dovrebbe essere quello di facilitare la soluzione di problemi globali. I paesi comunisti respingerebbero iniziative di cooperazione proposte con lo scopo di influenzare gli affari interni degli altri paesi. Data la natura aperta delle società dell'area trilaterale, non sarebbe possibile nascondere questo scopo, qualora fosse adottato. Le iniziative di cooperazione potranno avere successo solo se riscuoteranno l'approvazione sia dei paesi comunisti, che di quelli non comunisti.

Abbiamo valutato la cooperazione tra i paesi dell'area trilaterale e i paesi comunisti nei nove campi in base ai seguenti criteri:

- il problema doveva essere importante da un punto di vista globale

- il problema doveva essere uno alla cui soluzione la cooperazione tra i paesi dell'area trilaterale e i paesi comunisti può offrire un contributo notevole

- l'iniziativa da intraprendere doveva essere tale da poter essere attuata senza alcuna indebita interferenza negli affari interni degli stati partecipanti.

Non abbiamo trovato altri settori, oltre quelli indicati in questo rapporto, che rispondano sostanzialmente a questi criteri. Ovviamente la cooperazione in questi campi dipende dal massimo accordo tra i paesi dell'area trilaterale. Essa potrà avere successo solo se queste nazioni sosterranno attivamente un'azione congiunta in questi campi, con i paesi comunisti, se possibile, e se no, tra di loro.

Abbiamo evitato quelle iniziative che potrebbero esacerbare la rivalità cino-sovietica. Perciò, in linea di massima, abbiamo concentrato la nostra attenzione su progetti che coinvolgerebbero o l'Urss o la Cina,

ma non entrambe. Ciò non vuol dire che non si possa perseguire simultaneamente una cooperazione con l'Unione Sovietica e con la Cina, solo che questa cooperazione non dovrebbe appuntarsi sugli stessi progetti.

Ovviamente, le possibilità di un consenso sovietico o cinese sono incerte; le nostre sono valutazioni di massima, basate come sono sui pochi dati esistenti. Solo cercandola si può accertare la fattibilità di questa cooperazione.

I. I settori di collaborazione più promettenti

L'alimentazione

Quello dell'alimentazione non è tanto un problema di squilibrio globale tra domanda e offerta, quanto un problema di potenziale o effettiva scarsità di alimenti nei paesi in via di sviluppo. Un consumo stabile e adeguato di cibo pro capite in questi paesi richiede tre cose: un certo controllo dell'incremento demografico, una maggior produzione di alimenti, e un qualche sistema di riserve alimentari per attutire gli effetti dei cattivi raccolti.

Le possibilità di una collaborazione tra i paesi dell'area trilaterale e quelli comunisti sono poche o nulle rispetto al contenimento demografico nei paesi in via di sviluppo. Le prospettive sono migliori invece per quanto riguarda l'incremento della produzione alimentare. L'aumento della produzione nei paesi in via di sviluppo richiede sia una più efficace politica agricola nazionale, sia una maggiore offerta di capitali e tecnologie per lo sviluppo agricolo da parte dei paesi più ricchi. I paesi dell'area trilaterale e quelli comunisti hanno elaborato tecniche differenti per far fronte ai propri problemi agricoli: gli uni e gli altri, perciò, sono in grado di offrire differenti conoscenze tecniche ai paesi in via di sviluppo. Come diremo più avanti, c'è già stata una certa collaborazione tra gli Usa e l'Urss nell'ambito del controllo dei raccolti via satellite. In campo agricolo la cooperazione tecnica tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica data dal 1973. Il Giappone e la Cina hanno entrambi sviluppato particolari tecniche agricole; la partecipazione di queste tecniche ad altri paesi asiatici è possibile, se le circostanze politiche saranno favorevoli. Queste possibilità dovrebbero essere analizzate nell'ambito dei tentativi generali di collaborazione per fornire aiuto ai paesi in via di sviluppo discussi in un'altra sezione di questo rapporto.

Le prospettive di cooperazione sono più promettenti rispetto al terzo obiettivo: lo sviluppo di adeguate riserve alimentari (soprattutto di cereali)¹. Una politica di scorte di riserva in grado di contenere le variazioni di prezzo dei cereali entro limiti meno disastrosi che nel recente passato, potrebbe contribuire notevolmente non solo a limitare l'inflazione nei paesi sviluppati e in quelli in via di sviluppo, ma anche ad assicurare adeguate disponibilità alimentari alle nazioni in via di sviluppo a prezzi che non imporranno un eccessivo salasso alle riserve di valuta estera. In passato a queste necessità facevano fronte le grandi riserve nordamericane, ma gli Stati Uniti e il Canada non dispongono più di scorte così ampie. Le forniture bilaterali e accordi di acquisto tra alcuni grandi esportatori e importatori non colmeranno questa lacuna: senza dei provvedimenti in materia di scorte, questi accordi si limiteranno a mettere in crisi altri paesi nei periodi di carestia, con effetti potenzialmente disastrosi sui modelli commerciali stabiliti e forse sui rapporti internazionali in genere. Se tali accordi bilaterali fossero rafforzati da accordi tra le parti sul mantenimento di scorte, risolverebbero la maggior parte dei problemi della gestione congiunta di un sistema multilaterale di riserve per far fronte ai bisogni globali, ma senza i vantaggi di una struttura multilaterale che assicuri una giusta distribuzione degli oneri.

Agli inizi del 1975, in seno all'International Wheat Council, di cui è membro anche l'Urss, i paesi interessati iniziarono le consultazioni su un possibile sistema internazionale di riserve nazionali di cereali. Si discusse su una iniziale riserva di emergenza di circa 30 milioni di tonnellate, comprendente 25 milioni di tonnellate di frumento e 3 milioni di tonnellate di riso. Alla sua costituzione avrebbero contribuito tutti i paesi industrializzati, sia quelli dell'area trilaterale che quelli comunisti, nonché l'Argentina e il Sud Africa. Le scorte sarebbero state di proprietà delle singole nazioni, e secondo le preferenze, conservate nei rispettivi paesi. I partecipanti si sarebbero impegnati ad acquistare e a mettere in vendita le scorte secondo direttive concordate, dipendenti dalla domanda, dall'offerta e dai prezzi sui mercati mondiali. Come possibile meccanismo d'avvio per l'acquisto e la vendita delle scorte è stata suggerita una forchetta di prezzi, in cui il valore massimo sia sostanzialmente più alto di quello minimo. Un'altra proposta si fonderebbe su un meccanismo d'avvio quantitativo, basato sulle deviazioni dai livelli di tendenza delle disponibilità mondiali di cereali. Le discus-

¹ Questa esposizione attinge da Philip H. Trezise, *Rebuilding Grain Reserves*, Brookings Institution, 1975; e da Edward R. Fried, *Qualms About the U.S.-Soviet Grain Agreement*, una relazione presentata all'International Finance Subcommittee of the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs of the United States Senate, 9 dicembre 1975.

sioni non ebbero esito, ma poiché l'Amministrazione del presidente Carter si è mostrata più interessata della precedente, esse stanno riprendendo vigore.

La partecipazione sovietica in un sistema internazionale di riserve nazionali di cereali sarebbe importante, ma non essenziale, per il suo successo. Per cinque delle ultime quindici annate di raccolto, l'Urss è stata un importatore netto di grano. In due di queste annate (1972/73 e 1975/76), le sue importazioni nette superarono i 20 milioni di tonnellate. In altri anni è stata un esportatore netto di circa 5 milioni di tonnellate. L'instabilità del tempo, l'organizzazione agricola e la politica di consumo interno probabilmente continueranno a far oscillare ancora a lungo le importazioni agricole da parte dell'Unione Sovietica. Se l'Urss non parteciperà ad un sistema di riserve, queste oscillazioni continueranno ad alterare fortemente il mercato alimentare mondiale.

Questo problema non fu affrontato dall'accordo bilaterale sul grano stretto nel 1975 tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Quest'accordo quinquennale impegna l'Urss a comprare dagli Stati Uniti almeno 6 milioni di tonnellate di frumento e di mais all'anno, e impegna gli Stati Uniti a consentire l'esportazione in Urss di almeno 8 milioni di tonnellate all'anno. In un periodo di sovrabbondanza alimentare mondiale, l'Unione Sovietica potrebbe adempiere i suoi impegni acquistando negli Stati Uniti la quantità prevista ed esportando verso altri paesi quantità eguali o superiori di grano proprio. In un mercato scarso, l'Unione Sovietica sarebbe libera di comprare altro grano dagli Stati Uniti e da altri paesi, e potrebbe anche persuadere le nazioni dell'Europa orientale a rivolgersi ad altre fonti di approvvigionamento. Perciò la posizione commerciale dell'Urss potrebbe continuare a fluttuare come prima.

Quindi sarebbe comunque necessario impegnare l'Unione Sovietica, assieme agli altri paesi, in un'intesa che comporti l'acquisizione di scorte in periodi di abbondanza e la loro cessione in periodi di carestia. Finora l'Urss non ha mostrato alcun interesse a partecipare a questa intesa. Senza la partecipazione sovietica, un sistema del genere funzionerebbe solo se i paesi che lo costituissero fossero disposti a dare precedenza assoluta agli altri membri nei periodi di scarsità generale; il che implicherebbe una discriminazione nei confronti dei non membri, inclusa l'Unione Sovietica.

L'Urss trarrebbe dei benefici da un sistema internazionale di riserve di cereali giacché risente negativamente, assieme ad altri paesi, delle attuali fluttuazioni di prezzi e di disponibilità alimentari. Se si decidesse di costituire questo sistema di riserve, l'Urss risentirebbe negativamente di una sua mancata partecipazione poiché, come abbiamo già detto, non riuscirebbe a soddisfare le sue necessità di importazione nelle cattive annate, qualora i paesi partecipanti avessero deciso di

privilegiarsi reciprocamente nella vendita di grano nei periodi di scarsità generale.

I principali ostacoli alla partecipazione sovietica in un sistema di riserve sono i seguenti:

— L'Unione Sovietica può temere che la costituzione di un sistema internazionale di riserve nazionali di grano conduca ad acquisti così rapidi e su larga scala da determinare un aumento dei prezzi mondiali. Se si potesse chiarire che le riserve sarebbero costituite per un periodo di anni sufficiente a limitare la pressione sui prezzi, e che l'esistenza di riserve impedirebbe un'eccessiva crescita dei prezzi in tempi di scarsità, questo timore potrebbe essere ridotto.

— L'Unione Sovietica può sperare di evitare gli oneri di una partecipazione in un sistema internazionale di riserve nazionali ritenendo più economico far fronte alle sue occasionali carenze facendo razzie nel mercato internazionale del grano. Potrebbe far conto sulla riluttanza di alcuni paesi esportatori a tagliarsi fuori da un mercato lucroso, benché irregolare.

— L'Unione Sovietica può ritenere preferibile la costituzione di una riserva nazionale (oltre alla riserva strategica di alimenti di cui dispone già in vista di eventuali situazioni belliche) di cui si servirebbe solo per far fronte alle proprie necessità, anche se il volume e il costo di una tale riserva sarebbero maggiori della sua quota in una riserva mondiale comune. (Pare che l'Urss stia progettando di ampliare le sue capacità di immagazzinamento per arrivare a 30 milioni di tonnellate di grano nei prossimi cinque anni). Questa preferenza potrebbe essere dovuta a diffidenza riguardo al funzionamento di un accordo internazionale in periodi di tensione o ad una riluttanza a fornire informazioni sui raccolti previsti o sulle riserve programmate. Atteggiamenti sovietici di tal genere possono essere modificati se si riuscirà a chiarire che l'Urss non dovrebbe fornire alcuna informazione sul volume delle proprie riserve strategiche di alimenti, giacché l'obbligo dell'informazione riguarderebbe solo le riserve programmate per far fronte ai periodi di scarsità.

— L'Unione Sovietica può contare sull'accordo quinquennale sul grano stipulato con gli Usa per assicurarsi adeguati rifornimenti in tempo di scarsità globale. Se fosse costituito un sistema multilaterale di riserve nazionali di cereali e si verificasse un periodo di scarsità globale, essa potrebbe pensare che gli Stati Uniti preferirebbero far onore ai propri impegni in base all'accordo bilaterale piuttosto che a quello multilaterale. E potrebbe aspettarsi un rinnovo di questo accordo bilaterale.

Il problema delle riserve di cereali è importante e la partecipazione sovietica ne favorirebbe la soluzione. I vantaggi per l'Unione Sovieti-

ca sarebbero l'accesso garantito al mercato mondiale e costi inferiori a quelli richiesti dalla costituzione di un'ulteriore riserva nazionale autonoma. Lo scambio di informazioni richiesto non costituirebbe alcuna minaccia reale per la sicurezza sovietica. Tuttavia la partecipazione sovietica è improbabile, a meno che i paesi dell'area trilaterale non siano essi stessi chiaramente disposti a procedere alla costituzione di una riserva, se necessario anche senza l'Urss. La Comunità europea nei Multilateral Trade Negotiations di Ginevra ha lanciato una proposta appoggiata anche dal Giappone. Il Canada e l'Australia hanno fatto intendere la loro disponibilità a negoziare un sistema coordinato di riserve come parte di un nuovo accordo internazionale sul grano. Non dovrebbe essere troppo difficile elaborare un compromesso accettabile tra le proposte di questi paesi e quelle degli Stati Uniti. Come s'è detto, la nuova Amministrazione Usa è senz'altro più favorevole della precedente ad un sistema internazionale di riserve alimentari nazionali.

La Cina, che è largamente autosufficiente, ha un ruolo inferiore a quello dell'Urss nel commercio internazionale dei cereali. I cinesi hanno manifestato il preciso desiderio di evitare qualsiasi interferenza esterna nella loro situazione agricola, perfino per quanto riguarda le informazioni sull'argomento. La partecipazione cinese non è essenziale ad alcun progetto di riserva, né è probabile che si verifichi.

Le esportazioni nucleari e la non proliferazione

L'energia nucleare sarà tenuta a svolgere, negli anni a venire, un ruolo sempre più importante nei paesi dell'area trilaterale, in quelli comunisti e nei paesi in via di sviluppo, per soddisfare le crescenti necessità energetiche. Le tecnologie dell'energia nucleare, considerate un elemento importante dei tentativi di far fronte alle necessità energetiche, non possono — e non devono — essere negate ai paesi desiderosi di utilizzarle per scopi pacifici. Tuttavia la capacità di produrre energia nucleare è strettamente connessa alla capacità di fabbricare armi atomiche, per cui si dovrà trovare il modo di far fronte alla domanda d'energia nel mondo evitando una concomitante proliferazione delle armi nucleari.

È interesse sia dei paesi dell'area trilaterale che di quelli comunisti evitare la proliferazione delle armi atomiche. La loro diffusione, infatti, aumenterebbe il pericolo di un conflitto, mentre ne peggiorerebbe i risultati qualora dovesse verificarsi. È difficile indicare dei vantaggi che possano controbilanciare questi rischi. I paesi dell'area trilaterale sembrano consapevoli di questo interesse comune: tutti, ad eccezione della Francia, hanno ratificato il Trattato per la non-proliferazione, e la

Francia ha dichiarato che si comporterà come se lo avesse firmato. Tuttavia le divergenze circa le conclusioni da trarsi in merito alla politica nucleare da questo comune interesse per la non-proliferazione sono diventate subito una delle maggiori fonti di disaccordo tra i paesi dell'area trilaterale. Non mancano indicazioni sulla consapevolezza da parte dell'Unione Sovietica e dei paesi dell'Europa orientale di un comune interesse nella non-proliferazione.

Il requisito più difficile per produrre un ordigno nucleare è la disponibilità di quantità sufficienti di materiale fissile: uranio fortemente arricchito o plutonio. L'arricchimento dell'uranio al livello necessario per la fabbricazione della bomba atomica attualmente richiede grandi e costosi impianti di diffusione gassosa, anche se è probabile che in futuro si potrà disporre di metodi di arricchimento meno cari. Il plutonio può essere ottenuto come sottoprodotto della fissione nucleare nei reattori; ma, per essere utilizzabile per la fabbricazione di ordigni esplosivi, esso deve essere separato dagli elementi di combustibile esaurito mediante il ritrattamento, un procedimento complesso che, però, non è così difficile come l'arricchimento dell'uranio. Una volta ottenuto il materiale fissile adatto alla produzione di armi, i problemi tecnici connessi con la fabbricazione di un ordigno esplosivo sarebbero alla portata di molti paesi.

Ai primi del 1977 il presidente Carter rese noto il suo desiderio di limitare la diffusione di certe tecniche ed equipaggiamenti sofisticati, e in particolare di evitare l'esportazione di impianti di ritrattamento o di arricchimento dell'uranio, almeno finché ulteriori ricerche non avessero valutato a fondo le alternative tecniche e politiche per gli stadi più delicati del ciclo del combustibile nucleare, tali da ridurre i rischi della proliferazione delle armi atomiche. Il governo degli Usa ha rimandato anche i progetti per i propri impianti di ritrattamento e per la costruzione di reattori veloci autofertilizzanti².

Questo punto di vista non incontrò il favore della maggioranza dei paesi europei e del Giappone, che consideravano il ritrattamento indispensabile per far fronte alle proprie necessità di energia nucleare, e perciò vedevano nella nuova politica americana una minaccia alla sicurezza delle loro future disponibilità energetiche (nonché alla loro partecipazione al mercato, potenzialmente molto ampio, dell'esportazione nuclea-

² Il reattore veloce autofertilizzante utilizza come carburante plutonio e uranio 238, e nel tempo è capace di produrre materiale fissile in quantità superiori a quelle consumate come carburante. Perciò offre ai paesi privi di risorse naturali di uranio la possibilità di una maggiore autosufficienza energetica; il prezzo è costituito dalle difficoltà di controllo molto più complesse e da una notevole espansione del ruolo del plutonio: una sostanza radioattiva estremamente tossica, che è uno dei prodotti fissili usati per la produzione di armi.

re). Questi timori si accrebbero quando i governi degli Usa e del Canada sospesero la fornitura di uranio naturale e arricchito agli acquirenti europei, a seguito di un ripensamento in senso restrittivo della loro politica di esportazioni nucleari. Così si vennero a determinare delle tensioni, in particolare per quanto riguardava la decisione tedesca di vendere l'intero ciclo della tecnologia nucleare (compresi gli impianti di ritrattamento e di arricchimento) al Brasile, l'impegno preso dalla Francia di fornire un impianto di ritrattamento al Pakistan, e la costruzione di un impianto di ritrattamento in Giappone, il progetto Tokai. I reattori veloci autofertilizzanti, allo sviluppo dei quali attualmente numerosi paesi europei danno un alto grado di priorità, e che sono considerati vitali anche dal Giappone, costituirebbero un'altra potenziale fonte di conflitto una volta che il loro sviluppo commerciale fosse avanzato tanto da consentirne l'esportazione.

La preoccupazione comune per i rischi della proliferazione delle armi atomiche ha indotto i paesi fornitori a tenere regolari discussioni nel cosiddetto London Nuclear Suppliers Group, fondato da Usa, Canada, Gran Bretagna, Francia, Germania, Giappone e Unione Sovietica. Nel gennaio del 1976 questi sette governi stabilirono di comune accordo quelle che vengono considerate le direttive minime di salvaguardia per le esportazioni nucleari. Altri paesi hanno da allora aderito al Gruppo, tra cui la Svezia, la Germania orientale, l'Italia, i Paesi Bassi, il Belgio, la Cecoslovacchia, la Polonia e la Svizzera. Il Nuclear Suppliers Group ha dimostrato che relativamente ai tentativi di limitare la diffusione delle armi atomiche una certa cooperazione tra Est e Ovest è di fatto possibile. Le divisioni tra i membri del Gruppo non sempre si sono manifestate lungo la linea Est-Ovest.

La natura eclettica delle divergenze che dividono le nazioni industriali in questo campo fu messa in risalto dalle preoccupazioni espresse dall'Unione Sovietica al governo tedesco per il suo accordo nucleare col Brasile, una posizione che al riguardo avvicinò la politica sovietica più a quella degli Stati Uniti che a quella delle nazioni europee. Benché i governi tedesco e francese avessero annunciato una sospensione di tutte le esportazioni future di apparecchiature per il ritrattamento o l'arricchimento nucleare, risultò evidente che tra i paesi dell'area trilaterale sussistevano notevoli divergenze di opinione sia riguardo a queste esportazioni sia riguardo alla diffusione di nuovi impianti di produzione (Giappone). Perciò sembrò opportuno che il Gruppo di Londra continuasse a discutere solo sul controllo delle esportazioni, mentre si indirizzarono ad altri fori le ulteriori questioni concernenti gli impianti di ritrattamento, i reattori veloci autofertilizzanti, l'immagazzinamento delle scorie, e l'assicurazione di non interrompere la fornitura di carburante nucleare ai paesi importatori.

Nel Summit di Downing Street, tenutosi a Londra nel maggio del 1977, si decise perciò di promuovere ricerche su come far fronte nel modo migliore alle necessità pacifiche di energia nucleare senza aumentare i rischi della proliferazione delle armi atomiche, il cosiddetto International Nuclear Fuel Cycle Evaluation Program³. Questo Programma dovrà analizzare i rispettivi vantaggi e svantaggi dei vari metodi di produzione dell'energia nucleare e di immagazzinamento delle scorie radioattive, e valuterà le condizioni a cui si potrebbe assicurare una continuità di forniture di combustibile ai paesi importatori. Anche gli approcci internazionali a questi compiti costituiranno uno degli argomenti allo studio. Queste ricerche potrebbero avere significanti sviluppi internazionali ed aiutare i paesi interessati a trovare dei nuovi modi di produzione energetica tali da non contribuire alla proliferazione e da non mettere così in pericolo sia la propria che l'altrui sicurezza. Questo programma non coinvolgerà solo i sette paesi dell'area trilaterale rappresentati al Summit di Londra, ma anche altri, ivi incluse le nazioni in via di sviluppo. In vista delle notevoli possibilità dell'Unione Sovietica in questo campo — infatti essa possiede già grandi impianti per il ritrattamento e l'arricchimento, ha fornito servizi di arricchimento nucleare a paesi dell'Europa occidentale e ha in programma la costruzione di reattori veloci autofertilizzanti — una sua partecipazione alle ricerche è importante. Al momento attuale non sembra probabile che l'Urss si unisca a questo programma.

Quanto alla Cina, questo paese, benché non abbia intrapreso, a quanto si sa, alcuna azione favorevole alla proliferazione delle armi nucleari e non abbia svolto alcun ruolo nel commercio nucleare internazionale, non ha tuttavia firmato il Trattato per la non-proliferazione, non ha mostrato di considerare una minaccia la proliferazione nucleare, e ha denunciato i tentativi di limitarla degli altri paesi. Quando la Cina sarà diventata un potenziale fornitore di energia nucleare, i suoi atteggiamenti potrebbero cambiare. Ma questa eventualità riguarda il futuro. Per il momento la non-proliferazione è un campo di collaborazione più probabile con l'Unione Sovietica e con i paesi dell'Europa orientale che con la Cina.

Gli oceani⁴

La gestione delle risorse marine è un problema globale ed è correntemente oggetto di negoziati internazionali. Anche se in queste

³ L'ex presidente nordamericano della Commissione trilaterale, Gerard C. Smith, rappresenterà il governo degli Stati Uniti in queste ricerche.

⁴ La preparazione di questa sezione si è avvalsa del contributo di Ann L. Hollick, che è stata coautrice con Michael Hardy, Johan Jørgen Holst, Douglas

trattative la maggioranza degli stati ha soprattutto interessi costieri, ed è da tutti riconosciuto che nessun accordo su un nuovo regime globale possa aver successo senza il concorso di stati che hanno anche notevoli interessi nelle acque extraterritoriali, per la navigazione, la pesca, la potenza navale, la ricerca mineraria nelle profondità marine, o la ricerca scientifica. In questo senso la maggioranza dei paesi dell'area trilaterale si qualificano come stati marittimi. L'Unione Sovietica, con una linea costiera notevolmente estesa ma anche con una cospicua flotta militare e di pescherecci in acque distanti, ha la stessa molteplicità di interessi dei paesi dell'area trilaterale ed ha collaborato strettamente con gli Stati Uniti, il Giappone, la Gran Bretagna e la Francia negli attuali negoziati dell'Onu per una « Law of the Sea ». In alcuni settori si possono individuare delle considerevoli possibilità di cooperazione, di cui si dovrebbe approfittare, senza però dimenticare le legittime preoccupazioni e gli obiettivi degli stati costieri.

La Cina, dal canto suo, sta sviluppando solo gradualmente le sue capacità marittime. Anche se è certo che finirà col diventare una nazione marittima, ha utilizzato la conferenza dell'Onu per una « Law of the Sea » a scopi diversi da quello della gestione degli oceani. In assenza di immediati interessi oceanici, la Cina ha cercato di crearsi dei legami in seno al Gruppo dei 77 e di attaccare gli stati marittimi « egemonici », soprattutto l'Unione Sovietica.

Per i paesi dell'area trilaterale le prospettive di cooperazione sono perciò più promettenti con l'Unione Sovietica che con la Cina, nell'immediato futuro. E si dovrebbe fare un vigoroso sforzo per sfruttare queste prospettive, sia nell'ambito che al di fuori dell'attuale Conferenza per una « Law of the Sea ». L'Urss evidentemente attribuisce una grande importanza ad una ordinata soluzione delle numerose divergenze sorte sull'interpretazione dei diritti nelle maggiori zone di pesca attualmente sfruttate anche se, tenendo conto della recente controversia russo-giapponese, le prospettive per una cooperazione con i sovietici appaiono un po' offuscate. Nel contesto europeo, l'Unione Sovietica e alcuni dei suoi partners est-europei hanno considerevoli interessi nella pesca nel mare del Nord. C'è da rilevare che in questo contesto l'Urss si è impegnata, per la prima volta, in una trattativa formale con la Comunità europea, in materia di autorizzazione alle navi da pesca, di misura del pescato, e altre questioni del genere. Da ciò si potrebbe presagire la sua disponibilità ad accettare una certa regolamentazione amministrativa comune di questioni finora considerate soggette esclusivamente al

M. Johnston e Shigeru Oda di *A New Regime for the Oceans*, un rapporto sugli oceani della Trilateral Task Force Executive Committee of the Trilateral Commission, *The Triangle Papers*: 9 (1976).

controllo nazionale. Anche la piscicoltura offre interessanti possibilità, e c'è già stata una cooperazione sperimentale russo-giapponese per l'allevamento del salmone e della trota.

Le recenti dichiarazioni unilaterali in merito a zone economiche di 200 miglia da parte dell'Unione Sovietica e della maggioranza dei paesi dell'area trilaterale hanno reso ancor più necessario promuovere la cooperazione tra i paesi dell'area trilaterale e l'Urss, soprattutto in quanto queste iniziative hanno suscitato un senso di isolamento nel Giappone, che è particolarmente interessato alla pesca in mare libero, ed hanno dato luogo ad una grave controversia tra questo paese e l'Urss. Tenendo conto delle dichiarazioni rese in passato dai delegati sovietici alla Conferenza per una « Law of the Sea », l'Urss potrebbe dimostrarsi ben disposta a contribuire alla definizione di un corpo di norme relative a questa zona di 200 miglia, riguardanti la utilizzazione massima, le prescrizioni in materia di tutela, il pagamento di diritti ragionevoli, il rispetto dei tradizionali interessi di pesca stranieri, e la composizione delle controversie. Su questo punto la cooperazione tra i paesi dell'area trilaterale e l'Urss andrebbe cercata in seno alla Conferenza per una « Law of the Sea ». Il gruppo dei cinque — Usa, Gran Bretagna, Francia, Giappone e Urss — potrebbe essere utilizzato per promuovere tale cooperazione. Questo gruppo ha molti interessi in comune e ha già raggiunto un considerevole accordo.

Che le negoziazioni globali diano o no luogo alla sottoscrizione di un trattato, la cooperazione con i paesi comunisti sui problemi della gestione degli oceani continuerà a rivestire una notevole importanza.

Se la Conferenza raggiungerà l'accordo su un trattato, la cooperazione sarà necessaria per attuarlo e farlo valere. La cooperazione sulle regole di attuazione specifica sarà importante perché il trattato potrebbe occuparsi solo in termini generali di molti punti in discussione. La collaborazione sarà necessaria per questioni come il cambiamento di ruolo (eventuale) delle organizzazioni regionali di pesca esistenti, la condotta della ricerca di zone di pesca, e la raccolta di dati sul prodotto delle zone di pesca. Parimenti, la cooperazione Est-Ovest sarà necessaria per il controllo dell'inquinamento marino. La vicinanza tra i paesi europei dell'area trilaterale, l'Europa orientale, e l'Unione Sovietica rende possibile e necessaria la cooperazione su questo tipo di questioni. La cooperazione tra i paesi dell'area trilaterale potrebbe offrire un utile esempio alle altre nazioni, e l'efficacia di questo esempio sarebbe notevolmente rafforzata dall'inclusione dell'Unione Sovietica e dei paesi dell'Europa orientale. Perciò si dovrebbe esplorare accuratamente la possibilità di creare sistemi di cooperazione con questi stati comunisti.

L'applicazione delle clausole del trattato nei confronti degli stati che non vi si conformino potrà avere successo solo se anche l'Unione

Sovietica si farà carico di promuoverne l'osservanza. Altrimenti i clienti di una superpotenza potrebbero credere di poter violare impunemente il trattato, purché le loro violazioni si limitino ad attività dirette verso l'altra superpotenza. Quest'eventualità potrà essere evitata se sia i paesi dell'area trilaterale che l'Urss riconosceranno subito i vantaggi di un'osservanza uniforme di qualsiasi accordo della « Law of the Sea ».

Se in sede di Conferenza per una « Law of the Sea » non si riuscirà ad arrivare ad un trattato, la cooperazione Est-Ovest sarà ancora più importante. In questa situazione i paesi sviluppati, compresa l'Urss e i paesi dell'Europa orientale, avranno bisogno di darsi delle norme generali di condotta e di elaborare regole più specifiche di attuazione. La cooperazione sarà particolarmente necessaria soprattutto per definire un regime accettabile per la zona economica di 200 miglia. Infatti, in caso di fallimento da parte della Conferenza, solo un'azione concertata multilaterale potrebbe evitare l'adozione unilaterale di regimi contrastanti. Un rilievo particolare meriterebbe, inoltre, la cooperazione per quanto attiene alla ricerca scientifica e allo scambio di dati per la gestione delle zone di pesca e la difesa dell'ambiente. Per quanto riguarda la ricerca mineraria nelle profondità marine, la cooperazione dovrebbe procedere più cautamente, perché bisogna tener conto dei timori dei paesi in via di sviluppo. In realtà, sarebbe auspicabile che anche in materia di altre attività oceaniche, la cooperazione tra paesi sviluppati fosse approvata dalle Nazioni unite o da qualche altro ente internazionale. Non è nell'interesse dei paesi dell'area trilaterale fare pressioni per attuare con l'Unione Sovietica e l'Europa orientale dei tipi di cooperazione che potrebbero intensificare l'antagonismo tra il Nord e il Sud. Dovremmo cercare di far capire ai paesi in via di sviluppo che sarebbe non meno vantaggioso per loro che per i paesi sviluppati se le iniziative tecnologiche di alcuni paesi dell'area trilaterale in certi campi d'attività oceanica potessero essere sfruttate per il bene comune tramite una cooperazione multilaterale. I paesi in via di sviluppo hanno la sensazione che le nazioni industrializzate non stiano sfruttando equamente il loro attuale vantaggio; si dovrebbero quindi cercare delle forme di cooperazione internazionale in grado di attenuare, o almeno di non accentuare, questa sensazione.

La politica commerciale

Non s'è avuta alcuna indicazione che il modo di pensare dei sovietici sia mutato al punto da disporli a cercare o accettare di far parte di organizzazioni economiche mondiali quali il Gatt e l'Imf. La risposta standard dei funzionari sovietici al suggerimento che potrebbe-

ro trarre dei vantaggi da questa partecipazione, è che l'Urss è in grado di ottenere ciò di cui necessita, in materia di commercio e finanza, mediante accordi bilaterali con i singoli paesi, e pertanto non ha alcun bisogno di accollarsi gli ulteriori impegni derivanti dal suo ingresso in un'organizzazione multilaterale. Ma questo tipo particolare di argomento — che ovviamente non si applica ai paesi minori dell'Europa orientale — potrebbe essere stato in qualche modo indebolito dalla sfortunata esperienza delle trattative commerciali russo-americane negli anni '70. Quest'esperienza, infatti, potrebbe aver fatto capire all'Urss che la contrattazione bilaterale non la protegge da richieste e pressioni su questioni, come quella dei diritti umani, che hanno poco a che fare con la gestione delle sue relazioni economiche con l'estero. Tuttavia non c'è alcun segno che i leaders sovietici siano giunti alla conclusione che il loro ingresso in un'organizzazione economica internazionale li tutelerebbe in qualche misura da future pressioni politiche di questo tipo.

Le possibilità di una maggior cooperazione in campo commerciale non mancano. L'argomento principale a favore del tentativo di integrare l'Unione Sovietica e i paesi dell'Europa orientale nel sistema commerciale mondiale, è che il volume delle transazioni con questi paesi è aumentato notevolmente negli anni '70, e ci sono chiari segni di un desiderio da parte sovietica ed est-europea di aumentarlo ulteriormente, anche se forse a un ritmo meno rapido. Non è solo il volume del commercio in assoluto ad essere cresciuto, ma anche la proporzione del commercio globale dei paesi del Comecon con le nazioni dell'area trilaterale. È una questione di interesse comune che questo commercio venga assoggettato ad un minimo di regole di base stabilite di comune accordo. Gli ostacoli sono anch'essi evidenti; e non saranno eliminati finché nell'economia dell'Unione Sovietica e dei paesi est-europei non si saranno verificati dei mutamenti fondamentali.

È nell'interesse dei paesi dell'area trilaterale assicurarsi che il commercio con l'Unione Sovietica non subisca variazioni arbitrarie: che, per esempio, siano imposte improvvisi restrizioni, oppure che si rifiutino o si accettino rapporti commerciali per motivi politici, così da discriminare tra i singoli paesi dell'area trilaterale, in base a motivi non economici. Il fine dei paesi dell'area trilaterale dovrebbe essere quello di garantire un maggior grado di prevedibilità per quanto riguarda la condotta sovietica in materia di commercio con l'estero.

A questo fine, i paesi dell'area trilaterale potrebbero richiedere, come clausola ordinaria di qualsiasi accordo commerciale bilaterale con i membri del Comecon, un impegno sovietico a conformarsi a un corpo di regolamenti commerciali negoziati a livello internazionale, o almeno ad accettare un corpo di procedure negoziate a livello internazionale per arbitrare le controversie commerciali. I paesi membri della Comuni-

tà europea stanno già puntando in questa direzione nelle loro trattative in vista di accordi commerciali con i paesi del Comecon. Se apparisse chiaro che l'accesso in termini favorevoli ai mercati occidentali per le esportazioni sovietiche dipenderebbe dagli standards minimi stabiliti da un'istituto commerciale internazionale e da questo sottoposti a un certo grado di sorveglianza, o almeno da procedure d'arbitrato stabilite di comune accordo, le ragioni per un nuovo approccio a questo problema potrebbero farsi più evidenti per l'Urss.

Una considerazione maggiore va prestata al carattere degli standards minimi in qualsiasi accordo commerciale con i paesi del Comecon. Questi accordi non dovrebbero implicare una piena partecipazione sovietica al General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt), che è improbabile. In realtà l'esperienza del Gatt con i suoi quattro membri del blocco sovietico (Cecoslovacchia, Polonia, Ungheria, Romania) fornisce una certa indicazione su ciò che non dovrebbe essere fatto. Uno degli approcci del Gatt è consistito nell'escogitare una semplice regola empirica per quanto riguarda il volume del commercio — ad esempio, la garanzia richiesta alla Polonia al momento della sua adesione negli anni '60 di aumentare ogni anno di una quantità minima le importazioni dal di fuori del blocco sovietico — al posto dei normali obblighi sul controllo delle tariffe e del commercio, come condizione per concedere a un paese del blocco sovietico il trattamento di nazione preferita. In seguito, quando si venne alla domanda di ammissione dell'Ungheria, l'organizzazione adottò una linea diversa, affermando in effetti che il New Economic Mechanism dell'Ungheria, e in particolare la riforma dei suoi sistemi di determinazione dei prezzi, l'avevano tanto avvicinata alle economie di mercato da giustificare l'assunto che si sarebbe conformata ai loro principi di condotta commerciale. Gli ungheresi in realtà furono trattati come se avessero già un'economia di mercato o di quasi mercato, non un'economia pianificata, e non fosse necessario imporre loro condizioni particolari per dimostrare la loro conformità alla sostanza degli obblighi del Gatt.

Nelle loro future relazioni con i paesi del Comecon, i paesi dell'area trilaterale dovrebbero evitare di usare questo metro, in base al quale gli standards vengono definiti in rapporto alla misura in cui le istituzioni di un paese comunista sono credute vicine a quelle di un'economia di mercato. I paesi dell'area trilaterale dovrebbero riconoscere che il fine preminente delle trattative con questi paesi dovrebbe essere quello di arrivare a un corpo di norme che consenta di avviare l'espansione generale delle transazioni economiche tra Est e Ovest (sia in materia di investimenti che di scambi commerciali) con più fiducia di oggi. Raggiungere un accordo su un corpo di norme generali sarà difficile; minori difficoltà dovrebbe presentare la definizione di una

regolare procedura di regolamento dei conflitti analoga a quella del Gatt, per affrontare certe questioni controverse, come i tassi di cambio praticati dall'Urss, le imputazioni ad esportatori sovietici di « rottura » del mercato, o la presunta omissione da entrambe le parti di conformarsi al principio della non-discriminazione. Dovremmo cercare un'intesa su criteri generali di attuazione per venire incontro alle particolari procedure delle economie poste sotto il controllo dello stato, ma essere disposti ad accordarci su una procedura di regolamento dei conflitti qualora quest'accordo sui criteri non potesse essere assicurato.

Anche se gli affari monetari offrono meno prospettive del commercio come campo di cooperazione con l'Unione Sovietica e l'Europa orientale, tuttavia il campo monetario merita qualche discussione. C'è stato un coinvolgimento sempre più attivo dell'Unione Sovietica nei mercati finanziari occidentali. I prestiti all'Unione Sovietica, in particolare attraverso il mercato finanziario europeo, sono aumentati notevolmente a metà degli anni '70. Il debito totale con l'estero del gruppo dei paesi del Comecon si avvicinava ai 50 miliardi di dollari ai primi del 1977, dopo esser cresciuto ininterrottamente ad un ritmo insolitamente rapido nei tre anni precedenti.

Le banche occidentali attualmente chiedono, e ricevono, da paesi come la Polonia e l'Ungheria, più informazioni riguardo alle loro finanze di quante i governi comunisti fossero disposti a fornirne in passato. Col crescere del volume dell'indebitamento, gli istituti commerciali di prestito in Occidente esigono ancor più informazioni. Come dice L. J. Brainard della Chase Manhattan Bank: « La valutazione della fiducia da accordare ai singoli paesi dell'Europa orientale deve andare al di là dei concetti di indebitamento per vedere come vengono usati i prestiti esteri. Se un dato livello di indebitamento è alto, basso o moderato, dipende dal successo con cui il paese è in grado di usare i crediti per sviluppare il potenziale di esportazione di valuta pregiata ». E concludendo afferma che i paesi dell'Europa orientale saranno in grado di conservare le facilitazioni di credito abbastanza favorevoli di cui hanno goduto finora, solo se forniranno dei dati che permettano agli stranieri di valutare l'efficacia di certe misure economiche interne.

Ciò nonostante, nuove forme di cooperazione monetaria tra Est e Ovest sono improbabili. È chiaro che nella nuova cooperazione internazionale tra Est e Ovest l'accento dovrebbe essere posto sul commercio, cioè, sullo sforzo di sviluppare congiuntamente un codice di comportamento commerciale che implichi, al minimo, una procedura per la soluzione delle controversie commerciali.

La cooperazione commerciale dell'Europa occidentale con i paesi del Comecon dipenderà in maniera decisiva dall'evoluzione delle relazioni Est-Ovest in Europa. Alcuni recenti sviluppi in Europa sono a

questo proposito degni di nota.

Come si è già rilevato, nel corso degli anni '70 s'è avuta una crescita estremamente rapida delle esportazioni dell'Europa occidentale verso i paesi del Comecon. Questo fenomeno in parte fu determinato dall'uso esteso dello strumento preferito dai paesi est-europei: quegli « accordi di cooperazione industriale » che implicano la deliberata cessione di tecnologia da parte di aziende occidentali ai paesi comunisti e, in molti casi, la collaborazione nell'introduzione sul mercato dei prodotti di queste « joint ventures ». Benché il volume globale costituisca ancora una parte modesta del commercio dell'Europa occidentale, l'aumento della quota dei paesi del Comecon durante gli anni '70 è stata importante per numerosi paesi, soprattutto per la Repubblica federale tedesca. Quanto ai paesi del Comecon, la Comunità europea fornisce uno sbocco per circa un quarto del loro commercio complessivo.

L'espansione del commercio est-europeo con l'Europa occidentale è stata accompagnata da alcuni mutamenti nell'organizzazione industriale da parte dell'Europa orientale, che hanno dato luogo a rapporti d'affari più diretti tra aziende e aziende. L'ultimo Piano quinquennale russo indica che anche l'Unione Sovietica intende impegnarsi in una certa decentralizzazione del « decision-making » in campo commerciale, in modo da agevolare la promozione del suo commercio con l'Occidente.

In coincidenza con questi sviluppi nell'Est, l'Europa occidentale si è orientata verso una maggior centralizzazione del « policy-making » nell'ambito del commercio Est-Ovest. Dopo il 1975 la Comunità europea è diventata collettivamente responsabile di tutti gli accordi commerciali con i paesi del Comecon, in ottemperanza all'impegno formalizzato assunto dai membri della Comunità europea di attuare una politica commerciale estera comune. In teoria, in seno al nuovo sistema non c'è posto per accordi commerciali bilaterali tra le singole nazioni della Comunità europea e i paesi del Comecon (ad eccezione, ovviamente, delle due Germanie), anche se poi in pratica i paesi dell'Europa occidentale continuano a stringere accordi nazionali con quelli est-europei in materia di crediti e di finanza, come pure per quanto riguarda gli scambi tecnologici. Non è chiaro a questo stadio fino a che punto e con quanta rapidità sarà imposta questa politica commerciale estera comune; la Commissione europea sta cercando di avere maggior autorità, ma alcuni paesi membri oppongono resistenza ai suoi sforzi.

Allo sviluppo di una politica commerciale estera comune da parte della Comunità europea, l'Unione Sovietica ha reagito rivendicando per il Comecon gli stessi diritti della Comunità europea nella gestione dei rapporti commerciali dell'Europa orientale. L'Unione Sovietica formalmente ancora si rifiuta di riconoscere la Comunità europea, e di conseguenza l'Urss e gli altri paesi del Patto di Varsavia non intrattengono

rapporti diplomatici con la Commissione europea. Da parte dell'Europa occidentale si rileva che il Comecon non ha mai avuto funzioni e autorità comparabili a quelle conferite alla Commissione europea dagli stati membri della Comunità economica europea: non si capisce perché i problemi dell'Urss in merito al riconoscimento della Comunità europea quale valido partner nelle negoziazioni dovrebbero offrire l'occasione per elevare il Comecon ad ente sovranazionale responsabile di un importante settore delle relazioni estere dei singoli paesi est-europei. A causa dello schiacciante peso relativo dell'Urss nel sistema del Comecon, ciò incoraggerebbe l'Unione Sovietica ad estendere ancor più il suo controllo sul commercio dell'Europa orientale con l'Occidente. E sarebbe un'ironia se ciò dovesse accadere proprio ora che alcuni dei paesi est-europei minori hanno notevolmente incrementato gli scambi commerciali con l'Europa occidentale e, in qualche misura, stanno adattando le loro istituzioni interne a questo processo. Non è un segreto che anche i paesi dell'Europa orientale sono preoccupati dalla prospettiva di una diminuzione della loro autonomia nei rapporti commerciali con l'Occidente.

È probabile, perciò, che la politica commerciale tra l'Europa orientale e occidentale ostacolerà lo sviluppo di appropriate istituzioni economiche per la promozione di un commercio Est-Ovest su larga scala nel prossimo futuro. Il commercio con l'Europa dell'Est continuerà senza dubbio ad aumentare, come ha continuato a fare fin dagli anni '50; ma è probabile che nuovi approcci ad una più stretta collaborazione tra l'Europa orientale e occidentale saranno ostacolati finché l'Unione Sovietica non avrà riconosciuto la Comunità europea. Non dovrebbe rientrare nella politica dell'area trilaterale fare pressioni per stabilire nuovi contatti e accordi commerciali tra Est e Ovest a spese della politica commerciale estera comunitaria. Parimenti, non sarebbe vantaggioso per i paesi dell'area trilaterale se gli accordi istituzionali sulla condotta del commercio Est-Ovest aiutassero l'Unione Sovietica a promuovere la creazione nel Comecon di un'organizzazione centralizzata avente potere di controllo sul commercio dei singoli paesi dell'Europa orientale.

Ciò nonostante, è evidente un certo desiderio da parte dell'Urss di continuare ad ampliare la gamma e il volume delle sue transazioni commerciali con i paesi dell'area trilaterale. In questi paesi la risposta degli uomini d'affari alle opportunità in tal modo offerte è stata vigorosa. E i governi dell'area trilaterale dovrebbero, entro gli argini delle limitazioni politiche internazionali di cui s'è detto, appoggiare i loro sforzi durante il periodo a venire, cercando di creare una struttura nella quale il commercio possa essere assoggettato a una regolamentazione comune o almeno a procedure comuni per la composizione delle controversie.

II. Settori di collaborazione con notevoli prospettive

La previsione dei sismi

Nella Repubblica popolare cinese un enorme rilievo è stato dato alla previsione dei sismi fin dal 1966, quando il premier Chu-En-Lai annunciò la « People's War on Earthquake » dopo il disastroso terremoto di Hsing Tai. A quell'epoca fu istituita un'elaborata struttura su scala nazionale, comprendente rapidi programmi di addestramento e un sistema di controllo dei fenomeni naturali collegati ai terremoti, come le alterazioni nel comportamento degli animali, le variazioni nel livello dell'acqua nei pozzi, e le trasformazioni del sottosuolo rivelate mediante sondaggi profondi sotto terra. Nel 1975 la città di Haicheng fu evacuata alcune ore prima che una violenta scossa colpisse la zona. Tuttavia, il terribile sisma del luglio 1976, con epicentro a Tangshan, evidentemente non era stato previsto, anche se la zona era stata considerata vulnerabile nelle previsioni a lungo termine.

Nonostante il fallimento del 1976, i successi della Cina nel campo della previsione dei sismi sono stati significativi, ed essa sembra desiderosa di partecipare la sua esperienza ad altre nazioni. Questo scambio di informazioni ebbe inizio nel 1973 con l'invito rivolto al prof. B. A. Bolt, dell'University of California a Berkeley, di visitare la Cina. La sua visita fu seguita nel 1974 da quella di una delegazione di studiosi giapponesi, guidati dal prof. Toshi Asada della Facoltà di Scienze dell'Università di Tokyo, il primo gruppo giapponese del genere ad essere invitato dalla Repubblica popolare. Da allora ci sono stati numerosi scambi tra specialisti cinesi e i loro colleghi statunitensi, canadesi e giapponesi. Nel 1974 sei professori statunitensi furono invitati in Cina e gruppi di specialisti cinesi visitarono gli Stati Uniti nel 1974 e il

Giappone nel 1975⁵. Cinque studiosi canadesi visitarono la Cina nel 1975, su invito dell'Accademia cinese delle Scienze in base a un accordo intergovernativo sugli scambi scientifici e sismologici. Numerosi studiosi giapponesi visitarono la Cina nell'agosto 1976. (La notevole rarità di scambi tra la Cina e l'Europa occidentale in materia di previsione dei sismi è dovuta principalmente alla mancanza di interesse per questo problema nell'Europa occidentale). Un seminario giapponese-americano sulla previsione dei sismi è programmato per il 1978, e si spera che la Repubblica popolare cinese accetterà l'invito ad intervenire. La partecipazione cinese darebbe un significativo impulso allo scambio internazionale.

Il desiderio manifestato dai cinesi di impegnarsi in scambi internazionali sulla previsione dei sismi (riflesso anche nella domanda d'ammissione della Cina all'International Union of Geodesy and Geophysics) dipende in gran parte dalla fiducia che ripongono nelle loro conoscenze in materia, e dal loro desiderio di apprendere dalle nazioni industriali più progredite. I cinesi ritengono di aver fatto considerevoli passi avanti in questo campo, e considerano la possibilità di far conoscere le loro scoperte come un mezzo per accrescere il loro prestigio nazionale, tanto più in quanto questo è un campo che riveste un notevole interesse tra gli studiosi dei paesi progrediti.

Le conquiste tecnologiche e scientifiche cinesi hanno ottenuto il riconoscimento degli specialisti giapponesi; poiché le tecniche per la previsione dei terremoti non sono frutto di ricerche di laboratorio, è sui fattori sociali e politici cinesi che i giapponesi concentrano la loro attenzione. Gli scienziati giapponesi ritengono che il grado di successo raggiunto in Cina dal sistema di previsione dei sismi è dovuto principalmente al gran numero di persone disponibile. Si ritiene che ci siano più di 10 mila persone specificamente addestrate e impegnate in questo campo, in confronto alle poche centinaia presenti in Giappone. Anche se la cifra cinese comprende un certo numero di funzionari amministrativi distribuiti in ogni distretto e provincia per sovrintendere ai gruppi di osservazione, gli scienziati implicati nel programma si contano a

⁵ Gli scambi del Giappone con la Cina sono stati condotti per lo più su base privata, senza alcun coinvolgimento da parte del governo giapponese. I rapporti inizialmente furono stabiliti dalla Kokusai Boeki Sokushin Kyokai (Associazione per la promozione del commercio internazionale), un'organizzazione privata, con sede ad Osaka, che si occupa degli scambi tra la Cina e il Giappone, principalmente in campo commerciale. Diretta da Ichizo Kimura, che è anche vicepresidente della Kakusai Sekiyu (International Petroleum Company), l'Associazione si procurò i contributi finanziari necessari per i primi contatti raccogliendoli tra le società commerciali private giapponesi. Quando la delegazione cinese visitò il Giappone nel dicembre 1975, la metà delle spese affrontate dai giapponesi fu sostenuta dalla Società giapponese per la promozione scientifica, un ente semigovernativo sostenuto interamente con finanziamenti pubblici.

migliaia. E, a quanto si sa, vi sono coinvolti anche centomila « dilettanti ».

C'è da rilevare che nel campo della previsione dei sismi gli scambi tra la Cina e gli altri paesi sono insolitamente estesi, proprio in conseguenza di quei particolari fattori di cui s'è detto. Quindi, benché le attuali attività di scambio siano tanto utili quanto incoraggianti, non sono tipiche della collaborazione scientifica oltre i confini nazionali e non costituiranno, almeno nell'immediato futuro, il modello della cooperazione e dello scambio scientifico tra la Cina e i paesi dell'area trilaterale. Questa cooperazione dovrebbe essere cercata su una base ad hoc, quando se ne offra l'occasione e la possibilità.

Energia

Sia l'Urss che la Cina sono esportatori di energia e, a quanto pare, posseggono notevoli riserve petrolifere. I paesi dell'area trilaterale importano energia, di cui solo una quantità minima attualmente proviene dall'Urss o dalla Cina. La situazione globale della disponibilità energetica sembra destinata a peggiorare negli anni a venire. La diversificazione delle fonti di approvvigionamento offre dei vantaggi immediati ai paesi dell'area trilaterale. Pertanto la cooperazione fattibile e auspicabile potrebbe prendere la forma di un investimento da parte dei paesi dell'area trilaterale nella produzione energetica sovietica o cinese, per assicurare un aumento delle esportazioni di energia da questi paesi. Finora, però, l'esperienza con simili progetti di investimento e di commercio non è stata incoraggiante.

Unione Sovietica.

La cooperazione tra l'Urss, il Giappone e gli Usa per lo sfruttamento dei giacimenti petroliferi siberiani è stata ostacolata dalle rigide condizioni poste dai sovietici, dalle preoccupazioni del Giappone di non scontentare la Cina (ad esempio, costruendo la seconda ferrovia siberiana), e dalla legislazione degli Stati Uniti, che proibisce alla Export Import Bank di concedere ingenti prestiti per progetti di sviluppo sovietici. Ciò nonostante, la limitata cooperazione per estrarre gas naturale nell'area dello Jakutsk e per estrarre petrolio e metano nella piattaforma continentale di Sachalin offre qualche prospettiva.

Per quanto riguarda l'Europa, le esportazioni sovietiche di petrolio all'Europa occidentale ammontano già a circa 50 milioni di tonnellate all'anno, circa la stessa quantità che viene esportata dall'Unione Sovietica all'Europa orientale. Secondo le stime occidentali il surplus

sovietico diminuirà entro la fine degli anni '70, e i paesi del Comecon potrebbero trovarsi in una situazione di deficit entro il 1985. Le valutazioni degli esperti della Brookings Institution indicano che, se si facessero i necessari investimenti, in futuro questa prospettiva potrebbe essere migliorata.

In ogni caso, il livello della futura produzione sovietica in parte dipenderà dalla disponibilità di capitali e di tecnologia per lo sviluppo energetico. La fornitura di questa tecnologia e di capitali da parte dei paesi dell'area trilaterale contribuirebbe ad aumentare le disponibilità globali di energia. Una cooperazione europea con l'Urss si sta già perseguendo; i paesi dell'Europa occidentale ritengono che i problemi implicati sono gestibili, finché la dipendenza delle fonti di approvvigionamento sovietiche è contenuta entro limiti prudenti. Una cooperazione su scala maggiore da parte dei paesi dell'area trilaterale sarebbe possibile solo se i sovietici offrissero condizioni più allettanti, e se intervenissero dei mutamenti basilari nell'ambito politico. C'è un'evidente riluttanza da parte degli Usa ad investire risorse nello sviluppo della produzione energetica in un'area potenzialmente ostile (piuttosto che in altre aree che offrono maggiore sicurezza di continuità delle esportazioni anche in tempi di grave crisi internazionale); e il Giappone è riluttante a intraprendere forme di cooperazione energetica con la Russia che potrebbero essere malviste dalla Cina.

Cina.

Le risorse petrolifere della Cina hanno attirato l'attenzione mondiale solo recentemente. Le valutazioni circa l'entità di queste risorse sono diverse: comunque non c'è dubbio che debbano essere notevoli. Diversamente dall'Urss, la Cina non ha cercato capitali esteri per sviluppare queste risorse; piuttosto sta cercando accordi commerciali per assicurarsi degli sbocchi alle esportazioni. L'interesse dei cinesi per lo sviluppo delle esportazioni petrolifere deriva dal generale peggioramento della loro bilancia commerciale, dovuto all'aumento troppo lento delle altre esportazioni, in particolare di prodotti tessili. Nell'anno fiscale 1974 il petrolio ha rappresentato il 31% delle importazioni giapponesi dalla Cina; gli introiti risultanti di 410 milioni di dollari hanno fatto del petrolio la più importante esportazione cinese al Giappone.

Questa tendenza, che è continuata nel 1975, era perfettamente rispondente alla visione della crisi post-petrolifera dei leaders economici giapponesi, secondo i quali il loro paese doveva diversificare le sue fonti di importazione. Tenuto conto della vicinanza geografica e dei ridotti costi di trasporto, si era previsto che entro il 1980 sarebbe andata al Giappone la maggior parte del greggio esportabile cinese,

ovvero circa 50 milioni di tonnellate all'anno. Ma una serie di problemi, oltre quelli connessi agli sviluppi politici in Cina, hanno impedito di mantenere questa prospettiva:

— le raffinerie giapponesi, costruite per trattare il petrolio mediorientale, non sono adatte al più pesante petrolio cinese.

— Il petrolio greggio cinese si è dimostrato più costoso da raffinare di quello mediorientale ed ha, secondo gli industriali giapponesi, un prezzo troppo elevato.

— Il petrolio cinese compete col greggio indonesiano, che ha ugualmente una bassa percentuale di zolfo; quindi l'esigenza di non guastare le sue relazioni con l'Indonesia, ha imposto al Giappone una limitazione alle importazioni di petrolio cinese.

— Il crescente interesse della Cina nell'esportazione di petrolio ha coinciso con la riduzione dei consumi petroliferi in Giappone, dovuta alla recessione.

Gli ostacoli economici all'aumento delle esportazioni petrolifere cinesi verso il Giappone potrebbero essere ridotti se la Cina abbassasse il prezzo del suo greggio; un prezzo inferiore del 20% a quello del petrolio mediorientale sarebbe allettante per il Giappone. Tuttavia è improbabile che possa aver luogo una così notevole riduzione di prezzo, che avrebbe effetti negativi sulle relazioni tra la Cina e i paesi dell'Opec.

Il commercio petrolifero cinese con gli Stati Uniti potrebbe espandersi, ma il suo potenziale potrebbe essere realizzato pienamente solo se la Cina procedesse a sfruttare le risorse petrolifere sottomarine nella sua piattaforma continentale. Ciò probabilmente richiederebbe tecnologia estera. Le compagnie petrolifere statunitensi si sono dimostrate interessate ad investire fondi nella ricerca di idrocarburi nella piattaforma continentale di altre zone, e posseggono la tecnologia più avanzata per lo sfruttamento dei giacimenti petroliferi sottomarini. Le obiezioni politiche — sia dal punto di vista degli Stati Uniti che da quello cinese — sono evidenti. Le compagnie americane sarebbero riluttanti a impegnarsi in dispute sulla proprietà e il controllo dei giacimenti petroliferi sottomarini, mentre la Cina sarebbe contraria ad accettare forme d'intrusione da parte delle imprese straniere. Tuttavia, senza questa partecipazione straniera, i giacimenti sottomarini non potranno essere sfruttati sollecitamente.

Molto dipenderà dalla situazione politica interna della Cina. Gli attuali leaders cinesi danno più importanza allo sviluppo che all'ideologia. Alcuni di questi leaders, a quanto pare, ritengono che la società cinese debba industrializzarsi il più rapidamente possibile, e probabilmente pensano che lo sviluppo delle risorse petrolifere e l'espansione delle esportazioni servirebbe a questo scopo. Questo corso alla fine

richiederebbe non solo l'importazione di tecnologia estera, ma anche la cooperazione dell'industria giapponese e americana nello sfruttamento dei giacimenti petroliferi sottomarini. I radicali cinesi, attualmente in disgrazia, credevano che una politica del genere avrebbe impedito la creazione di una società socialista; perciò erano contrari all'espansione su larga scala delle esportazioni petrolifere, anche se ciò comportava tempi più lunghi per il progresso economico. Il problema dello sviluppo e dell'esportazione delle risorse petrolifere cinesi è quindi strettamente legato all'evoluzione politica interna della Cina. Le implicazioni di scenari politici alternativi vengono discusse brevemente nella sezione conclusiva di questo rapporto.

Per riassumere, tenendo conto dell'esperienza recente e delle prospettive future, è difficile essere ottimisti riguardo ad una prossima cooperazione energetica su larga scala tra i paesi dell'area trilaterale e l'Unione Sovietica o la Cina. Gli ostacoli politici, da entrambe le parti, sono enormi. L'importanza dell'argomento giustifica l'opportunità di continuare l'esplorazione, ma per il momento, a nostro avviso, la cooperazione energetica su larga scala segue piuttosto che precedere un ulteriore allentamento delle tensioni politiche.

III. Settori di collaborazione auspicabile con scarse prospettive immediate

Gli aiuti per lo sviluppo

Nel 1975, l'ultimo anno per il quale disponiamo di informazioni attendibili, il totale netto degli esborsi dei paesi comunisti per l'aiuto ai paesi in via di sviluppo ammontava a 875 milioni di dollari, contro un totale di 13.600 milioni di dollari dei paesi dell'Ocse⁶. Di questi 875 milioni di dollari, l'Urss ne fornì 350 e i paesi est-europei 150. I contributi dei paesi del Comecon (ammontanti a meno del 4% degli esborsi netti dell'Ocse) diminuirono a metà degli anni '70, diversamente da quelli della Cina, che rimasero abbastanza costanti sui 400 milioni circa di dollari all'anno. Gli aiuti sovietici e cinesi sono stati deliberatamente concentrati su pochi determinati paesi, per alcuni dei quali rappresentano un contributo significativo alla loro disponibilità di risorse. Alcuni di questi paesi, ad esempio l'India e il Pakistan, figurano ai primi posti anche nella lista dei beneficiari dell'aiuto da parte di paesi non comunisti.

Un recente rapporto del Development Assistance Committee dell'Ocse prende in esame la differenza tra i termini degli aiuti sovietici e cinesi. Il grosso dell'aiuto cinese è fornito in forma di prestiti a lunga scadenza senza interessi, « con elementi concessionali usualmente varianti tra il 75 e l'85% ». Invece gli impegni russi « in genere comportano termini finanziari pesanti, nonostante un certo alleggerimento negli ultimi due anni ». Le condizioni dell'Europa orientale di solito sono ancora più pesanti e « frequentemente implicano tassi di interesse quasi commerciali ».

Nulla fa presagire che nel prossimo futuro i paesi comunisti inten-

⁶ *Development Cooperation: 1976 Review* (Paris: Ocde, novembre 1976).

dano aumentare il volume o migliorare i termini dei loro aiuti. Di fatto, l'interesse sovietico nell'aiuto per lo sviluppo, che raggiunse l'acme nel periodo di Krusciov, recentemente si è affievolito. Non sembra che nel mondo comunista esistano gruppi interessati ad una politica d'aiuti.

Inoltre, in materia di aiuti per lo sviluppo, riteniamo improbabile che i paesi comunisti siano disposti ad impegnarsi in alcuna iniziativa di grande rilievo in cooperazione con i paesi dell'area trilaterale per i seguenti motivi:

— nei programmi d'aiuto dei paesi comunisti sono predominanti ed ovvi fini politici a breve termine. Il coordinamento internazionale di programmi d'aiuto politicamente motivati è normalmente possibile solo tra alleati stretti e talora neppure in questo caso si è dimostrato di facile attuazione.

— I paesi comunisti sono particolarmente interessati a che l'aiuto sia immediatamente identificato con il paese donatore. Infatti fanno una netta distinzione tra l'aiuto occidentale, che essi ritengono un tardivo e inadeguato compenso per il precedente sfruttamento coloniale, e i loro sforzi, presentati come un contributo volontario al benessere dei paesi in via di sviluppo. Essi sarebbero contrari a qualsiasi progetto che minacciasse di collegare indiscriminatamente i due tipi di aiuto. Di conseguenza, l'apporto dei paesi comunisti a programmi multilaterali è « minimo » e « strettamente legato ad acquisti nel paese donatore »⁷.

— I programmi assistenziali dei paesi del Comecon sono stabiliti in modo da dar luogo a flussi commerciali vantaggiosi per i paesi del Comecon stesso. L'Ocse registra che l'Urss aveva programmato che la restituzione dei crediti da parte dei paesi in via di sviluppo nel 1973 dovesse essere pari alla metà delle sue importazioni globali dal Terzo mondo.

Nonostante queste posizioni, alcune delle quali caratterizzano anche gli aiuti non comunisti, crediamo che si dovrebbe cercare di persuadere i paesi comunisti ad aumentare i loro aiuti per lo sviluppo. Un pressante appello ai paesi comunisti perché aumentassero il loro contributo fu fatto dai paesi dell'area trilaterale in occasione del Summit di Downing Street. Inoltre si dovrebbero fare degli sforzi per incoraggiare la partecipazione comunista a specifici consorzi multilaterali per offrire aiuto a particolari paesi in via di sviluppo. In mancanza di questa partecipazione, si dovrebbe cercare di stabilire un collegamento tra l'aiuto comunista e l'assistenza fornita tramite questi consorzi, quando l'aiuto dei paesi comunisti e non è fornito allo stesso paese.

I vantaggi di un orientamento in questa direzione sono evidenti:

⁷ *Ibid.*, p. 64.

ai paesi in via di sviluppo piú poveri andrebbe un maggior aiuto per lo sviluppo, e questo sarebbe usato piú efficacemente. Ci sono particolari campi di assistenza, ad esempio nella lotta alle malattie e piú generalmente nell'organizzazione di programmi di miglioramento sanitario, in cui l'Urss ha una provata competenza, che dovrebbe essere incoraggiata a mettere a frutto. C'è poco di documentato attualmente per poter affermare che i paesi in via di sviluppo sarebbero sovvertiti da un aumento dell'assistenza per lo sviluppo da parte dei paesi comunisti. L'offerta di aiuto, anche su scala notevole, non sembra essere un mezzo persuasivo per indurre i paesi del Terzo mondo a mutare il carattere delle loro istituzioni politiche interne conformemente alle idee comuniste.

È stato detto che le prospettive per una partecipazione comunista all'aiuto multilaterale potrebbero essere migliorate indirizzando l'assistenza a scopi chiaramente umanitari, ad esempio rivolgendola ai paesi piú poveri o ai programmi di sviluppo della produzione alimentare. Bisognerebbe cercare di esplorare queste possibilità con i paesi comunisti.

Lo spazio

La cooperazione spaziale piú rilevante, per quanto riguarda i paesi dell'area trilaterale e i paesi comunisti, si è avuta tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Essa ebbe inizio nel 1962 con una collaborazione scientifica che però era soprattutto apparente, per cui gradualmente venne meno. La cooperazione fu ripristinata dopo lo sbarco degli americani sulla Luna nel 1969, allorché i leaders sovietici si resero conto che gli Stati Uniti stavano vincendo la gara spaziale. Questa seconda fase della cooperazione portò all'aggancio nello spazio tra la Soyuz e l'Apollo nel 1975, un progetto che implicò un grande sforzo da parte sovietica. I sovietici videro in questo progetto un mezzo per dare al mondo un'immagine di parità tra gli Usa e l'Urss in materia di capacità spaziali. Anche se lo sforzo Soyuz-Apollo evidentemente aveva implicato una stretta cooperazione tra gli Usa e l'Urss, con tanto di visite da parte di esperti americani alla base di lancio sovietica, la cooperazione fu anche questa volta piú apparente che reale. Non ci fu alcuno scambio di tecnologia, se non per il sistema di aggancio, che fu preparato assieme.

Non è ancora chiaro se si possano trovare in altri settori promettenti possibilità di cooperazione spaziale con l'Unione Sovietica o con gli altri paesi comunisti.

— Terminali Intelsat (International Telecommunications Satellite

Corporation) sono stati installati sia in Cina che nell'Urss, ma nessuno dei due paesi mostra alcun desiderio di aderire a questa organizzazione.

— Esperti americani della Nasa (National Aeronautics and Space Administration) sono stati ammessi in una zona dell'Unione Sovietica per raccogliere « riscontri in loco » per un progetto di controllo dei raccolti mediante osservazioni a distanza da veicoli spaziali. Comunque, l'Unione Sovietica si oppone ancora alla libera diffusione dei dati così ottenuti. Ad un certo livello è tranquillamente e pragmaticamente disposta a cooperare con gli Usa; ad un altro livello desidera sfruttare il vantaggio propagandistico di un'apparente opposizione allo « spionaggio » americano.

— La Nasa ha cercato anche di sfruttare l'evidente interesse cinese nelle osservazioni via satellite, finora però senza alcun risultato.

— L'Unione Sovietica potrebbe essere disposta a collaborare alla creazione di un comune sistema unificato di navigazione marittima, che utilizzerebbe le comunicazioni spaziali per un aspetto del controllo oceanico.

— I russi sembrano rendersi conto della necessità di una certa regolamentazione nell'assegnazione delle frequenze e delle orbite, se non altro perché le loro operazioni non siano indebitamente ostacolate.

Nei dibattiti alle Nazioni unite in materia di spazio, l'Unione Sovietica si è unita all'opposizione maggioritaria alle « intrusioni » spaziali e alla diffusione dei dati che se ne ricavano, forse per i vantaggi propagandistici di questa posizione e perché la sua tecnologia in materia è meno avanzata di quella degli Stati Uniti. I leaders sovietici probabilmente pensano che l'opposizione degli altri paesi non dissuaderà gli Usa dall'utilizzare i sistemi di informazione via satellite più di quanto essi stessi non pensino di esserne dissuasi quando la loro tecnologia sarà sufficientemente progredita. Quando lo sarà, dovranno affrontare la questione, che si presenta ora agli Stati Uniti, di come fornire agli altri paesi servizi d'utenza basati sulle informazioni ottenute mediante tali osservazioni via satellite. Gli Stati Uniti e l'Urss allora potrebbero trovarsi in competizione. Una loro cooperazione, invece, sarebbe più efficace e andrebbe cercata. Gli altri paesi potrebbero essere disposti a dare il loro beneplacito ad una cooperazione bilaterale Usa-Urss in questo campo, se i suoi frutti fossero messi a disposizione di tutti. E in seguito, partendo dall'ampliamento della cooperazione tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, si potrebbe creare un sistema multilaterale.

I sovietici si sono allineati anche con i paesi che si oppongono alle trasmissioni dirette via satellite, considerandole un'interferenza esterna negli affari interni dei paesi riceventi. Tenuto conto delle preoccupazioni in materia di trasmissioni estere alle popolazioni dell'Unione Sovietica, è improbabile che questa posizione possa mutare.

Il quadro generale che emerge è quello di una politica sovietica conservatrice; è quindi improbabile che in un prossimo futuro vi siano grosse occasioni di coinvolgere l'Urss in una cooperazione spaziale globale. Forse si potrebbero dimostrare più attuabili, e perciò da perseguire, dei progressi gradualisti e metodici in quei particolari campi in cui i leaders sovietici scorgono un evidente interesse comune.

Le capacità spaziali cinesi sono più limitate di quelle russe. Ditte americane hanno aiutato la Cina ad installare stazioni terrestri utilizzabili come ripetitori per le comunicazioni spaziali via satellite con altri paesi e con zone remote della Cina. I cinesi hanno bisogno di tecnologia, ma è poco probabile che questa necessità li spinga a coinvolgere la Cina in programmi globali.

Il tempo atmosferico

Usi militari delle modificazioni climatiche.

C'è stata una stretta cooperazione tra l'Urss e gli Usa, nell'autunno del 1976, per ottenere l'approvazione all'Assemblea generale delle Nazioni unite di una bozza di trattato contro le modificazioni del clima a scopi militari: un accordo scaturito da precedenti discussioni e dibattiti tra Usa e Urss in occasione della Conferenza di Ginevra sul disarmo. Questo divieto, nella sua forma attuale, riguarda più le attività volte a modificare le caratteristiche climatiche a lungo termine, che la modificazione temporanea delle condizioni atmosferiche. La Cina ha definito questo trattato una « frode » e un riflesso dell'« arroganza » delle superpotenze.

Le previsioni meteorologiche.

I sovietici nutrono un notevole interesse nazionale in un'efficace previsione meteorologica globale, e a tal fine stanno cooperando alla definizione di accordi internazionali. Anche i cinesi hanno mostrato interesse nelle previsioni meteorologiche: hanno partecipato ad alcune iniziative internazionali e forniscono regolarmente informazioni al World Weather Watch. Pertanto è probabile che entrambi questi grandi paesi continentali sarebbero disposti a fare qualsiasi ulteriore passo verso una cooperazione internazionale in questo campo.

La modificazione delle condizioni atmosferiche.

Essendo una potenza artica, l'Unione Sovietica dovrebbe avere un considerevole interesse a che tutti i singoli tentativi nazionali di modifi-

care le condizioni atmosferiche fossero sottoposti a un qualche controllo internazionale, o almeno a procedure consultive internazionali; essa infatti è particolarmente esposta alle perturbazioni o ai mutamenti atmosferici che possono essere determinati dagli sforzi per modificare il tempo. Finora, però, quest'interesse non è stato abbastanza evidente da poter far sperare in una partecipazione dell'Urss neppure ad accordi internazionali di tipo blandamente consultivo. Si sa che i cinesi si sono impegnati unilateralmente in esperimenti di modificazione del tempo, ma non ci sono indicazioni per poter affermare che abbiano interesse a subordinare queste iniziative ad un controllo o ad una consultazione internazionale. In ogni caso, la fisica e la tecnologia della modificazione del tempo non sono sufficientemente avanzate da offrire prospettive di programmi internazionali a breve scadenza. Anche in aree in cui potrebbe essere importante una cooperazione locale (Europa occidentale, Europa orientale e Urss), le probabilità che nei prossimi venti anni vengano sviluppate significative capacità tecniche per la modificazione del tempo sono giudicate piccole dagli esperti. Ciò nonostante, il traguardo a lungo termine della cooperazione è molto importante e non dovrebbe essere abbandonato solo perché le prospettive immediate non appaiono promettenti. Se si raggiungerà il necessario progresso tecnico, la modificazione delle condizioni meteorologiche potrebbe diventare alla fine uno dei settori principali di cooperazione internazionale.

Conclusioni

Lo scopo principale dei tentativi di indurre i paesi comunisti ad affrontare i problemi globali è la soluzione di questi problemi.

Gli aiuti per lo sviluppo, lo spazio, e la modificazione delle condizioni atmosferiche sono campi in cui i paesi comunisti non sono interessati, o in cui essi e/o i paesi dell'area trilaterale sono tecnicamente impreparati. Ciò nonostante, le possibilità di cooperazione nel campo degli aiuti per lo sviluppo, specie nell'assistenza ai paesi sottosviluppati in vista di un incremento della loro produzione alimentare e di un miglioramento sanitario, meritano una continua attenzione.

La previsione dei sismi e l'energia sono settori che richiedono e meritano un'ulteriore esplorazione. La previsione dei sismi dipende da ulteriori sviluppi, una più chiara indicazione dell'atteggiamento cinese, in particolare. In campo energetico, una limitata cooperazione è possibile, specie sotto forma di investimenti da parte dei paesi dell'area trilaterale per aumentare la produzione nei paesi comunisti, in cambio di un aumento delle loro esportazioni verso i paesi dell'area trilaterale. La cooperazione su larga scala dipende da un cambiamento nell'ambito politico: i ripetuti fallimenti delle proposte di cooperazione energetica con i paesi comunisti sembrano derivare da svariate e distinte cause, ma a ben guardare, alla radice della questione stanno motivi politici. Il petrolio è la materia prima della potenza nazionale. I paesi consumatori preferiscono usare i loro capitali per aumentare la produzione energetica in zone politicamente sicure, se possibile. I paesi produttori sono particolarmente sensibili alle questioni riguardanti lo sfruttamento petrolifero. Queste difficoltà, già ardue da sormontare nelle migliori circostanze, aumentano ancora quando si viene ad insinuare il sospetto politico. Un certo progresso è possibile, attualmente; ma, in linea di massima, è più probabile che la cooperazione energetica segua, piuttosto che prece-

da, la distensione.

L'alimentazione, le esportazioni nucleari e la non-proliferazione, gli oceani e il commercio emergono quindi come i settori di collaborazione più promettenti. In ognuno di essi vediamo una certa coincidenza di interessi tra i paesi dell'area trilaterale e quelli comunisti; e in nessuno di essi la cooperazione deve comportare un'intrusione negli affari interni dei rispettivi paesi.

— Un sistema internazionale di riserve alimentari nazionali eviterebbe quelle fluttuazioni delle disponibilità alimentari e dei prezzi che hanno avuto effetti così rovinosi negli ultimi anni.

— I controlli sulle esportazioni di carburanti nucleari e di impianti di trattamento renderebbero il mondo meno pericoloso per tutti.

— Una crescente cooperazione tra i paesi sviluppati per negoziare, attuare o cambiare l'accordo su la « Law of the Sea » favorirebbe tutti i loro interessi.

— Un qualche accordo per comporre le controversie commerciali faciliterebbe il crescente scambio di merci attualmente in corso.

Le riserve alimentari potrebbero offrire l'occasione più stimolante. Ma questa opportunità può essere sfruttata solo se i paesi dell'area trilaterale sono disposti essi stessi a procedere alla creazione di un sistema internazionale di riserve nazionali, e se si mette ben in chiaro che coloro che non vi dovessero aderire si troveranno in coda alla lista quando si tratterà di comprare grano in un periodo di grave carestia. In materia di riserve di cereali, come nel commercio, nella gestione degli oceani e nella non-proliferazione, le prospettive di un accordo con i sovietici sono incerte, ma secondo la nostra analisi, questi campi sono abbastanza promettenti da giustificare uno sforzo da parte dei paesi dell'area trilaterale per impegnare i paesi comunisti in un serio dialogo. E per parte nostra, raccomandiamo ai nostri governi di compiere questo sforzo. Le discussioni che speriamo avranno seguito dovrebbero essere portate avanti sia a livello governativo che non governativo.

La possibilità di un risultato favorevole dipende, almeno in parte, dallo spirito con cui i paesi dell'area trilaterale intraprenderanno queste iniziative. È importante evitare di credere (o di sembrare di credere), che questa cooperazione cambierà la società o la politica estera dei paesi comunisti, che sono tanto riluttanti a cooperare su questa base quanto lo sarebbero i paesi dell'area trilaterale se la situazione fosse capovolta. Dovremmo mettere in chiaro che siamo ben consapevoli del fatto che la cooperazione manterrà le sue promesse solo se sarà vantaggiosa per tutti i paesi interessati e se potrà essere portata avanti in modi che non urtino la dignità e le prerogative nazionali dei partecipanti. Si dovrebbe evitare qualsiasi apparenza di minaccia, quantunque i paesi dell'area trilaterale dovrebbero render palese la loro intenzione di

perseguire queste iniziative di cooperazione anche se i paesi comunisti non dovessero parteciparvi.

La cooperazione, insomma, si basa sulla consapevolezza di un reciproco interesse. La discussione metodica di specifiche iniziative è il modo migliore per scoprire se quest'interesse esiste. Se questo rapporto avrà contribuito a fornire un'utile base a questa discussione, sarà servito al suo scopo.

Alcuni dei limiti posti al coinvolgimento comunista in questi problemi globali sono determinati dalle circostanze politiche. Ci siamo chiesti fino a che punto le nostre valutazioni della portata e dei limiti del processo di collaborazione sarebbero significativamente alterate da cambiamenti in questo ambito. La nostra prospettiva si spinge approssimativamente nei prossimi 5-10 anni. In questo lasso di tempo la « leadership » dell'Urss, e forse anche della Cina, subiranno un cambiamento sostanziale. Nello stesso periodo potrebbero cambiare anche lo stile e la condotta nelle relazioni Est-Ovest da parte dei paesi dell'area trilaterale. Non era nei nostri scopi cercare di identificare ciascuna di queste possibilità. Tuttavia nei paragrafi che seguono accenniamo ad alcuni modi in cui i parametri del problema potrebbero risultare alterati a causa di mutamenti politici in Urss e in Cina.

Urss.

La politica estera sovietica molto probabilmente sarà più o meno la stessa: continuare lo sviluppo dei contatti economici Est-Ovest — compreso l'incremento del commercio, degli investimenti e delle importazioni sovietiche di tecnologia occidentale — sullo sfondo di un misto di cooperazione e di competizione politica. Ciò presuppone che l'attuale tipo di « leadership » sia dell'Unione Sovietica che dei paesi dell'area trilaterale non cambi e che forse ci sia anche un ulteriore progresso nel controllo sugli armamenti. Le prospettive di cooperazione Est-Ovest delineate in questo rapporto sono largamente coerenti con questo futuro.

Una prospettiva di tipo diverso è quella che implicherebbe un arresto nello sviluppo dei rapporti (economici e non) tra l'Urss e i paesi dell'area trilaterale, una sistematica limitazione della portata della distensione da parte sovietica, e una maggior competizione tra Est e Ovest, con un conseguente rafforzamento dei legami in seno al Patto di Varsavia/Comecon. I « limiti di sicurezza » (un termine sovietico) delle transazioni economiche Est-Ovest verrebbero ristretti. Inoltre, le perplessità sui rapporti con le istituzioni economiche internazionali sarebbero rafforzate dal timore di un « effetto contaminante » sui membri minori del Blocco sovietico, più orientati verso l'Occidente. Infine,

diminuirebbero le prospettive per un ulteriore controllo sugli armamenti.

Una variante di questa seconda eventualità implicherebbe la possibilità di un cambiamento di potere all'interno del Cremlino, verso uno stile di governo assai più nazionalista e autoritario, con un intrinseco atteggiamento contrario di fronte agli impegni internazionali: in sostanza, una versione modernizzata dello stalinismo, con una notevole diffidenza, in linea di principio, per i contatti tra Unione Sovietica ed Occidente. Ciò implicherebbe un deliberato rifiuto da parte sovietica delle idee sottostanti alla Conferenza europea sulla sicurezza e la cooperazione e all'Accordo di Helsinki del 1975.

In entrambe le circostanze suindicate, la maggior parte dei tipi di cooperazione con i paesi dell'area trilaterale discussi in questo rapporto si farebbero estremamente problematici, anche se ciò fosse chiaramente interessante per l'Unione Sovietica.

Una terza eventualità sarebbe quella dell'avvento al potere nell'Urss di una « leadership » più pragmatica e meno ideologica dell'attuale vecchia « élite » sovietica, una « leadership » meno ansiosa di proiettare la potenza e l'influenza sovietica nelle aree critiche del Terzo mondo, più incline a ridurre l'attuale massiccio investimento di risorse in campo militare, e anche più disposta ad accettare un maggior pluralismo nell'Europa orientale e forse nell'Urss stessa. In questo caso le probabilità e la portata della cooperazione sovietica nelle iniziative discusse in questo rapporto sarebbero maggiori di quanto ora non sembri possibile.

Cina.

Anche per la Cina si possono fare ipotesi politiche alternative:

— una prima ipotesi, che è chiaramente la più probabile, sarebbe quella di una coalizione di leaders di partito e di burocrati pragmatici che conservano il potere acquisito all'indomani della morte del presidente Mao. Come già rilevato, questo gruppo sembra intenzionato ad intensificare gli sforzi per raggiungere quel progresso economico necessario alla creazione di un moderno stato industriale, e sembra anche disposto ad attuare una politica interna più pragmatica, almeno in certi campi, e ad intensificare i contatti con i paesi dell'area trilaterale. Questo gruppo tempera lo zelo ideologico con considerazioni di ordine pratico. Se mantenesse la sua supremazia, i rapporti tra la Cina e l'Urss potrebbero diventare meno ostili, seppur sempre competitivi, di quelli avutisi negli ultimi anni. La valutazione degli atteggiamenti cinesi espressa in questo rapporto è coerente con questa prospettiva.

— Un caso assai meno probabile è che i radicali, precedentemente

rappresentati dal gruppo di Shanghai (la moglie di Mao e altri), possano ristabilire la loro forza e influenza, per cui si avrebbe o una nuova coalizione tra pragmatici e radicali o una completa vittoria radicale. I radicali credono che, per evitare i pericoli del controllo burocratico, la perdita dello zelo rivoluzionario e le crescenti disuguaglianze che considerano tipiche del sistema sovietico, in Cina debba essere mantenuta la purezza ideologica, anche se ciò comporta una rinuncia a quelle iniziative di politica interna e a quei contatti internazionali che avrebbero potuto accelerare il progresso economico. Se questo gruppo tornasse al potere, — e ciò sembra improbabile — le prospettive di cooperazione con i paesi dell'area trilaterale sarebbero peggiori di quanto suggerito in questo rapporto.

— Un terzo caso è che i militari possano conquistare una vittoria politica. In base alle indicazioni attuali e alla documentazione disponibile, le possibilità che questo avvenga appaiono minime. Se ciò accadesse, si darebbe grande rilievo al mantenimento dell'ordine interno e al rafforzamento nazionale. I contatti esteri sarebbero perseguiti in quanto necessari a questi fini. Per alcuni settori questo potrebbe significare una maggior cooperazione con paesi dell'area trilaterale, e per altri una minor cooperazione, rispetto a quanto suggerito in questo rapporto. Tutto sommato, le prospettive di cooperazione probabilmente sarebbero influenzate sfavorevolmente.

Benché queste possibilità relative all'Unione Sovietica e alla Cina siano presentate come variabili indipendenti, è ovvio che saranno influenzate l'una dall'altra e dalle politiche dei paesi dell'area trilaterale.

Al momento attuale, i leaders sovietici e cinesi sembrano disponibili almeno ad una limitata cooperazione con i paesi dell'area trilaterale, in quei casi in cui la ritengono conveniente per i loro interessi. Perciò le linee di condotta proposte in questo rapporto possono avere qualche modesta possibilità di successo, e quindi dovrebbero essere attivamente perseguite. Alla lunga, infatti, anche dei successi modesti possono cambiare l'atmosfera in cui dibattere collettivamente i problemi più vasti del controllo globale, destinati probabilmente a crescere d'importanza mentre questo secolo volge al termine.

Le prospettive di cooperazione tra i paesi dell'area trilaterale e i paesi comunisti migliorerebbero se fossero già in corso o in programma iniziative costruttive ad opera dei paesi dell'area trilaterale. Tuttavia, in caso di mancata adesione da parte dei paesi comunisti, l'esistenza stessa di questa cooperazione trilaterale potrebbe introdurre ulteriori elementi di discriminazione e perfino di frizione nei rapporti Est-Ovest. L'approccio alle riserve alimentari suggerito in questo rapporto può servire da esempio. Se i sovietici non partecipassero alla creazione di un sistema internazionale di riserve alimentari nazionali e i paesi dell'area trilatera-

le procedessero per conto proprio, la logica del sistema internazionale di riserve imporrebbe di discriminare i paesi al di fuori del sistema in caso di carestia. In questo caso, e se i leaders sovietici avessero rifiutato di collaborare a quest'iniziativa, sicuramente essi si risentirebbero delle conseguenze.

Ma le decisioni collettive che a nostro avviso i paesi dell'area trilaterale dovrebbero prendere tra di loro, soprattutto in materia di alimentazione e di gestione degli oceani, non possono essere differite oltre, adducendo come motivo che, se aspettassimo un poco, forse le prospettive politiche per la cooperazione Est-Ovest potrebbero migliorare. Queste decisioni collettive rivestono di per se stesse un carattere di urgenza proprio perché derivano da problemi di gestione globale, piuttosto che dalla gestione delle relazioni Est-Ovest. Se riteniamo che in questo campo esiste una certa possibilità di cooperazione tra Est e Ovest, è perché speriamo che anche da parte sovietica li si riconosca come problemi che non possono aspettare.

Appendice

Gli Autori

JEREMY R. AZRAEL è professore di Scienze Politiche e Presidente del Committee on Slavic Areas Studies all'Università di Chicago. Compì i suoi studi alla Harvard University (B.A., 1956; M.A., 1959; Ph.D., 1961), ed è entrato alla facoltà dell'Università di Chicago nel 1961. Dal 1973 al 1976 andò in congedo dall'Università di Chicago come Senior Social Scientist per entrare alla Rand Corporation, ove si è occupato di studi strategici. Il prof. Azrael ha trascorso due anni e mezzo a Mosca sotto gli auspici dell'Us-Urss Academic Exchange Program. È stato consulente presso il Dipartimento di stato, la National Science Foundation e presso altri enti ed organizzazioni. Tra i suoi libri ricordiamo: *Managerial Power and Soviet Politics* (1966) e *Political Development in the Soviet Union* (1973); numerosi suoi articoli sono apparsi su riviste specializzate.

CHIIRO HOSOYA è professore di relazioni internazionali alla Università Hitotsubashi di Tokyo. Mr. Hosoya si laureò nel 1945 alla Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Tokyo e ha studiato negli Stati Uniti con una borsa della Fondazione Rockefeller negli anni 1955-57 e 1962-63. È stato membro dell'Institute of Advanced Study di Princeton (1971-72) e vicepresidente della International Studies Association (1975-76). Dal 1976 è presidente della Japan Association of International Relations, un'organizzazione di cui era stato vicepresidente dal 1972 al 1976. Tra le sue pubblicazioni ricordiamo: « Japanese Intervention in Siberia » (1955); « The Road to the Pacific War » (vol. 5, 1962), e una storia in quattro volumi delle relazioni tra gli Usa e il Giappone.

RICHARD LÖWENTHAL è professore emerito di Relazioni internazionali alla Libera università di Berlino. Ha assunto la cattedra di Relazioni internazionali a Berlino nel 1961, trent'anni dopo aver ricevuto il suo Ph.D. all'Università di Heidelberg. Precedentemente aveva trascorso molti anni nel Regno Unito come giornalista, tra cui vari anni come commentatore degli affari esteri per « The Observer ». Il dr. Löwenthal è stato visiting professor o research associate presso numerose importanti università, tra cui quelle di

Harvard (1959-60), di Columbia (1964-65, 1975-76), di Tel-Aviv (1971-72) e di Oxford (1972-73). Durante il corrente anno accademico, è visiting professor di Scienze politiche presso l'Università di California a Berkeley. Tra i libri del prof. Löwenthal menzioniamo: *Jenseits des Kapitalismus: Ein Beitrag zur Sozialistischen Neuorientierung* (1947, 1977); *Ernst Reuter, eine politische Biographie* (1957, con Willy Brandt); *Chino-Soviet Dispute* (1961, in collaborazione con altri autori); *World Communism: The Disintegration of a Secular Faith* (1964); e *Model or Ally?: The Communist Powers and the Developing Countries* (1976).

TOHRU NAKAGAWA ha avuto una lunga e luminosa carriera al Ministero degli esteri giapponese, tra cui sei anni come ambasciatore presso l'Unione Sovietica (1965-71). Entrò nel servizio diplomatico nel 1933, l'anno stesso in cui si era laureato presso l'Università di Tokyo (facoltà di Giurisprudenza). I primi incarichi diplomatici dell'ambasciatore Nakagawa lo videro a New York, a Tokyo, a Shanghai e nelle Filippine. È stato direttore generale dell'Asian Affairs Bureau (1953-57) e del Treaties Bureau (1960-64) del Ministero degli esteri. Gli incarichi più recenti all'estero, a parte gli anni trascorsi a Mosca, furono quelli di ministro a Londra (1957-60), di ambasciatore in Italia (1964-65) e di rappresentante permanente presso le Nazioni unite (1971-73).

HENRY OWEN è stato direttore del Foreign Policy Studies Program alla Brookings Institution dopo il 1969. Agli inizi del 1977 è andato in congedo dalla Brookings per coordinare i preparativi degli Stati Uniti per il Downing Street Summit Meeting di sette democrazie industrializzate tenutosi a Londra nel maggio dello stesso anno. Nato nel 1920, Mr. Owen ottenne il Bachelor of Arts ad Harvard nel 1941. Fu economista all'Office of Price Administration negli anni 1941-42, e prestò servizio nella U.S. Navy dal 1942 al 1946. Successivamente entrò al Dipartimento di stato, prestando servizio al Bureau of Economic Affairs (1946-51), all'Intelligence and Research (1951-55), come membro del Policy Planning Staff (1955-62), come vicepresidente del Policy Planning Council (1962-66), e infine come presidente dello stesso ente (1966-69). Mr. Owen è stato curatore e collaboratore di *The Next Phase in U.S. Foreign Policy* (Brookings, 1973), e di *Setting National Priorities* (Brookings, 1976, con Charles Schultze).

ANDREW SHONFIELD è stato direttore delle ricerche (1961-68) e direttore (dopo il 1972) del Royal Institute of International Affairs di Londra (Chatham House), carica che ancora ricopre. Fu presidente del British Social Science Research Council negli anni 1969-71. Nato nel 1917, Mr. Shonfield compì gli studi universitari ad Oxford e prestò servizio nella British Army dal 1940 al 1946; dal 1949 al 1957 fu Foreign Editor del «Financial Times» e dal 1958 al 1961 Economic Editor dell'«Observer». È stato membro della Royal Commission on Trade Unions dal 1964 al 1976. Tra i suoi libri ricordiamo: *Europe: Journey to an Unknown Destination* (1973, Premio Cortina-Ulysse); *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power* (1965), e *The Attack on World Poverty* (1960). La sua pubblicazione più recente è un saggio nell'opera in due volumi *International Economic Relations of the Western World, 1959-71* (1976), che ha curato per la Chatham House.

Altri contributi

Del rapporto contenuto nella I parte sono congiuntamente responsabili i tre relatori. Richard Löwenthal ne è stato l'estensore principale. I relatori sono stati assistiti nel loro lavoro da esperti di ciascuna delle tre aree. In ciascun caso, gli esperti consultati hanno parlato a titolo personale e non come rappresentanti delle istituzioni cui sono o erano associati. Gli esperti sono elencati qui di seguito, con l'indicazione delle istituzioni di cui facevano parte al tempo delle consultazioni:

A. DOAK BARNETT, The Brookings Institution.

LEONARD BINDER, professore di Scienze politiche, University of Chicago.

RALPH CLOUGH, The Brookings Institution.

EVELYN COLBERT, assistente alla programmazione, Bureau of East Asia and Pacific Affairs, U.S. Department of State.

ALEXANDER DALLIN, professore di Scienze politiche, Stanford University.

ANTON DE PORTE, Policy Planning Staff, U.S. Department of State.

GEORGE S. FRANKLIN, coordinatore della Trilateral Commission.

CURT GASTEYGER, Institut des Hautes Etudes Internationales, Geneve.

HARRY GELMAN, Office of Regional and Political Analysis, U.S. Central.

PIERRE HASSNER, Institut de Science Politique, Parigi.

SHINSAKU HÖGEN, presidente dell'Agenzia di cooperazione internazionale giapponese.

JOHN HUIZENGA, ex direttore, U. S. Board of National Estimates.

WILLIAM HYLAND, assistente, U. S. National Security Council.

FRED IKLÉ, ex direttore U. S. Arms Control and Disarmament Agency.

ROBERT INGERSOLL, vice direttore del Board of Trustees, University of Chicago; ex ambasciatore americano in Giappone; ex vice segretario di stato americano.

TADAO ISHIKAWA, professore di Scienze politiche, Università di Keio.

FUJI KAMIYA, direttore dell'Istituto di Relazioni internazionali, Università di Keio.

KOICHI KATO, membro del Parlamento giapponese.

PAUL H. KREISBERG, vice direttore, Policy Planning Staff, U. S. Department of State.

JEAN LALOY, professore di Scienze politiche, Laval University Quebec.

RODERICK MACFARQUHAR, membro del Parlamento britannico, ex capo redattore di « China Quarterly ».

MALCOLM MACKINTOSH, Cabinet Offices, London.

ANDREW MARSHALL, direttore, Net Assessment, U. S. Department of Defense.

MARTHA MAUTNER, capo della Sezione sovietica, Bureau of Intelligence and Research, U.S. Department of State.

CESARE MERLINI, direttore dell'Istituto affari internazionali, Roma.

WILLIAM ODOM, consigliere militare, U.S. National Security Council.

FRANK ROBERTS, ex ambasciatore britannico in Unione Sovietica.

HENRY S. ROWEN, professore di economia, Stanford University.
 KIICHI SAEKI, presidente dell'Istituto di ricerca Nomura di tecnologia e di economia, Giappone.
 WILLIAM SAYWELL, rettore, Innis College, University of Toronto.
 ROBERT SCALAPINO, professore di scienze politiche, University of California at Berkeley.
 EBERHARD SCHULZ, ex direttore dell'Istituto di ricerca tedesco di politica estera, Bonn.
 WILLIAM SHINN, ex direttore, Office of Nato and Atlantic Political-Military Affairs, U.S. Department of State.
 GORDON SKILLING, professore di economia politica, University of Toronto.
 JOHN SMALL, ex ambasciatore canadese nella Repubblica popolare cinese.
 RICHARD SOLOMON, capo della Divisione di scienze sociali, Rand Corporation.
 HELMUT SONNENFELDT, ricercatore, School of Advanced International Studies, ex direttore della Johns Hopkins University, Office of Research and Analysis for the Ussr and Eastern Europe, U.S. Department of State, ex consigliere del segretario di Stato americano.
 TANG TSOU, professore di scienze politiche, Università di Chicago.
 NOBUHIKO USHIBA, ministro giapponese per gli affari economici internazionali, ex ambasciatore giapponese negli Stati Uniti.
 JENONNE WALKER, Policy Planning Staff, U.S. Department of State.
 DONALD ZAGORIA, professore di scienze politiche, Hunter College, City University of New York.

Del rapporto contenuto nella II parte sono congiuntamente responsabili i tre relatori. Henry Owen ne è stato l'estensore principale. I relatori sono stati assistiti nel loro lavoro da esperti di ciascuna delle tre aree. In ciascun caso gli esperti consultati hanno parlato a titolo personale e non come rappresentanti delle istituzioni cui sono o erano associati. Gli esperti sono elencati qui di seguito, con l'indicazione delle istituzioni di cui facevano parte al tempo delle consultazioni:

TOSHI ASADA, facoltà di Scienze, Università di Tokyo.
 HERBERT BLOCK, U.S. Department of State.
 ZBIGNIEW BRZEZINSKI, direttore della Trilateral Commission.
 RALPH CLOUGH, Brookings Institution.
 NINA CORNELL, Brookings Institution.
 PETER DEJANOSI, Ford Foundation.
 ALEXANDER ECKSTEIN, Center for Chinese Studies, University of Michigan.
 GEORGE S. FRANKLIN, coordinatore della Trilateral Commission.
 EDWARD FRIED, Brookings Institution.
 ARNOLD FRUTKIN, vice amministratore per gli affari internazionali, Nasa.
 LES GARNER, Istituto internazionale di analisi dei sistemi applicati, Vienna.
 WOLFGANG HAGER, Istituto di ricerca tedesco di politica estera, Bonn.
 CHARLES B. HECK, segretario per il Nord America della Trilateral Commission.

ANN HOLLICK, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.

ROBERT HUNTER, Office of senator Edward Kennedy.

SHIGERU ISHIKAWA, professore Università di Hitotsubashi, Tokyo.

TIM JOSLING, University of Reading.

MICHAEL KASER, St. Antony's College, Oxford.

CHRISTOPHER MAKINS, vice direttore della Trilateral Commission.

SHINOBU MARUO, professore, Asia University, Tokyo.

HANNS MAULL, segretario per l'Europa della Trilateral Commission.

KINHIDE MUSHAKOJI, vice rettore addetto ai programmi, Università delle Nazioni Unite, Tokyo.

KAZUO NONOMURA, professore, Università di Hitotsubashi, Tokyo.

ETSUZO ONOE, Istituto di Economia dei paesi in via di sviluppo, Tokyo.

HERBERT PASSIN, East Asian Institute, Columbia University.

JOHN PINDER, direttore del Political and Economic Planning, Londra.

JEREMY RUSSEL, Royal Institute of International Affairs, Londra.

FRED SANDERSON, Brookings Institution.

MARSHALL SHULMAN, Russian Institute, Columbia University.

EUGENE SKOLNIKOFF, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology.

ELEANOR STEINBERG, Brookings Institution.

TERESE SULIKOWSKI, Brookings Institution.

WILLIAM TAUBMAN, Amherst College.

CLAUDE TRABUC, Istituto di scienze politiche, Parigi.

JOSEPH YAGER, Brookings Institution.

TADASHI YAMAMOTO, segretario per il Giappone della Trilateral Commission.

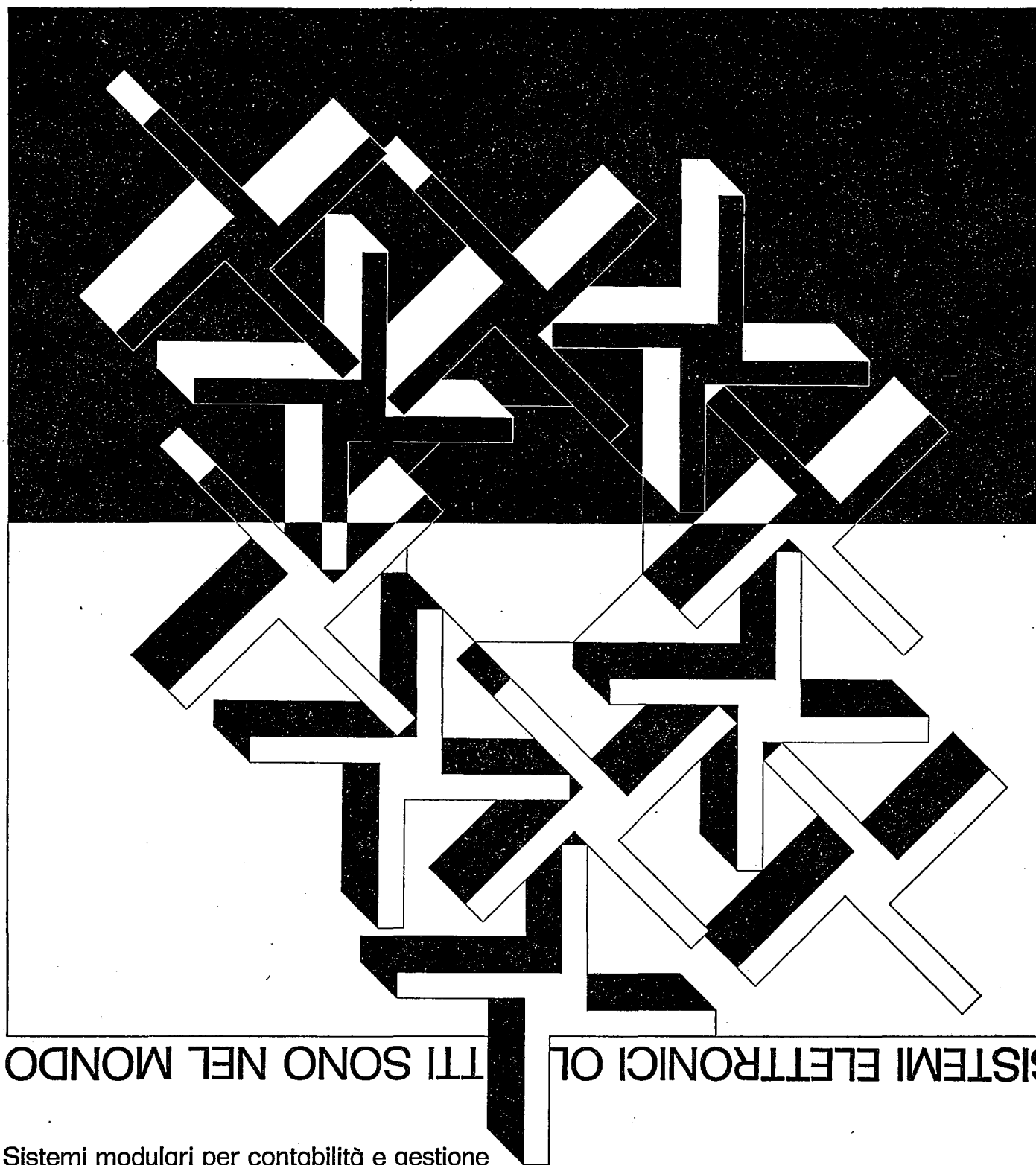
Nel corso della compilazione del rapporto, si tentò invano di organizzare una serie di consultazioni con esperti sovietici e cinesi. In particolare, un « meeting » con un gruppo di esperti russi in problemi agricoli, inizialmente programmato per il 1976, dovette essere rimandato a dopo la pubblicazione di questo rapporto.

FINITO DI STAMPARE
NEL MESE DI OTTOBRE
MCMLXXVIII
DALL'EDITOGRAFICA
RASTIGNANO - BOLOGNA

I SISTEMI ELETTRONICI OLIVETTI SONO NEL MONDO

I SISTEMI ELETTRONICI OLIVETTI SONO NEL MONDO

I SISTEMI ELETTRONICI OLIVETTI SONO NEL MONDO



Sistemi modulari per contabilità e gestione
Terminali e sistemi per telecomunicazioni
Sistemi per raccolta e ingresso dati
Sistemi di scrittura e "information retrieval"
Personal minicomputer per applicazioni scientifiche e tecniche

olivetti

Fiat vuole che "know-how" diventi una parola italiana.

Know-how vuol dire "sapere come".

E' un'espressione nata in America per indicare qualsiasi complesso di conoscenze tecnologiche e produttive, ed è stata esportata, insieme alle conoscenze tecnologiche e produttive, in tutto il mondo. Ogni industria ha bisogno di know-how. Quanto più questo è aggiornato, tanto più la produzione dell'industria è avanzata e competitiva.

In Italia ci sono essenzialmente industrie di trasformazione: importano materie prime, e vendono prodotti finiti.

Fino a qualche anno fa

compravano all'estero anche il know-how necessario: ma la produzione italiana, basata su tecnologie pagate a caro prezzo e spesso già invecchiate, risultava penalizzata sul piano internazionale.

Il sistema industriale italiano ha iniziato ad evolversi quando alcune aziende hanno iniziato a produrre da sé il proprio know-how, e anche ad esportarlo. Fiat è fra queste.

Ha impostato programmi di ricerca imponenti, ed ha messo a frutto la propria esperienza e le proprie conoscenze. I risultati sono concreti e lusinghieri: le capacità e le tecnologie italiane sono state preferite ad altre esperienze in gare ed appalti internazionali.

Per questo, Fiat oggi non esporta solo prodotti italiani che pure incorporano conoscenze teoriche e pratiche di prim'ordine, ma anche know-how italiano.

Pensate allo stabilimento

automobilistico di Togliatti in URSS, a un'opera di ingegneria civile come il complesso idroelettrico di Tarbela in Pakistan, a una linea di produzione automatica come quella della saldatura delle scocche nello stabilimento FSO di Varsavia, a un impianto di trasmissione in cavo coassiale come quello della Telettra negli Emirati Arabi: questo è il modo scelto da Fiat per fare, di know-how, una parola italiana.

In questo modo Fiat si impegna perché la produzione e l'economia italiane si allineino con quelle dei paesi più avanzati.

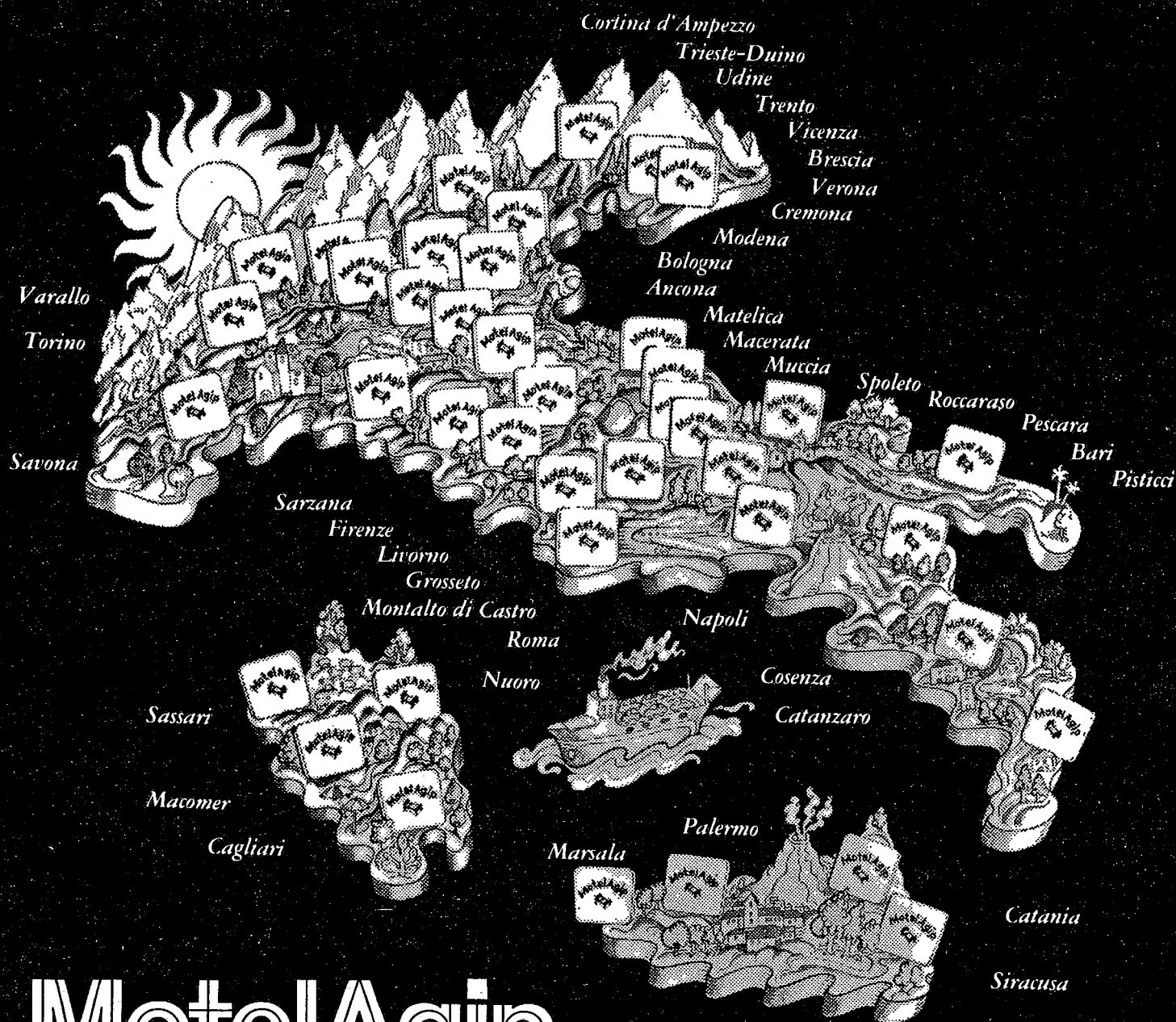
E' un impegno

concreto, fatto di progetti che spesso con il contributo di altre aziende e di altro lavoro italiano, si traducono in opere italiane: in tutto il mondo.

FIAT

LA VOLONTÀ DI CONTINUARE.

Motel Agip. Un buon albergo al punto giusto del viaggio.



Motel Agip
conviene ogni volta di più.

DIZIONARIO DI FILOSOFIA

di Nicola Abbagnano

In un solo volume la storia e l'uso dei termini filosofici nel mondo occidentale dall'antichità ad oggi. L'opera, ormai consacrata come un classico nel suo genere, costituisce un vero e proprio trattato di Storia della filosofia per concetti. L'evidenza dell'analisi storico-concettuale e la precisione delle illustrazioni terminologiche sono i due aspetti intrinseci di quest'opera tutta costruita intorno all'ideale e all'esigenza della chiarezza.

Seconda edizione. Pagine XII-932. L. 26.000

DIZIONARIO DI POLITICA

diretto da Norberto Bobbio e Nicola Matteucci

Alla persona colta, allo studente, a chi legge giornali e riviste politiche, a chi assiste a conferenze, comizi e dibattiti condotti da esperti e da uomini politici, il Dizionario offre, in più di 300 voci, una spiegazione e una interpretazione semplice e tendenzialmente esauriente dei principali concetti che fanno parte del discorso politico, esponendone l'evoluzione storica, analizzandone l'uso attuale, facendo riferimento ai concetti affini o per contrasto antitetici, indicando autori ed opere ad essi più direttamente collegati.

Pagine XII-1098. L. 35.000

DIZIONARIO DI SOCIOLOGIA

di Luciano Gallino

Interamente redatto da uno dei più autorevoli specialisti del settore, il Dizionario è uno strumento di conoscenza generale della sociologia, che non ha riscontro per completezza e vastità nel panorama attuale della ricerca sociologica. Grazie al suo particolare impianto e all'organica struttura delle sue voci l'opera è suscettibile di vari livelli di lettura, che ne consentono l'utilizzazione sia come lessico, ricco di oltre 1.000 termini specifici, sia come vero e proprio trattato di sociologia.

Pagine XII-820. L. 34.000

**FACILITAZIONI
DI PAGAMENTO**

UTET

**UTET-CORSO RAFFAELLO 28
10125 TORINO - TEL. 688.666**

Sidercomit vi dà acciaio pronto



Acciaio pronto:
questo significa Sidercomit, prima azienda europea del suo settore.
Sidercomit è la grande organizzazione commerciale che,
avvalendosi di una rete distributiva di punti di vendita e centri di servizio in tutta Italia
assicura la regolare disponibilità,
l'eventuale prelavazione del prodotto siderurgico
e la rapida consegna "alla porta del Cliente".
Sidercomit vi dà acciaio pronto:
è una società del Gruppo Finsider.



GRUPPO IRI
FINSIDER

SIDERCOMIT
Siderurgica Commerciale Italiana spa
Sede e Direzione Generale in Milano

EDITORIALE

Una tigre chiamata Cina

QUADRANTE

Kenyatta: da nazionalista a monarca, *Pietro Petrucci*

La costruzione di una alternativa in Turchia, *Semih Vaner*

Ecuador: la difficile eredità dei militari, *Salvador Marconi e Giuseppina Da Ros*

Il Mozambico alla ricerca di una via di sviluppo indipendente, *Catia Dini*

Bilancio di una cooperazione tra Comecon e paesi in via di sviluppo, *Michele Miele*

CRONOLOGIA

La controversia per il Sahara occidentale (1956-1975), *Andreina Francisi*

RUBRICHE

LA POLITICA DELL'ITALIA

Verso un'Europa tedesca? *Giuseppe Leuzzi*; I tragici fatti dell'Iran (g.c.n.); Ripensando al metanodotto con il Nord Africa, *Silvano Levrero*

TRECENTOESSANTAGRADI

a cura di *Roberto Maurizio*

ATTIVITÀ DELL'IPALMO

a cura di *Umberto Laurenti*

BIBLIOTECA

Comunità europea e Mezzogiorno, *Francesco Tanini*; La Francia della V Repubblica e di Mitterrand, *Maria Rosito*; Intervista sull'internazionalismo, *Adriano Guerra*; Cuba tra mito e realtà, *Giancarlo Pasquini*

Direttore responsabile: Giampaolo Calchi Novati - **Capo redattore:** Giancarlo Pasquini - **Segretaria di redazione:** Maresa Mura.

Redazione: Via del Tritone 62/b - 00187 Roma - Tel. 67.92.734 / 67.92.311

Amministrazione e distribuzione: «La Nuova Italia» Editrice, Via Antonio Giacomini, 8 - C.P. 183 - 50132 Firenze.

Autorizzazione del Tribunale di Firenze n. 1990 del 10 febbraio 1969 - Abbonam. annuo: Italia L. 14.000; estero L. 25.000; sostenitore L. 30.000; un fascicolo ordinario L. 1.500. I fascicoli arretrati si vendono a prezzo maggiorato. Versamenti sul c/c postale n. 5/6261 Firenze - Spedizione in abbonamento postale - Gruppo III - **Stampa:** ITER - Via Giacomo Raffaelli, 1 - 00146 Roma.

MONDO APERTO

RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA INTERNAZIONALE

Diretta da Giuseppe Tucci

SOMMARIO N. 3-4/1978

- | | |
|-----------------------|--|
| <i>Raymond Vernon</i> | Le imprese multinazionali e i governi |
| <i>Alan Moore</i> | Lo sviluppo dell'attività bancaria nel Golfo Persico |

COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE E MERCATI

- | | |
|-----------------------|---|
| <i>Mario Bernardo</i> | La ricerca di mercati all'estero
Società commerciali e protezione legale industriale nella Repubblica Federale di Germania |
| <i>Rassegne</i> | Cronache di economia internazionale
Rassegna di pubblicazioni |
-

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

Abbonamento annuo per l'Italia L. 12.000 - Abbonamento annuo per l'estero \$ 15 -
Direzione e Amministrazione: Via G. A. Guattani, 8 - 00161 Roma.

Istituto affari internazionali

PUBBLICAZIONI

Collana dello spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1978

46. La distensione dopo la distensione? Un rapporto della Commissione trilaterale

di Jeremy R. Azrael, Chihiro Hosoya, Richard Löwenthal, Tohru Nakagawa, Henry Owen, Andrew Shonfield - L. 5.000

45. Industrializzazione e integrazione nel mondo arabo

a cura di Roberto Aliboni - L. 6.000

44. La standardizzazione degli armamenti nella Nato

di Maurizio Cremasco - L. 5.000.

43. L'uso politico della forza militare nel Mediterraneo

a cura di Stefano Silvestri - L. 5.000.

1977

42. L'industrializzazione del Mediterraneo. Movimenti di manodopera e capitali

a cura di Roberto Aliboni - L. 5.000

41. Integrazione, petrolio, sviluppo. Il mondo arabo si cerca

di Galia Saouma - L. 3.000

1976

40. Dal confronto al consenso. I partiti politici italiani e l'integrazione europea

di Richard Walker - L. 2.300

39. Crisi e controllo nel Mediterraneo: materiali e problemi

a cura di Stefano Silvestri - L. 3.500

38. Regioni europee e scambio ineguale. Verso una politica regionale comunitaria?

di Maria Valeria Agostini - L. 3.000

1975

37. La partecipazione italiana alla politica agricola comunitaria

di R. Galli e S. Torcasio - L. 5.000

36. Mediterraneo: politica, economia, strategia: Sviluppo interno e attori esterni

Volume II - L. 3.500

35. Mediterraneo: politica, economia, strategia: Lo scenario e le crisi

Volume I - L. 3.000

1974

34. Europa Mediterraneo: quale cooperazione

a cura di Adachiara Zevi - Pagine 157 - L. 2.500.

33. La proliferazione delle armi nucleari

a cura di F. Calogero e G. L. Devoto - Pagine 188 - L. 3.000.

32. I sì e i no della difesa europea

a cura di F. Gusmaroli - Pagine 290 - L. 3.500.

31. Il difficile accordo. La cooperazione europea per la ricerca e la tecnologia

a cura di C. Merlini e G. Panico - Pagine 204 - L. 2.500.

1973

30. Eserciti e distensione in Europa. Il negoziato est-ovest sulla riduzione delle forze

a cura di F. Battistelli e F. Gusmaroli - Pagine 130 - L. 2.000.

29. Il potere sovranazionale privato. Le imprese multinazionali e l'integrazione europea

di Bruno Colle e Gabriella Pent - Pagine 110 - L. 1.800.

28. Il grande ritardo. La cooperazione europea per lo spazio

di Gian Luca Bertinetto - Pagine 186 - L. 2.500.

27. Europa potenza? Alla ricerca di una politica estera per la Comunità

a cura di M. Kohnstamm e W. Hager - Pagine 250 - L. 3.000.

26. Partners rivali. Il futuro dei rapporti euroamericani

di Karl Kaiser - Pagine 164.

25. La pace fredda. Speranze e realtà della sicurezza europea

a cura di Vittorio Barbatì - Pagine 144 - Esaurito.

1972

24. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972

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

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. Bogner, 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 - L. 500.
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 - Esaurito.
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 - L. 500.
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 - L. 500.

Papers

(in ottavo)

11. **Le monde arabe à la recherche de soi même. Intégration, pétrole, développement.**
di Galia Saouma - 1977 - Pagine 77.
10. **The Mediterranean: politics economics strategy. Domestic development and external actors.**
vol. II - 1977 - Pagine 130.
9. **The Mediterranean: politics economics strategy. The scenario and the crises.**
vol. I - 1977 - Pagine 118.
8. **Mediterranean-Europe. What kind of cooperation? Proceedings of the Milan conference, 3-4 May, 1974-1976** - Pagine 57.
7. **Europa e America Latina**
di R. Aliboni e M. Kaplan - 1973 - Pagine 31 - L. 1.000.
6. **Eurocrazia e presenza italiana**
di V. du Marteau - 1972 - Pagine 36 - L. 1.000.
5. **Indice analitico dei trattati Cee ed allegati**
di L. Boscherini - 1971 - Pagine 56 - L. 1.000.
4. **Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale**
di G. A. Sasso - 1971 - Pagine 19 - L. 500.

3. Convegno sulla sicurezza europea

Incontro tra l'Iai e l'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali di Mosca - a cura di P. Calzini - 1971 - Pagine 14 - L. 500.

2. I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche

di M. Cremasco - 1971 - Pagine 30 - L. 1.000.

1. Il rapporto Jackson: un'analisi critica

di Mario Marcelletti - 1971 - Pagine 15 - L. 500.

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 Germania fra Est e Ovest

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

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 - Esaurito.

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.

La politica estera italiana. Autonomia interdipendenza integrazione e sicurezza

a cura di Natalino Ronzitti - Pagine 378 - Edizioni di Comunità - Milano 1976 - L. 8.000.

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 - Esaurito.

3. La Nato nell'era della distensione

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

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) - Pagine 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**Lo spettatore internazionale**

Trimestrale in lingua inglese - Edizioni il Mulino - Bologna - Abbonamento L. 5.000.

Iai informa

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

L'Italia nella politica internazionale:

Anno primo - 1972-1973 - Pagine 626 - Edizioni di Comunità - L. 8.000.

Anno secondo - 1973-1974 - Pagine 744 - Edizioni di Comunità - L. 10.000.

Anno terzo - 1974-1975 - Pagine 635 - Edizioni di Comunità - L. 12.000.

Anno quarto - 1975-1976 - Pagine 581 - Edizioni di Comunità - L. 14.000.

Istituto affari internazionali

COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. XLIV

Maurizio Cremasco

LA STANDARDIZZAZIONE DEGLI ARMAMENTI DELLA NATO

Limitazioni imposte ai bilanci della difesa con incrementi annuali in termini reali d'acquisto sostanzialmente nulli o addirittura decrescenti. Aumenti costanti dei costi dei moderni sistemi d'arma, complicati da fattori inflazionistici e dal crescere, all'interno dei bilanci militari, delle spese di mantenimento a scapito delle spese di ammodernamento. Preminente ruolo deterrente assegnato alle forze convenzionali nel contesto della dottrina della risposta flessibile. Incertezze e preoccupazioni per il potenziamento delle forze del Patto di Varsavia.

In questo quadro il tentativo dell'Alleanza atlantica di migliorare la propria difesa ed evitare l'enorme spreco di risorse dovuto a una troppa diversificata e non razionalizzata produzione di armamenti, attraverso l'interoperabilità e la standardizzazione.

Il primo libro italiano su uno dei più dibattuti, controversi e importanti problemi della Nato.

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA, pp. 148, L. 5.000

Istituto affari internazionali

COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. XLV

Roberto Aliboni (a cura di)

INDUSTRIALIZZAZIONE E INTEGRAZIONE NEL MONDO ARABO

Questo volume ospita tre saggi, il primo di uno studioso israeliano e gli altri di due studiosi arabi, che si occupano di aspetti diversi di un elemento chiave per lo sviluppo economico dei paesi arabi, cioè della cooperazione e dell'integrazione economica fra i paesi arabi.

Il primo studio esamina le strategie dell'industrializzazione del mondo arabo, negli aspetti nazionali e in quelli regionali. Il secondo considera la questione della cooperazione economica interaraba, i tentativi fatti finora, le prospettive, i fattori che la favoriscono e gli ostacoli. L'ultimo fornisce un quadro dei movimenti arabi di manodopera, sia di quelli che si dirigono verso l'Europa che di quelli che si dirigono verso altri paesi arabi. Benché gli studi raccolti nel volume siano di carattere economico, emerge con nettezza la natura essenzialmente politica del problema della cooperazione interaraba. Differenze di regimi e ideologie, rivalità, disparità nello sviluppo e nelle relazioni estere limitano innanzitutto i movimenti di manodopera, ma rendono difficili i movimenti di capitali, in un'area in cui chiaramente i flussi commerciali non possono, secondo quanto è stato sperimentato in altri casi, fornire la prima base di una cooperazione adeguata. Nondimeno, numerose appaiono anche le opportunità e, sullo sfondo, emerge con chiarezza il ruolo che l'Europa e gli altri paesi industrializzati potrebbero svolgere.

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA, pp. 196, L. 6.000

Istituto Affari Internazionali

PUBBLICAZIONI

Pubblicazioni de «il Mulino»

Tariffe di abbonamento
valide dall'inizio dell'anno

	Italia	Europa	Altri paesi
I. LO SPETTATORE INTERNAZIONALE	Lit. 5.000	Lit. 6.000 (\$ 9.50)	Lit. 9.000 (\$ 12.00)

II. COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE

Formula di prenotazione per tutti i fascicoli pubblicati nel corso dell'anno con invio contro assegno di ciascun volume scontato del 30%.

Per ordini e abbonamenti:

Società editrice « il Mulino »
Via S. Stefano 6
40125 Bologna (c/c postale 15932403)

Pubblicazioni di «Edizioni di Comunità»

	Italia	Europa	Altri paesi
I. L'Italia nella politica internazionale 1976/77 Anno Quinto	Lit. 14.000	Lit. 16.000	Lit. 18.500

Per ordini:

Istituto Affari Internazionali
Viale Mazzini 88
00195 Roma

che provvederà ad inoltrare le richieste alle « Edizioni Comunità » di Milano.

Pubblicazioni dell'Iai

I. IAI INFORMA - gratuito a richiesta

Per ordini:

Istituto Affari Internazionali
Viale Mazzini 88
00195 Roma

In un mondo in cui l'enorme complessità dei problemi (energia, ecologia, controllo degli armamenti, etc.) porta gli stati ad una sempre più accentuata interdipendenza, la questione dei modi con cui affrontare e gestire la collaborazione con i paesi comunisti assume un rilievo particolare.

In campo politico il binomio rivalità-negoziato e in campo economico il binomio competizione-cooperazione non esauriscono tutte le opzioni ma rappresentano i limiti entro cui è possibile trovare valide soluzioni che coinvolgano più o meno direttamente e ampiamente Unione Sovietica e Repubblica popolare cinese.

Il volume comprende due rapporti a tre mani, preparati per la Commissione trilaterale e opera di studiosi europei, americani e giapponesi. Un volume di stimolo alla riflessione sui temi del rapporto Est-Ovest in un momento in cui la distensione sembra essere entrata in crisi.

Prezzo L. 5.000
[4.716]