

lo spettatore internazionale

2

anno 1

numero 2

marzo-aprile 1966

tecnologia e ordine universale

globalismo o disimpegno ?

Inghilterra e difesa europea

atteggiamenti giapponesi sulla Cina

la CEE dopo Lussemburgo

lo spettatore internazionale

2

anno 1

numero 2

marzo-aprile 1966

Indice

- | | |
|---------------|--|
| pag. 3 | Tecnologia e ordine internazionale,
di Arnold Kramish |
| 13 | Globalismo o disimpegno?,
di Zbigniew Brzezinski |
| 27 | L'Inghilterra e la difesa europea,
di Noël Salter |
| 43 | Jugoslavia ed Europa occidentale,
di Dennison I. Rusinow |
| 49 | Atteggiamenti giapponesi nei confronti della Cina,
di Sadako Ogata |
| 60 | Militari e rivoluzioni in Africa,
di Colin Legum |
| 67 | Opinioni italiane:
— La politica estera a congresso |
| 95 | Attività dell'Istituto:
— Notiziario
— La CEE dopo Lussemburgo: documento di lavoro C-1 |
-

lo spettatore internazionale

bimestrale di politica estera

Direttore responsabile: Altiero Spinelli
Comitato di direzione: Francesco Compagna, Nicola Matteucci, Umberto Serafini
Redattore-capo: Massimo Bonanni
Direzione e redazione: Istituto Affari Internazionali
Viale Mazzini, 88 - Roma - tel. 315.892
354.456

L'Istituto Affari Internazionali (I.A.I.) è stato costituito su iniziativa del Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti, dell'Associazione di cultura e politica « Il Mulino » e del Centro Studi « Nord e Sud » con il patrocinio della Fondazione Adriano Olivetti.

L'I.A.I. senza fini di lucro, promuove la conoscenza dei problemi della politica internazionale mediante studi, incontri, pubblicazioni e altrimenti, allo scopo di contribuire ad accrescere le possibilità di una evoluzione di tutti i paesi del mondo verso forme di organizzazione sovranazionale, verso le libertà democratiche, verso il progresso economico e la giustizia sociale (dall'art. 1 dello statuto).

Delle opinioni espresse negli articoli firmati rispondono i singoli autori.

Amministrazione: Società editrice il Mulino
Via S. Stefano, 6 - Bologna - tel. 277.800

Prezzo di ogni fascicolo: Lire 500 (arretrato il doppio)

Abbonamento annuo: Lire 2.500. Versamenti sul C.C.P. n. 8/12926 intestato a Società editrice il Mulino, Bologna, o richiesta di invio contrassegno

Spedizione in abbonamento postale, gruppo IV

tecnologia e ordine internazionale

di Arnold Kramish

3

La scienza e la tecnologia progrediscono con un ritmo che è chiaramente il più rapido che si sia verificato nel corso della storia. Una prova del disagio in cui si trova la società contemporanea, e che riguarda la frattura, che pare vada allargandosi, tra il progresso scientifico e la struttura delle sue istituzioni, è la polemica sulle « due culture »¹ iniziata da C. P. Snow. Di fatto Snow accentua la frattura tra la letteratura e la scienza, tra quei due settori del pensiero entro i quali egli si sente più a suo agio; ma la polemica sulle due culture è stata interpretata in senso più lato come la frattura tra la scienza e la società intesa come un tutto unico, e in questo contesto l'originalità degli argomenti di Snow assume scarsa rilevanza. Mentre è vero che la cultura umanistica può alla lunga aiutare a superare quei divari sociali caratteristici prima della definitiva acquisizione delle scoperte scientifiche, è anche vero che coloro che devono progettare questa acquisizione non sono né grandi letterati né eminenti scienziati, ma leaders politici e quadri amministrativi, che per la maggior parte hanno scarsa intelligenza del fatto scientifico e in alcuni casi (pochi, si spera) non sono nemmeno degli umanisti.

È relativamente semplice rintracciare nella storia dei periodi nei quali la scienza ha messo in moto dei fenomeni che erano essenzialmente sociali e rivoluzionari. Uno di tali periodi fu quello del tardo Rinascimento e degli inizi della Riforma e una delle più grosse personalità di quel periodo fu Francesco Bacone che si può anche considerare l'iniziatore dell'empirismo scientifico moderno. Bacone ebbe anche una certa influenza nelle decisioni politiche e, come Snow, fu un letterato. Ma come accade ad alcuni scienziati di oggi, suoi epigoni, che sono vivamente interessati agli effetti della scienza sulla

Arnold Kramish è Visiting Professor all'Università di California. Questo articolo è stato scritto per « Lo spettatore internazionale ».

società, anche Bacone ebbe una visione piuttosto pessimistica, e tanto che, teorizzando l'evoluzione della società scientifica e tecnologica, osservava: « ... In uno stato giovane fioriscono le armi; in uno stato adulto la cultura; e per un certo tempo le armi e la cultura convivono; in uno stato in decadenza fioriscono le arti meccaniche e il commercio. La cultura ha la sua infanzia quando non è che agli inizi — quasi ingenua; poi ha la sua giovinezza, quando è rigogliosa e vivace; poi il vigore degli anni, quando è solida ed essenziale; e infine la vecchiaia, quando si essicca e si esaurisce. Ma non è bene soffermarsi troppo a lungo su questo avvicendamento, altrimenti saremmo presi dalla vertigine »².

4 Ai tempi di Bacone uno Stato diventava « solido » e « rigoglioso » in larga misura attraverso il commercio che con la forza apriva nuovi mercati. Talvolta la scienza è stata intenzionalmente diretta a simili scopi; per esempio Enrico il Navigatore incoraggiò i matematici della sua corte a sviluppare la scienza della navigazione proprio con tali intenti. È ragionevole chiedersi se il modo di vedere di Bacone, essenzialmente corretto per i suoi tempi, può essere valido anche ai nostri giorni. A noi sembra di no in quanto l'estendersi delle comunicazioni e le promesse che sembrano inerenti alla tecnologia moderna stanno instaurando una nuova filosofia, basata sulle premesse che molti interessi politici sono soddisfatti meglio attraverso le conquiste tecnologiche che non con l'uso della forza.

La nuova scienza.

C'è, nella scienza e nella tecnologia contemporanee, qualcosa di nuovo o di diverso rispetto alla scienza sviluppata da Newton, Galileo e Faraday? Qualcosa di diverso in effetti c'è nei metodi di approccio della scienza moderna, e ciò può essere dovuto sia alle teorie scientifiche secondo cui gran parte dei fenomeni naturali hanno una struttura tale che non può essere percepita dai sensi né dagli strumenti elementari, sia al fatto che gli strumenti indispensabili all'indagine e allo sfruttamento dei fenomeni, diventano nel loro complesso sempre più diffusi. Lo sfruttamento dell'energia idrica ed elettrica sono realizzazioni basate su fenomeni naturali che l'uomo da lungo tempo aveva osservato: sono esempi di utilizzazione di energie naturali allo stadio elementare. Con l'inizio delle osservazioni sui fenomeni elettronici e la scoperta della radioattività, negli ultimi decenni del secolo

¹ C. P. Snow, *Two Culture and the Scientific Revolution*, New York, Cambridge University Press, 1959 (Traduz. ital. 1965); F. R. Leavis, *Two Cultures?*, *The Significance of C. P. Snow*, New York, Pantheon Books, 1963.

² *The Essayes or Consuels, Civill and Morall of Francis Lo. Verulam, Viscount St. Alban. Newly written*, London, 1625. pp. 339-340.

decimonono, apparve sempre più evidente agli scienziati che le loro osservazioni avevano come oggetto, sia pure indirettamente, l'esistenza in natura di certe strutture che sino ad allora non era state nemmeno sospettate. I progressi nell'utilizzazione dell'energia atomica, dei semiconduttori, dei lasers, ecc., hanno la loro radice in questa diversa valutazione e utilizzazione delle strutture intime della materia. Non è difficile fare un elenco delle vie d'indagine, che vanno dalla biologia molecolare, che si propone la determinazione e definizione dei fondamenti della materia, all'ottica, dove la tecnica del laser propone non soltanto nuovi strumenti d'indagine ma anche una più pratica tecnologia dell'industria, delle comunicazioni e della medicina.

È inevitabile che ogni discorso sulla frattura tra scienza e società si centri sull'atomo. Solo di recente la necessità di un programma per lo sfruttamento dell'energia nucleare a scopi pacifici ha cominciato a interessare i politici. Abbiamo cercato, come testimoniano alcuni esempi forse prematuri, di indirizzare il potenziale tecnico delle nazioni verso l'uso pacifico dell'energia nucleare, senza considerare adeguatamente la duplice natura degli aspetti pratici connessi a tale obiettivo; e ora deploriamo il fatto che i programmi per l'energia atomica già in atto e quelli che tra breve diverranno pienamente operativi, conferiscono ad alcune nazioni un potenziale bellico che l'attuale rigorosa politica di non proliferazione praticata dagli S.U. dovrebbe implicitamente stroncare. È interessante il fatto che siffatta ambivalenza sia stata ben compresa da alcuni durante gli anni immediatamente seguenti la seconda guerra mondiale, quando eravamo alla vana ricerca di mezzi per instaurare un controllo internazionale. La questione fu sinteticamente illustrata da Bernard Baruch il quale osservava: « È importante che si comprenda come i mezzi per la produzione di energia nucleare a fini pacifici coincidano, sino a uno stadio molto avanzato, con quelli della produzione a scopo bellico. Ogni volta che una certa quantità di energia intesa nel primo senso sia stata prodotta, si è compiuto il 75 % del cammino verso un'arma mortale. Il fattore determinante è rappresentato dalle intenzioni, buone o cattive, degli individui impegnati nella fabbricazione. Non è questa una dimostrazione sufficiente della necessità dell'ispezione e del controllo? »³.

Atomi per la pace e per la guerra.

Ma nei primi entusiasti anni del Programma dell'Atomo per la Pace, la sua avvertenza fu dimenticata. Tuttavia, anche se per certi

³ « The International Control of Atomic Energy », discorso di Bernard M. Baruch, rappresentante USA presso la Commissione per l'Energia Atomica dell'ONU, Freedom House, New York City, October 8, 1946 (Washington: GPO, 1946), p. 4.

aspetti il Programma è da ritenersi avventato, esso si può legittimamente difendere nell'interesse dei suoi aspetti più particolarmente tecnici. Sotto la pressione della crescente coscienza tecnologica si richiedeva solamente una specie di allentamento del monopolio bipolare esercitato su tutti gli aspetti dell'energia atomica.

Il modo in cui il Programma dell'Atomo per la Pace può contribuire all'accumulazione di materiale fissile a scopi bellici è stato ampiamente illustrato e discusso altrove⁴.

6 Bisogna però aggiungere che talvolta un fattore imprevisto emerge nel quadro della proliferazione e ne sono un esempio gli esperimenti nucleari cinesi del 1964 e del 1965. Ci si attendeva che la Cina, come ogni altra attuale potenza atomica, fosse giunta ai suoi primi esperimenti nucleari attraverso la tecnica dei reattori, giovandosi per essi, appunto, del plutonio, prodotto dal reattore. Sebbene l'uso dell'uranio 235 comporti meno problemi di radioattività, cosa che in un certo senso lo rende più maneggiabile del plutonio, si riteneva che l'apparato tecnico indispensabile alla sua produzione esorbitasse dalle disponibilità di una nazione tecnicamente arretrata e priva di adeguate risorse industriali. L'esperimento cinese si sottrae solo parzialmente a tali considerazioni; non si deve dimenticare che, almeno sino al 1960, i programmi cinesi erano generosamente assistiti dall'Unione sovietica; inoltre, molti scienziati e tecnici cinesi si sono formati in Occidente e le loro capacità sono state universalmente riconosciute. La deflagrazione del 1964 non dimostra che le nazioni possono produrre uranio 235 soltanto a costo di gravi sacrifici; prova piuttosto che una opportuna integrazione di assistenza, ingegno, volontà e risorse basta a mettere un Paese in grado di produrre pressoché tutto il materiale fissile che vuole, e in breve tempo. Dobbiamo però tener anche presente che la Cina è un caso particolare, se non altro perché ha lungamente beneficiato dei contatti con la tecnica sovietica anche se essa venne a mancare alcuni anni prima del previsto.

L'energia atomica ci impartisce un'altra lezione, che cioè ogni scoperta rivoluzionaria è immancabilmente seguita da una fase di entusiastiche speranze, dopo le quali interviene una disillusione profonda: poi pian piano vengono in luce le reali possibilità di sfruttamento. Si può quindi dire che una scoperta si è realmente assestata quando impercettibilmente entra a fare parte dell'intera struttura della società. Le speranze di molte nazioni furono ravvivate dalle promesse per il futuro che il Presidente Eisenhower, l'8 dicembre del '53, formulava

⁴ Cfr. *The Nth Country Problem and Arms Control*, Planning Pamphlet No. 108, National Planning Association, Washington, 1960; Leonard Beaton and John Maddox, *The Spread of Nuclear Weapons*, Praeger, New York, 1962; Arnold Kramish, *The Peaceful Atom in Foreign Policy*, Harper & Row, New York, 1963; R. N. Rosecrance (editor), *The Dispersion of Nuclear Weapons*, Columbia University Press, New York, 1964, pp. 261-273.

nel suo Programma dell'Atomo per la Pace, speranze che furono ulteriormente incoraggiate nella Prima Conferenza Internazionale sull'uso pacifico dell'energia atomica, nel 1955. Ma per allora l'energia atomica non era un affare dal punto di vista economico, e non lo sarebbe stato ancora per dieci anni. Di conseguenza durante quei dieci anni parecchi Paesi rimasero delusi circa le prospettive dell'energia atomica mentre soltanto quelle nazioni tecnicamente abbastanza progredite e che si potevano permettere di progredire nella ricerca, continuarono, in perdita economica, nei loro sforzi per lo sviluppo della nuova energia.

L'Inghilterra sostanzialmente fallì nei suoi primi tentativi mentre la Francia, seguendo una analoga linea di sviluppo, persiste tenacemente nel tentativo di sviluppare il suo reattore di base. Forse la Francia, persistendo nel suo atteggiamento riuscirà a ottenere energia nucleare a basso costo, forse no; ma nel frattempo le sue installazioni nucleari producono non soltanto energia ma anche plutonio per le bombe: ed in questi termini ogni apprezzamento economico diventa essenzialmente politico. Dal canto loro gli USA attraverso una avveduta scelta iniziale e una esperienza su vasta scala nella costruzione e nel funzionamento di un'altro tipo di reattori nucleari sono ora in grado di garantire una produzione di energia nucleare a prezzi competitivi.

7

Il caso del laser.

Anche altre importanti scoperte possono entrare nello stesso modo nel campo dell'economia. Per esempio fino al 1960 il fenomeno della luce trovava molte applicazioni nella fotografia, nelle reazioni fotochimiche, nella fotoelettricità, ecc. Fu soltanto allora che si scoprì la possibilità di creare intense sorgenti luminose di identica lunghezza d'onda viaggianti in fase. Questa nuovissima applicazione della luce, il laser, ha trovato immediata accoglienza nei laboratori di tutto il mondo. Ora parecchie centinaia di ditte private e di laboratori utilizzano il laser nella ricerca e negli studi. Gran parte delle ricerche è diretta al conseguimento di sempre più intense sorgenti di luce « pura » e ad estenderne l'uso attraverso una gamma di lunghezze d'onda. Il laser, come l'energia atomica, al suo apparire fu applicato con successo a una vasta gamma di problemi, come quello della saldatura dei metalli, la riattaccatura della retina, quello di una televisione multicanale. Per adesso ci sono ancora, anche per il laser, alcune perplessità di carattere economico, ma possiamo affermare con una certa sicurezza che non è lontano il giorno in cui se ne troveranno molte applicazioni. Le innovazioni richiedono tempo per maturare.

L'improvvisa apparizione del laser come uno degli strumenti più importanti di ricerca tecnologica è interessante perché indica le pos-

sibilità che di tanto in tanto aprono anche le ricerche poco costose. L'ottica non ha compiuto radicali progressi dal periodo della Riforma; essa è stata riscoperta nel 1950. A confronto con la fisica nucleare essa è quasi una scienza a basso prezzo: il laser è il suo astro nascente. Le ricerche sono condotte attualmente in molti laboratori, con un investimento iniziale di meno di 100.000 dollari, laddove la maggior parte delle ricerche nucleari richiedono investimenti parecchie volte superiori — e quando si voglia viaggiare ai limiti estremi della fisica nucleare, gli equipaggiamenti possono costare parecchi milioni, addirittura centinaia di milioni di dollari.

8

Ovviamente solo un ristretto numero di nazioni può permettersi, e per dire così assumersi l'impegno di fronte al mondo della scienza, di sostenere sforzi del genere. D'altra parte i Paesi minori, dopo avere diligentemente vagliato i loro problemi, e il senso in cui essi differiscono (quantitativamente e qualitativamente) dai problemi di sviluppo tecnologico degli altri Stati più ricchi, potrebbero farsi dei programmi di ricerca più realisticamente aderenti alle loro esigenze e che inoltre essi possano affrontare. Quarant'anni fa il Presidente entrante della British Royal Aeronautical Society osservava che « la ricerca sta prendendo un posto simile a quello dell'istruzione nella mente del pubblico; è già diffusa l'opinione che essa sia un'altra ottima cosa di cui gli altri si possono occupare »⁵. Oggi l'opinione diffusa è che essa sia un'ottima cosa da fare per chiunque.

Scienza e tecnologia.

È necessario distinguere tra scienza e tecnologia, e tra le varie sottodivisioni di questi termini. La distinzione è di vitale importanza per nazioni a differenti stadi di evoluzione tecnologica. Problemi come questo, che comportano molto più di una mera definizione, vogliono essere trattati caso per caso. Per gli stati tecnologicamente più progrediti è importante che i pianificatori giungano a una esatta valutazione di cosa sia la ricerca di base e dell'importanza di tale ricerca al fine di conservare la supremazia in campo tecnologico, industriale e politico. Al contrario, nei paesi dove la vasta gamma delle acquisizioni tecnologiche, già affermatesi altrove, comincia appena a essere sfruttata, la ricerca di base può assumere un'importanza irrilevante; tali paesi possono avere il problema, ovviamente non avvertito da quelli « progrediti », della « selezione » tra i vari tipi di tecnologia.

Mentre è chiaramente irragionevole che un paese sottosviluppato spenda le sue risorse e impieghi il suo elemento umano, necessariamente poco istruito, nella ricerca condotta ai limiti avanzatissimi della

⁵ H. T. Tizard, « Commonsense and Aeronautics », *The Journal of the Royal Aeronautical Society*, Vol. 28 (1924), p. 633.

fisica delle alte energie, ci possono essere aspetti fondamentali del progresso tecnologico che non sono stati presi molto in considerazione da quelle nazioni i cui problemi di crescita sono in contrasto con le loro reali possibilità. Sotto tale aspetto i paesi più arretrati richiedono tipi di assistenza che — a questo punto — è parecchio più esigua di quella accordata ai vari programmi dell'Atomo per la Pace.

Invece si è andati incontro, e in certi casi si è addirittura creata, a una situazione che ha visto una forzata penetrazione della tecnologia occidentale in aree che non erano preparate ad accoglierla. Certi paesi, usando le proprie limitate risorse nel tentativo di assorbire la tecnologia atomica, non ne hanno ricavato alcun profitto apprezzabile così come non ne hanno ricavato nazioni più progredite dall'aver aggravato il fenomeno della proliferazione. Ma anche se il Programma dell'Atomo per la Pace fosse stato perseguito in maniera adeguata alle reali necessità dei destinatari, la proliferazione delle armi nucleari si sarebbe soltanto rallentata, non certo fermata. In termini di tecnologia, volere imbottigliare l'estro dei ricercatori è incompatibile con una cultura e una industrializzazione di universale diffusione. Anche le apparecchiature sviluppate, ad esempio, per la sola ricerca medica possono un giorno essere adattate alla produzione di materiale fissile. Così, come nella teoria dei deterrenti sussiste un « delicato equilibrio di terrore », nelle innovazioni tecnologiche c'è un « delicato equilibrio di diffusione ».

L'aver a che fare con siffatto « delicato equilibrio » significa non solo adattare la tecnologia alle necessità economiche e sociali dei paesi più disparati, ma anche prendere in considerazione quello che si potrebbe definire « effetto indotto inverso ».

Usi militari e usi civili.

Quando cominciarono a scemare i generosi investimenti per il programma americano R & D, molta importanza fu data agli effetti indotti delle tecniche militari e spaziali sugli usi civili. Ciò sembrava implicare che, nel finanziare i programmi R & D, si verificava un fenomeno affine all'uso dei buoni premio nelle vendite; e in effetti l'ordine di grandezza di questo premio era probabilmente lo stesso di quello degli usuali buoni in rapporto agli acquisti di una massaia. Non si può negare che gli effetti indotti dei progetti militari sugli usi civili sono altamente significativi; ma quando l'obiettivo primo sia un'applicazione di carattere civile, la strada migliore per raggiungerla è in via di principio quella diretta, anche se ottenere finanziamenti per scopi puramente civili è sempre stato più difficile che ottenerne per scopi militari. A questo punto le contingenze politiche hanno imposto una via di sviluppo tecnologico comune per la totalità delle nazioni « abbienti ». Ma il numero delle nazioni per le quali gli

effetti tecnologicamente moltiplicatori di un programma inizialmente concepito a scopi militari possono essere convenienti si contano ora sulle dita di una mano; se altre volessero far conto sul medesimo meccanismo, si metterebbero su una strada rovinosa.

Ma dobbiamo anche riconoscere certi pericoli insiti in un indirizzo puramente pacifico delle ricerche tecnologiche. Se c'è infatti un effetto indotto della tecnologia militare su quella civile, è facile mostrare che deve esserci l'inverso, da una tecnologia civile a quella militare. Le applicazioni militari dell'Atomo per la Pace sono ora evidenti, ma l'esempio più lampante è fornito dalla grande pubblicità che parecchi anni addietro fu data al materiale vetroceramico usato per l'ogiva di un missile, che già cominciava ad essere usato per la fabbricazione di pentole e tegami: tale materiale era stato inizialmente ideato solo per la fabbricazione di pentole e tegami, e solo per caso se ne rivolse l'impiego alle ogive dei missili⁶.

10

La « Grande Scienza » e la « Grande Tecnologia » erano servite nell'ultimo dopoguerra a mettere in rilievo la bipolarità del mondo di oggi — con le nazioni che facevano ressa intorno agli S.U. o all'URSS — in primo luogo per motivi difensivi ed economici, poi per potere partecipare di quella Grande Scienza traendone i previsti benefici. L'erosione delle strutture bipolari dell'ordinamento politico che ne derivò, è evidente; e la situazione perdura nel blocco orientale, dove la Cina è impegnata in un programma di armamento atomico indipendente, e la Cecoslovacchia e la Romania hanno cercato di procurarsi energia nucleare al di fuori del sistema sovietico. È importante vedere per quali ragioni la tecnologia non è più in grado di svolgere il suo ruolo di forza coesiva e se essa non stia piuttosto contribuendo alla formazione di un nuovo mondo di tipo policentrico; e vedere, infine, se tale fenomeno è auspicabile.

Le organizzazioni scientifiche internazionali.

L'azione di coesione della scienza e della tecnica è molto più sensibile negli stadi iniziali di sviluppo, mentre non sembra che abbia effetti duraturi. Nell'ambito internazionale poche istituzioni scientifiche sono rimaste meramente tali; la principale tra queste è il Centro Europeo per la Ricerca Nucleare (CERN). Fondata nel 1953, è ancor oggi un istituto con funzioni eminentemente di ricerca e solo indirettamente si può dire che esso sia coinvolto nei problemi politici concernenti i suoi membri. Altre organizzazioni con scopi più dichiaratamente politici, quali l'Euratom, probabilmente si avviano a per-

⁶ Norman C. Miller, Jr., « Space By-Products - They are Extolled by NASA But Many Fall Short of Their Notices », *The Wall Street Journal*, September 12, 1962, p. 18.

dere il loro carattere di organismi di ricerca indipendente. L'Euratom, per mantenerci all'esempio, sta per essere assorbito nel complesso della struttura economica e politica della Comunità Europea. Man mano che le applicazioni dell'energia nucleare diventano qualcosa di più di un naturale sforzo di un gruppo di stati, tali organismi sono quindi soggetti a perdere la loro identità. Ciò sarà un bene se gli scopi iniziali saranno stati in un certo senso raggiunti.

L'interdipendenza tecnologica.

Naturalmente ci sono parecchi tentativi internazionali a carattere scientifico e tecnico che nulla hanno a che fare con l'energia atomica. Alcuni per un certo tempo hanno riscosso grande successo, per esempio l'Anno Geofisico Internazionale. Altre istituzioni a carattere più permanente, quali l'UNESCO e la Direzione Scientifica della Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, si battono insieme coraggiosamente nella sempre viva speranza di poter trovare una via per contribuire alla stabilità internazionale e al benessere del mondo. Essi ricevono anche degli incoraggiamenti da parte degli uffici scientifici di varie Agenzie americane, come la Agency for International Development (AID), il Dipartimento di Stato, la Nation Science Foundation, etc. E a proposito delle Agenzie governative americane (e a dispetto del fatto che esse esistono organicamente e mantengono rapporti tra loro), si nota una patente carenza di direttive ad alto livello circa quello che deve essere l'indirizzo della nostra politica tecnico-scientifica non nucleare nei confronti delle altre nazioni. Alcune delle organizzazioni internazionali già esistenti potrebbero porci un modello per i problemi più immediati se riuscissimo a trovare un effettivo criterio di adattamento.

Il pensiero sociale è sempre rimasto indietro rispetto alla scienza, ma mai prima d'ora tali e tante risorse culturali e di comunicazione si sono rese disponibili a tutti i popoli in qualunque parte del mondo. La stessa frattura nelle comunicazioni si è considerevolmente ristretta grazie agli effetti della tecnica. È chiaro che la conseguenza è stata un risorgere delle speranze, sia pure spesso utopistiche, che il divario tra l'« ambiente » e il « non ambiente » possa essere colmato. La speranza, non la sua realizzazione, ha accelerato il sorgere dei nuovi stati e ora crea un nuovo tipo di società multipolare in un mondo che deve inventare nuove forme di rapporto politico non solo tra gli stati vecchi e i nuovi, ma tra quelli che prima si erano affidati all'uno o all'altro dei poli dell'ordinamento bipolare e ora mettono seriamente in discussione la maggior parte delle istituzioni di tale ordinamento.

Alcune istituzioni tecnologiche internazionali sono ancora connesse strettamente con l'ordinamento bipolare: esse ora necessitano

di una revisione che tenga conto delle nuove tendenze policentriche. Una banale noncuranza nei riguardi della scienza e della tecnica, da parte di tutte le nazioni meno una, condurrebbe a un mondo unipolare. Neanche due nazioni marcianti all'avanguardia del progresso tecnologico si sono dimostrate abbastanza stabili e soddisfacenti per la maggior parte degli Stati d'oggi, vecchi e nuovi; la competizione tecnologica tra piú Stati potrebbe proporsi come un fattore di superiore stabilità, per il semplice fatto che uno Stato il quale abbia positivamente realizzato il passaggio a una società tecnologica si rende conto di quanto piú vulnerabili siano le nuove società nei confronti degli strumenti di distruzione di massa. La ricerca dell'indipendenza attraverso la tecnica comporta una *interdipendenza* tecnologica, perché — checché se ne dica — nessuna nazione può fare di se stessa un'isola.

Nel contesto dello sviluppo economico e sociale, e — siamo realistici — del prestigio nazionale, il mondo può ormai dirsi al centro di una nuova, antibaconiana corrente di evoluzione politica.

globalismo o disimpegno ?

di Zbigniew Brzezinski

13

Non molti anni sono trascorsi da quando l'America era al centro di critiche assai diffuse per la sua tradizionale politica isolazionista. Tale politica era considerata di corta prospettiva, tenuto conto della importanza vitale per l'America di chi domina l'Europa o l'Asia, ed era inoltre considerata immorale, valutata la minacciosa sfida totalitaria ai valori dell'Occidente.

Da allora il mondo è diventato molto più piccolo, e molto più turbolento, mentre la potenza americana e i legami internazionali sono immensamente cresciuti. È dunque stupefacente che oggi la più importante critica rivolta alla politica estera americana — da commentatori stranieri non meno che da statunitensi — consista nell'accusarla di essere diventata « globalista » e nel sostenere che i politici americani sono troppo inclini a vedere coinvolti nel conflitto mondiale alcuni valori fondamentali. Il realismo politico, si è spesso affermato, impone alla America di prendere atto dei limiti della sua potenza, di accettare in Europa il disimpegno e una « Europa europea » secondo la formulazione gollista, e di prepararsi al predominio cinese in Asia, predominio che qualcuno ritiene essere in ogni caso inevitabile.

Potrebbe essere di qualche utilità soffermarsi brevemente su questo punto e domandarsi cosa potrebbe accadere se Washington dovesse ritornare ora su posizioni isolazioniste. Quali sarebbero le conseguenze che l'India dovrebbe sopportare, se gli Stati Uniti dovessero accettare anche tacitamente « il fatto » del predominio cinese in Asia? Tale atteggiamento non tenterebbe forse i cinesi a ripetere le azioni che ebbero successo nel 1962, indebolendo ulteriormente una

Zbigniew Brzezinski è direttore del Research Institute on Communist Affairs e Professor of Government alla Columbia University. Questo articolo è apparso nel n. 58 della rivista « Survey ».

già indebolita India?

Con chi si schiererebbero i giapponesi, se si convincessero che la potenza americana non fosse più a lungo disponibile per la loro protezione e che l'America concedesse alla Cina quella posizione di privilegio in Asia che era stata precedentemente negata al Giappone? Come reagirebbero i tedeschi se scoprissero che il disimpegno fosse diventato la linea ufficiale di Washington e che gli europei dovessero ora risolvere da soli il problema della divisione dell'Europa e delle loro relazioni con il potente vicino dell'Est? La verità è che il mondo è pieno di regioni in cui le antiche diffidenze tra Stati confinanti potrebbero rapidamente mutarsi in più dirette forme di contrasto se i governi interessati non si rendessero conto che una forza esterna potrebbe intervenire per contrastare o controllare i conflitti che eventualmente dovessero sorgere¹.

14

Si potrebbe obiettare che il quadro che abbiamo sopra delineato non è preciso né equanime per quanto riguarda le tesi effettivamente sostenute dai critici neoisolazionisti intorno al problema dell'impegno americano nel dopoguerra per una politica « globalista ». La loro critica infatti non è rivolta alla disponibilità della potenza americana per la protezione di altri stati, ma alla pretesa inclinazione a voler imporre una linea politica determinata ai paesi protetti, e alla dispersione della potenza americana in inutili impegni. Inoltre, essi potrebbero sostenere che la responsabilità di assicurare la pace mondiale riposa sulle Nazioni Unite e che di conseguenza sono appunto esse che devono assumersi l'oneroso compito di « guardiani della pace ».

Sfortunatamente, la reale caratteristica dell'era della guerra fredda sta nel fatto che l'efficacia delle Nazioni Unite è quasi nulla in tutti i casi in cui gli interessi delle maggiori potenze sono in contrasto. Ciò fu più volte chiarito durante gli anni del dopoguerra a Berlino, in Ungheria, a Cuba eccetera. Perciò la scelta cui a volte gli Stati Uniti devono far fronte rimane ancora quella che si ebbe in Europa nel 1940, in Corea nel 1950, a Berlino o nel Vietnam nel 1960: o non farsi coinvolgere e osservare passivamente gli altri stati mentre determinano il corso degli eventi, o utilizzare la propria potenza e così trovarsi coinvolti nelle più spinose questioni della politica mondiale.

L'uso della potenza economica e militare comporta senza dubbio la possibilità di influire sul futuro; d'altra parte se la potenza americana è impegnata senza un proporzionale grado di iniziativa politica — si tratti di edificare una nuova Europa o di sostenere lo sforzo per una modernizzazione dell'Asia che sia di tipo non totalitario — il

¹ Si può aggiungere, parallelamente, che l'Unione Sovietica assolve la stessa funzione di controllo ma solo in aree regionali ad essa contigue: i conflitti ungherese-rumeno, bulgaro-iugoslavo, e polacco-tedesco sono certamente attenuati dalla presenza e dalla disponibilità della potenza sovietica.

destino della America è ipotecato. È dunque inconcepibile che gli Stati Uniti possano — o debbano — dare agli altri Stati carta bianca per quanto riguarda la politica estera americana, al solo scopo di evitare l'accusa di imposizioni.

Da ultimo l'impegno della potenza americana non sempre è materia di scelta interamente libera o vantaggiosa. Naturalmente nella misura in cui numerose crisi globali non sono soltanto il risultato di spontanee combustioni locali, ma sono anche sfruttate o stimolate da quelle potenze che ritengono proprio interesse la creazione di situazioni esplosive, la potenza americana finisce con l'essere attirata in zone dove essa sia il più ampiamente esposta e dove il valore della sua superiorità tecnologica sia minimo. Il « principio del minimax » è, dopo tutto, un antico stratagemma delle contese politiche.

È tornato di moda di recente parlare di sfere di influenza. Tale concetto — che ha guadagnato nuovo prestigio soprattutto grazie a De Gaulle, le cui prese di posizione sono state ripetute da numerosi commentatori e critici delle politiche americane e inglesi in Estremo Oriente — comporta una visione del futuro in cui il mondo sia diviso in sfere regionali di influenza: gli Stati Uniti nell'emisfero occidentale, una « Europa Europea » in una qualche zona della Europa, la Cina in Asia, e la Russia in ciò che rimane dell'Eurasia. Questo concetto qualche volta è anche usato per descrivere la realtà esistente, realtà da cui i nostri uomini politici devon saper trarre le « giuste » conclusioni².

È assai dubbio che in pieno secolo ventesimo una politica sensata possa basarsi su un criterio così tradizionale e così statico. Se lo si applicasse all'Asia diventerebbe una profezia di facile realizzazione per la buona ragione che oggi gli Indiani, i Tailandesi e gli altri vicini della Cina stanno scrutando con estrema attenzione in che modo l'Occidente risponde alla sfida cinese. Inoltre il concetto tradizionale di sfere di influenza non è uno strumento analitico adeguato

² « Il predominio cinese in Asia è una realtà come lo è il predominio americano nell'emisfero occidentale e il nostro sforzo per contenere la preponderanza cinese in Asia attraverso operazioni militari locali appare ragionevole quanto lo sarebbe la Cina se tentasse di contenere il predominio americano nell'emisfero occidentale, assegnando le sue forze militari in difesa di questo o quel Paese dell'America Latina » (Hans Morgenthau, « War With China », *The New Republic*, 3 aprile 1965).

Questo è detto a proposito di un continente in cui troviamo un'altra nazione, il Giappone, con una economia incoparabilmente più sviluppata di quella cinese e che in pochi anni è in grado di diventare una potenza militarmente importante; e questo è detto a proposito di un continente in cui esiste un'altra potenza con un'enorme popolazione, l'India, il cui progresso economico è stato almeno uguale a quello della Cina. Il paragone con gli Stati Uniti nell'emisfero occidentale (affermato come un fatto) è particolarmente mal scelto. La disparità di potenza tra gli Stati Uniti e ogni altra nazione emisferica è enorme; e per questo riguardo lo è anche tra gli Stati Uniti, e la Cina. Ragione per cui l'argomento sopra citato perde valore da ogni punto di vista.

per valutare la minaccia alla pace mondiale che pongono i rapidi cambiamenti e i conflitti, probabilmente crescenti, nel Terzo Mondo. Anche se la Cina dovesse riuscire nell'affermare la propria leadership rivoluzionaria e nello stimolare una violenta, radicale, antioccidentale, e magari addirittura antibianca, ondata rivoluzionaria, non è detto che la medesima Cina diventerebbe, almeno nel senso tradizionalmente accettato, una potenza dominante nell'ambito della sua propria sfera di influenza. Potrebbe piuttosto diventare la forza di stimolo e il Paese guida di un movimento rivoluzionario che dividerebbe a metà le società e anche i continenti, facendo forza sulle condizioni da essa stessa esasperate di caos internazionale, e forse portando, di conseguenza, addirittura un colpo negativo alle relazioni tra le potenze occidentali e l'Unione Sovietica.

L'evidente irrealismo che si ritrova in gran parte delle critiche dirette recentemente alla politica estera americana e la inadeguatezza delle analisi che accompagnano tali critiche spiegano perché il recente dibattito intorno alla politica estera del presidente Johnson non abbia messo in evidenza alternative effettive alle attuali politiche; né si siano precisati nuovi principi-guida per l'impegno statunitense negli affari internazionali.

Ciò che mancava era una matura comprensione della dinamica del nostro tempo e una più chiara definizione « occidentale » degli obiettivi politici storicamente rilevanti.

Gli obiettivi del globalismo americano.

Il confronto sovietico-americano successivo al 1945 creò temporaneamente una illusione di nuova stabilità internazionale. Due sistemi mondiali, bloccati dallo stallo nucleare, producevano un apparente equilibrio di potenza e riducevano i rischi di una nuova conflagrazione. Tale condizione bipolare, tuttavia, sta rapidamente scomparendo. I due blocchi si stanno gradualmente sgretolando, mentre lo stallo nucleare si arrende alla proliferazione, dal momento che mezzi di distruzione di massa saranno ben presto posseduti da élites assolutamente instabili, volubili e spesso irresponsabili. Nello stesso tempo una parte del mondo comunista, mettendo a profitto le proprie difficoltà economiche e militari, è diventata attivamente interessata alla promozione di rivoluzioni e di attività di guerriglia nelle zone meno sviluppate del mondo, sperando in questo modo di riuscire anche ad intensificare la ostilità sovietico-americana e di tonificare il morale rivoluzionario dell'Unione Sovietica gradualmente indebolito e duramente colpito dal trauma della crisi cubana del trascorso 1962.

In tale situazione la estinzione dell'ondata rivoluzionaria o la creazione di una specie di condominio URSS-USA non può essere

l'obiettivo della politica estera americana. Per raggiungere il primo obiettivo si dovrebbe rifiutare ciò che la rivoluzione americana ha tradizionalmente rappresentato agli occhi del mondo. Inoltre l'America non può porsi fuori dall'età rivoluzionaria senza con questo consegnare l'avvenire agli Stati comunisti. Battersi per il secondo obiettivo significherebbe creare inevitabilmente fratture nell'alleanza occidentale, e aggiungere così ulteriori possibilità per gli sforzi sovietici diretti a dividere l'Occidente; per cui non uscirebbe né una stabile né una costruttiva soluzione ai problemi sul tappeto.

L'impegno globale americano deve tendere a tre méte fondamentali e articolate:

1) Mantenere un comune senso di unità tra l'America e gli Stati europei occidentali e promuovere una interdipendenza istituzionale europea: in caso diverso l'Europa può facilmente ritornare alla instabile condizione che provocò due guerre mondiali e il suo suicidio politico.

2) Incoraggiare la nascita di una comunità delle nazioni più sviluppate che sia meno rigida, ma che includa non solo il Giappone ma anche la maggior parte degli Stati comunisti europei, in modo che gli attuali conflitti tra le nazioni industrializzate possano essere gradualmente trasformati in un inizio di cooperazione, particolarmente nei confronti del terzo mondo. La volontà dei leaders sovietici di interessarsi a tale cooperazione crescerà certamente nella misura in cui essi comprenderanno che l'unità occidentale non fornisce opportunità per l'espansione comunista, né costituisce una ostile minaccia agli Stati comunisti esistenti, mentre il caos crescente del terzo mondo, accresciuto dalle divisioni dei paesi sviluppati e sfruttato dai cinesi, può o forzare l'America e la Russia a un conflitto diretto non ricercato o dare origine a un sistema politico nuovo che sosterrà Pechino nella sua campagna anti-sovietica.

3) Stabilire condizioni internazionali tali che i cambiamenti rivoluzionari che stanno avvenendo in numerose società siano indirizzati verso obiettivi costruttivi e i processi di modernizzazione e sviluppo non siano diretti da élites comuniste sostenute da quegli Stati che più attivamente applicano gli schemi della strategia delle « guerre di liberazione nazionale ».

Se questi obiettivi non saranno perseguiti tutti e tre insieme ed alla fine raggiunti, è più che probabile che il mondo finirà rapidamente col soccombere al caos internazionale, fatto questo ancora più pericoloso della diffusione di armi nucleari. Tale caos certamente non potrà essere evitato se il più ricco e il più potente Stato del mondo adotta una politica di graduale disimpegno, trattenendosi dall'usare

la forza militare nelle zone in cui il potere locale è inadeguato a reggere il confronto con i comunisti, il terrorismo e le azioni di guerriglia, spesso chiaramente indirizzati a distruggere i vantaggi positivi dell'aiuto economico occidentale. Non si deve mai dimenticare che ogni successo delle fazioni comuniste più rivoluzionarie è probabile finisca col dare un colpo indietro al comportamento dei sovietici, e che un riapparire del sentimento rivoluzionario sovietico ridurrebbe automaticamente le possibilità di por fine alla guerra fredda tra i paesi occidentali e sviluppati.

Quando è necessario l'uso della forza.

18

Da tutto ciò si ricava che in qualche situazione la ricerca di un ordine mondiale può richiedere l'uso della forza e che la continuazione della politica di pacifico impegno nei riguardi di qualche stato comunista, non esclude la possibilità di prendere delle decisioni più ferme contro la violenza esercitata da qualche altro Stato comunista. Per questa ragione qualche critico ha sostenuto che una tale attiva resistenza può contribuire a restaurare l'amicizia tra cinesi e sovietici o a distruggere la distensione sovietico-americana³. In verità ciò che si dimentica quando si sostiene una tale argomentazione è che dal punto di vista occidentale la disputa cino-sovietica e la distensione non sono fini in se stessi, ma soprattutto mezzi per raggiungere obiettivi più di fondo.

Nel caso della disputa cino-sovietica il suo valore positivo, per l'Occidente, nasce dal fatto che essa ostacola l'espansione condotta con la forza del mondo comunista, riduce la capacità comunista di sobillazione e propaganda, aiuta a corrodere la mistica rivoluzionaria tra gli uomini di governo dell'URSS, e perciò li rende più favorevoli a considerare vantaggioso un mondo più stabile. In verità la disputa cino-sovietica si sviluppò in larga misura in ragione del fatto che i sovietici ritennero fosse giunto il tempo di moderare la loro precedente linea politica ed avvertirono i cinesi che una pressione diretta non solo non sarebbe servita all'espansione del comunismo, ma avrebbe potuto portare a un pericoloso confronto militare con l'Occidente.

Dunque non avrebbe senso concedere agli stati comunisti più radicali ciò che nel passato si è negato ai sovietici, soltanto allo scopo di mantenere aperta la controversia tra l'URSS e la Cina. In effetti il successo della impostazione comunista più radicale provocherebbe un mutamento dell'atteggiamento sovietico, e l'unità comunista sa-

³ Questo era il tema degli editoriali del «New York Times» nel febbraio-marzo 1965, che condannavano violentemente la politica del Presidente Johnson nel Vietnam, e ciò era ampiamente ripetuto ad i critici legati a questa stessa posizione.

rebbe ripristinata non a causa della nostra resistenza ma a causa della nostra debolezza.

Allo stesso modo dobbiamo accettare la distensione tra Stati Uniti e Unione Sovietica soltanto se non comporta una subordinazione degli interessi dei nostri alleati occidentali (perché diversamente essa avrebbe un effetto di divisione, alla fine probabilmente adatto ad essere sfruttato da Mosca, ragion per cui si arriverebbe ad una negazione completa della distensione medesima). Inoltre non possiamo pagare il processo distensivo con una resa in Oriente a quelle pressioni che abbiamo con successo contrastato in Occidente. Non si deve infatti dimenticare che fu appunto questo successo a costituire la base della distensione, nonostante le apocalittiche previsioni di eminenti critici che si ispiravano ad un « neoisolazionismo realistico » e che durante tutte le crisi di Berlino avevano sostenuto una politica di concessioni.

Dobbiamo misurare la importanza e la desiderabilità della distensione in diretta proporzione al suo contributo alla stabilità internazionale, ovverossia alla accettazione del principio che vuole che, in una età di rapidi cambiamenti sociali e di armi enormemente distruttive, nessuna grande potenza possa cercare di imporre con la forza cambiamenti politici qualitativi a spese di un'altra potenza maggiore. Gli Stati Uniti accettarono tacitamente questo principio durante la rivoluzione ungherese del 1956; l'Unione Sovietica imparò la lezione durante la crisi dei missili cubani del 1962; e il conflitto cino-sovietico risultò acutizzato proprio perché l'Unione Sovietica mostrò di tener conto dell'insegnamento. Ecco perché è così importante che l'Occidente, e in particolare gli Stati Uniti siano privi di ambiguità nella definizione dei loro interessi e ugualmente senza ambiguità li affermino anche correndo il rischio di scontri militari.

Noi viviamo ancora nell'età delle armi, anche se in misura crescente desideriamo non usarle. Ma la paura di usarle risiede sulle conseguenze del loro uso e non sulla decisione di una sola parte di non usarle. Non è dunque un contributo alla pace bensì alla guerra sostenere la necessità di concessioni occidentali di fronte alle pressioni militari dell'Est. Non si deve spingere l'Occidente a fare quello che non ci si aspetta faccia l'altra parte: fare concessioni unilaterali nel preteso interesse della pace — o della distensione tra Unione Sovietica e Stati Uniti — semplicemente perché l'avversario decide di sfruttare militarmente alcune occasioni politiche e sociali.

Va osservato inoltre che tali opportunità di seminare odio e rivolte non sono concepibili solo da una parte: anche l'Occidente potrebbe cercare di stimolare insoddisfazioni nell'Europa dell'Est, di organizzare azioni di sabotaggio contro il muro di Berlino, di sostenere un movimento di guerriglieri a Cuba o una lotta di liberazione

nazionale nel Tibet. È dubbio che i critici occidentali che si oppongono vigorosamente alla fermezza occidentale di fronte alla pressione a Berlino o nel Vietnam diretta a mutare lo status quo politico, spingerebbero con ugual vigore Mosca a cedere nell'interesse della distensione sovietico-americana. Non sarà facile per gli Stati Uniti — che noi ci auguriamo saranno aiutati in misura crescente da uno sforzo collettivo degli Stati europei occidentali e dal Giappone — creare condizioni sufficientemente stabili nel Terzo Mondo in modo tale che le energie liberate e le aspettative sociali sempre più in espansione dei popoli da poco indipendenti e politicamente attivi, siano incanalate in una direzione costruttiva.

20

Per questo gli impegni occidentali e in modo specifico quelli degli americani devono essere selezionati e indirizzati a obiettivi precisi; una automatica e indiscriminata risposta ad ogni sfida radicale dei comunisti dissiperebbe e disperderebbe le risorse dell'Occidente. Anche gli impegni limitati devono essere presi con l'esplicito intendimento che con il passar del tempo essi potrebbero condurre a impegni più importanti e perciò la posta in gioco deve essere giudicata fin dall'inizio come sufficientemente elevata.

I criteri di scelta saranno naturalmente vari, ma qualche criterio è più ingannevole di altri. In generale si può affermare che il vecchio concetto della importanza strategica è probabilmente di nessuna utilità. La Corea era certamente importante da un punto di vista strategico per la sicurezza giapponese nel 1950; il Laos lo era nel 1960 per quella della Thailandia o del Sud Vietnam; il Sud Vietnam lo è per tutti i paesi del sud-est asiatico; il sud-est asiatico per l'India; Cuba per l'area dei Caraibi, ecc. In altre parole quasi ogni area è importante strategicamente parlando in un confronto politico di dimensione mondiale. Questo significa semplicemente che la decisione politica di difendere una zona — e cioè di renderla materia di contestazione politica — rende automaticamente quell'area strategicamente rilevante. Ciò ci riporta alla domanda: « Quali devono essere i criteri per prendere una decisione politica? »

Da un punto di vista generale si devono tener presenti un insieme di numerosi fattori interni ed esterni per giustificare un sostanzioso sforzo occidentale diretto ad aiutare un paese sottosviluppato e a difenderlo contro la « guerra di liberazione » comunista. È necessario naturalmente che nel Paese in questione ci siano almeno alcuni gruppi che abbiano volontà politica di modernizzazione e di difesa, e anche un minimo di risorse naturali che rendano concretamente possibile un successivo « decollo » economico, come è avvenuto per Formosa nel 1965. Inoltre si deve soppesare in anticipo quali saranno le conseguenze esterne di una possibile presa del potere da parte dei comunisti: si potrebbe sostenere che una occasionale espansione del

comunismo in paesi che non hanno né la volontà né i mezzi per promuovere il loro sviluppo potrebbe, per qualche verso, riuscire un fatto positivo, quasi una nascosta benedizione.

Contrariamente a miti assai diffusi, i metodi comunisti di industrializzazione non si sono dimostrati particolarmente rapidi o efficienti. In qualche paese dove le risorse per la industrializzazione e la modernizzazione esistevano, il comunismo ha funzionato abbastanza bene. Ma in generale i tassi di sviluppo nei paesi comunisti non sono stati particolarmente più alti di quelli raggiunti in qualche società non comunista o in qualche paese nel periodo precedente l'avvento dei comunisti. In qualche Stato comunista lo sviluppo economico e sociale a volte è diventato addirittura stagnante. L'occasionale espansione comunista in una nazione povera ed arretrata, incapace di progredire, poiché riduce il dinamismo generale del comunismo ed il suo richiamo sociale, può essere considerata preferibile ad un indiscriminato sforzo occidentale, e in particolare americano, di combattere il comunismo dovunque, su tutti i fronti e nello stesso momento.

21

È cosa essenziale, tuttavia, aver chiaro che la potenza ha una dimensione psicologica. Una volta che un impegno sia stato preso, il suo successivo ritiro, sotto la spinta di pressioni, è di gran lunga in fatto peggiore di quanto lo sia una presa del potere da parte dei comunisti mancando ogni precedente impegno occidentale. Il futuro è certo indeterminato e tuttavia qualcuno considera il comunismo sulla cresta dell'onda. Questa nozione può essere confutata soltanto se le nazioni che consapevolmente rifiutano una società chiusa e un modello comunista di sviluppo, riescono realmente a progredire e ad assicurarsi una sicurezza interna e internazionale nel perseguire il loro sviluppo, anche di fronte a un deliberato ed evidente sforzo comunista di ostacolarlo. La guerra di Corea ha mostrato che un'invasione diretta non rende. I confronti sulla questione di Berlino e su Cuba dimostrarono che la pressione nucleare è inammissibile nei casi in cui gli interessi vitali di altre potenze sono coinvolti. La guerra nel Vietnam mostra che le lotte di « liberazione nazionale » producono di fatto una *escalation* all'interno delle guerre locali e (per la prima volta nella storia del comunismo statale) che lo Stato comunista sostenitore non può godere del privilegio di una piena impunità. Nella misura in cui si riduce lo spazio alla violenza internazionale non punita, si aumenteranno le possibilità di cooperazione internazionale. Da ultimo ci si deve augurare che le Nazioni Unite diventino l'arena in cui anche le contese più importanti saranno pacificamente composte, ma, in questo momento, sarebbe un pio desiderio aspettarsi che in un prossimo futuro si realizzi un miglioramento nelle relazioni americano-cinesi. Ciò che si può, al più, sperare è che si arrivi ad una situazione di stallo e che essa possa lentamente matu-

rare in una opera bilaterale di esplorazione di vedute, interessi e vie di accomodamento.

Un nuovo atteggiamento.

22 Poiché il nostro proposito è di creare un mondo stabile, in cui l'attuale rivoluzione sociale e tecnologica trovi uno sbocco costruttivo, dobbiamo concludere che la politica occidentale non deve avere il carattere di crociata anticomunista. Proprio l'opposto invero è richiesto dalla situazione esistente in Europa dove lo sforzo per realizzare stabili, duraturi e crescenti legami tra le nazioni occidentali può essere rinforzato dal contemporaneo tentativo di sviluppare una più ampia comunità di stati industrializzati, che includa i popoli dell'Unione Sovietica e dell'Est europeo. Quest'ultimo sforzo deve essere perseguito anche se in Asia o altrove si verificano tensioni, poiché è essenziale che alcuni Stati comunisti riescano a vedere con chiarezza i vantaggi che loro derivano dall'essere in relazioni amichevoli con l'Occidente. La politica di impegno pacifico può richiedere un parziale allontanamento dai modi tradizionali di pensare che hanno tratto origine, e si sono consolidati, durante la fase più acuta della guerra fredda europea e dell'intenso senso di dipendenza dall'America da parte dell'Europa Occidentale. Oggi, a più di vent'anni dalla fine della guerra, questa insicurezza non resiste più a lungo e la guerra fredda non è più così acuta. È dunque importante infondere nuovi obiettivi nell'Alleanza atlantica ma ciò può essere fatto soltanto stabilendo mete più ampie e orizzonti più aperti. La concezione che vuole pacificamente por fine alla esistente divisione dell'Europa aumentando i legami multilaterali con gli stati comunisti europei sarebbe adatta a incoraggiare anche il Regno Unito e la Scandinavia a scoprire un più grande ruolo in più stretti rapporti col continente, e dunque da ciò a approfondire ulteriormente il tipo di cooperazione e quella progressiva integrazione dell'Europa, che sono stati cercati fin dal 1945. Infine, l'adozione di una tale più ampia politica è resa più urgente dalle attuali tendenze presenti sia nell'Europa Occidentale che in quella Orientale, tendenze che portano al pericolo di una rinnovata balcanizzazione del continente europeo e con ciò a un declino di vitalità delle relazioni americane con l'Europa.

Le spaccature che sono comparse in Occidente riflettono il sentimento di molti europei che un'alleanza con l'America meramente difensiva contro una possibile aggressione sovietica non riflette più le necessità primarie dei tempi e che anzi, di fatto, contribuisce a perpetuare la divisione dell'Europa. Tale divisione, sostiene De Gaulle, può essere superata soltanto dagli europei stessi. La politica americana ha inavvertitamente aiutato il rafforzamento di tale sentimento; la

sua costante sottolineatura della comunità atlantica comportava un interesse soltanto marginale nell'attivo perseguimento di politiche rivolte a por fine alla divisione dell'Europa. Ciò lasciò campo libero a De Gaulle, e rinforzò il senso di frustrazione tra i tedeschi intorno alle politiche occidentali puramente dichiaratorie sulla riunificazione. Il gollismo, all'inizio, attrasse molti tedeschi, poiché essi vi videro la possibilità di una politica occidentale fondata sulla forza nei confronti dell'Est. Successivamente, avendo compreso che gli scopi francesi erano diversi da quelli che essi avevano inteso, l'attitudine precedentemente filo-gollista dei tedeschi non ritornò — per così dire — all'orientamento atlantico ma, infettata dal nazionalismo di De Gaulle, si rivolse invece verso una politica indipendente tedesca, predicando la necessità di contatti con Mosca. Tutto ciò, complessivamente, indebolì i legami atlantici, anche se è discutibile che contribuì all'emergere di una « Europa europea ».

Cosa più importante ancora, è assai discutibile che un'Europa europea possa positivamente contribuire a una riduzione del caos internazionale. Il contrario può essere ben più vero: una Europa distaccata dall'America non avrebbe la forza economica per stabilire contatti con l'Est, non potrebbe garantire la propria sicurezza, né, in fondo, costituire un fattore di equilibrio di fronte a una Germania riunificata. Una tale Europa balcanizzata potrebbe o diventare un vicino neutrale dell'Unione Sovietica, dipendente dalla buona volontà di Mosca, o anche forse assistere a nuovi sforzi russi intesi a promuovere un accordo russo-tedesco alle spalle dell'Europa. È difficile ritenere che questo possa avvenire nell'interesse della Francia, o della Jugoslavia o della Polonia, o della Germania medesima⁴. In ogni caso non sarebbe un passo verso la stabilità internazionale ma piuttosto un vantaggio storico considerevole per Mosca.

La Russia medesima, ed anche più i suoi satelliti dell'Est europeo, stanno diventando sempre più interessati alle politiche occidentali dirette a trasformare lo status quo europeo negli inizi di una cooperazione, sia pure gradualmente, a patto che lo status quo non

⁴ Precisamente per tale ragione non tutti gli europei dell'Est accolgono bene le campagne dei governi dell'Europa dell'Est condotte, sotto l'incoraggiamento sovietico, in favore della « Europa europea di De Gaulle ». Qualcuno ha manifestato aperti allarmi per le sue conseguenze a lunga scadenza, ed è arrivato a sostenere con chiarezza una più ampia cooperazione americano-sovietica in Europa. Vedere l'assai interessante articolo di E. Osmanczyk, « Europa unita, Germania unita e cosa d'altro », *Polityka* (Varsavia), 5 giugno 1965. Osmanczyk attacca esplicitamente il concetto di De Gaulle, che Mosca sostiene, di una Europa libera dall'influenza americana, e sostiene che la presenza degli Stati Uniti e dell'URSS in Europa è un fattore di stabilità. « L'Europa non può unirsi nella maniera proposta dal Generale De Gaulle: indebolendo la posizione degli USA nell'Europa occidentale e quella dell'URSS nell'Europa orientale ». Osmanczyk arriva a richiedere una accresciuta collaborazione tra le due parti sulla base della esistente linea di divisione.

sia indebolito dalla disunione occidentale o dalla sua mancanza di fermezza. La creazione del Mercato Comune e l'aumentata unità degli occidentali sono stati un elemento di importanza decisiva nello sfidare le ortodossie dei comunisti al potere e nello scardinare le previsioni sovietiche. Inoltre il controllo sovietico sopra l'Est europeo è così diminuito che Mosca troverebbe difficile impedire agli Stati europei orientali l'accettazione di vantaggiose offerte di cooperazione economica occidentali. La Romania ha con chiarezza mostrato la verità di questa affermazione. Da ultimo anche il Cremlino può desiderare di partecipare, considerati i suoi problemi interni e forse la crescente pressione cinese.

Naturalmente tale cooperazione richiederebbe un importante adattamento della visione mondiale sovietica, ma il cambiamento che gradualmente si è verificato di fronte agli sviluppi interni e ai fallimenti esterni finirà con l'intaccare l'ideologia. La politica sovietica di rottura, esemplificata dalle avventure di Berlino e di Cuba è fallita e i leaders sovietici implicitamente lo hanno ammesso. La dottrina della lotta di liberazione nazionale, proclamata da Krusciov nel gennaio 1961 e formulata nell'ambito di un atteggiamento di rottura, fu per un momento perseguita anche dopo gli inizi della distensione con l'America. È chiaro tuttavia che Krusciov ben presto si avvide che le due cose non potevano contemporaneamente essere mandate innanzi, e da questo punto di vista appare abbastanza esatta l'accusa cinese che egli fosse deciso a sacrificare la lotta di liberazione nazionale in favore della distensione. Anche i suoi successori sembrarono ritenere che la differenza tra le due politiche potesse essere colmata, ma dall'estate del 1965 in poi divenne chiaro che si doveva operare una scelta.

La scelta potrebbe essere più facile per Mosca — e le sue conseguenze potrebbero essere più desiderabili dal punto di vista della pace mondiale — se le opzioni fossero massimizzate: l'impegno per le guerre di liberazione nazionale significa *escalation* e guerre locali combattute, con ogni probabilità, in aree dove i beneficiari politici di ogni vittoria comunista sarebbero i cinesi; la distensione significa benefiche e vantaggiose relazioni commerciali con l'Est, magari ideologicamente razionalizzate da Mosca attraverso un continuato ma più controllato sostegno rispetto a svariate attività anti occidentali nei nuovi Stati, e attraverso lo sfruttamento diplomatico delle divergenze occidentali. (Con i numerosi ideologi non ancora utilizzati e tuttavia disponibili in futuro a Mosca, non dovrebbe essere difficile presentare tale politica come realmente rivoluzionaria e leninista).

L'effetto complessivo sarebbe comunque un freno reciproco sull'uso della violenza e una progressiva trasformazione della politica Est-Ovest in un gioco in cui i partners più importanti seguono le

stesse regole nel segnare il proprio rispettivo punteggio. Noi potremmo calcolare che attirare gli Stati della Europa Orientale e la Unione Sovietica ad una più stretta cooperazione, resistendo contemporaneamente alle più aperte iniziative comuniste altrove, sia un passo avanti verso un mondo pluralistico e una crescente stabilità. Mosca potrebbe calcolare che l'Occidente sia sul punto di farsi assorbire in conflitti senza fine mentre essa beneficia della sua cooperazione e migliora la sua posizione mondiale. Va detto che l'antinomia di previsioni è spesso l'essenza della cooperazione internazionale.

Realizzare tali condizioni richiederà un certo numero di iniziative rivolte a spingere l'Est europeo e la Russia ad intrattenere relazioni più strette con l'Occidente, preparando così, in ultima istanza, il terreno per la soluzione del problema tedesco. Richiederà varie misure per assicurare l'Oriente sui problemi territoriali e di sicurezza esistenti e anche uno sforzo importante per sviluppare rapporti economico-commerciali multilaterali. È oramai finito il tempo in cui legami economici bilaterali con gli Stati comunisti costituivano un guadagno politico netto per l'Occidente. Oggi anche il più rigido tra gli Stati comunisti ricerca tali contatti, e Mosca non li interpreta come un dirigersi verso l'Occidente. Soltanto una ampia e multilaterale cooperazione economica è adatta a creare una duratura struttura di stabilità internazionale e ciò perché si avvicina il tempo in cui una ampia e organica proposta per un piano di cooperazione economica che comprenda tutta l'Europa, deve essere indirizzato ai Paesi orientali. Il suo fine ultimo dovrebbe essere quello di superare le frontiere esistenti e di dare inizio a un processo di cooperazione costruttiva tra le nazioni più sviluppate.

In tale sforzo l'America può, di nuovo, dover prendere l'iniziativa, considerate le prospettive tedesche, che sono inevitabilmente più limitate, le inclinazioni inglesi orientate verso lo status quo europeo, e l'impegno francese nel sostenere l'illusoria politica della Europa europea. Come scrive *The Economist* (6 marzo 1965): « L'America deve essere un leader nell'Alleanza atlantica o non sarà nulla, nel qual caso l'Alleanza medesima nella sua attuale forma cesserà di esistere. E se deve essere un leader deve saper condurre *da qualche parte*. Senza una siffatta guida gli europei rimarranno preda dei risentimenti economici, dell'incerto istinto del nazionalismo, e delle emozioni ereditate da un passato di supremazia ormai svanito ».

Questo « da qualche parte » significa per l'Europa due obiettivi che sono interdipendenti: la ulteriore promozione dell'unità atlantica e la contemporanea articolazione di una grande iniziativa diretta a stabilire un nuovo tipo di relazioni con la Russia, e perciò a por fine alla « guerra civile » tra gli stati sviluppati e più in generale quelli europei. In Asia e altrove la sfida consiste nel creare una stabilità

internazionale tale che le aspettative rivoluzionarie di milioni di persone possano essere pacificamente soddisfatte attraverso la cooperazione costruttiva delle Nazioni più sviluppate, includendo in questa nozione anche qualcuno degli Stati comunisti. Né tale obiettivo sarà raggiunto senza sforzi, ma non sarà mai raggiunto se non deliberatamente cercato. Per dire ciò in modo essenziale, la scelta per l'America è o l'impegno globale o il caos internazionale.

l'Inghilterra e la difesa europea

di Noël Salter

27

I problemi della difesa possono diventare per la Gran Bretagna un biglietto d'ingresso in Europa? Nel 1959, il relatore inglese¹ alla Commissione difesa e armamenti dell'Assemblea dell'UEO elaborò per conto della Commissione² un rapporto in cui sollecitava « la creazione di una comune forza strategica nucleare europea, come deterrente a un'aggressione strategica verso l'Europa occidentale e come complemento al Comando aereo strategico degli Stati Uniti ».

Come di consueto il Consiglio dei ministri dell'UEO ignorò la raccomandazione dell'Assemblea. L'on. Mulley, proponendola, aveva spiegato che « la ragione, raramente ammessa, di un programma nucleare nazionale è il desiderio dei governi di poter condurre una politica estera nazionale indipendente e di sostenerla, se necessario, con la minaccia di usare le armi nucleari » (cpv. 17).

Quanto alla forza strategica nucleare europea, proseguiva il rapporto, essa « dovrebbe essere posta sotto un controllo comune da esercitarsi logicamente da parte dell'UEO » (cpv. 18). La Gran Bretagna « fornirebbe la base iniziale di questo organismo « riconoscendo che « l'accordo con gli Stati Uniti che proibisce la comunicazione di informazioni nucleari dovrebbe chiaramente essere modificato » (cpv. 47). « Nell'ambito della struttura dell'UEO dovrebbe essere possibile creare un organismo per una comune attività di ricerca e produzione di armi nucleari » (cpv. 47).

Nel suo successivo rapporto dell'aprile del 1960³, per conto della Commissione difesa dell'UEO (questo importante organismo che ispeziona regolarmente tutti i comandi della NATO, ai quali ha l'accesso)

Noël Salter è stato delegato inglese al Congresso europeo dell'Aja nel 1948. Clerk Assistant all'UEO dal 1948 al 1963, è attualmente Segretario esecutivo del Dipartimento internazionale del British Council of Churches. Questo articolo è apparso sul n. 3, 1965, del « Journal of Common Market Studies » diretto da U. Kitzinger (editore Basil Blackwell, Oxford).

Mulley precisava ulteriormente che l'obiettivo era che i sette paesi europei « istituissero nell'ambito della UEO, un apparato politico per controllare tutte le bombe nucleari prodotte nei diversi paesi. In altre parole, le bombe inglesi e francesi, una volta che fossero utilizzabili, non potrebbero essere usate che sotto l'autorità e la sanzione del Consiglio dei ministri dell'UEO. Può darsi che in un secondo momento si potrà escogitare una qualche struttura europea, comprendente tutti questi paesi, per intraprendere la ricerca e lo sviluppo delle armi nucleari, ma questo non era un elemento essenziale o necessario al progetto, che era innanzitutto diretto a permettere un controllo politico comune. Il suo obiettivo era dunque duplice:

a) dare a tutti i paesi membri la possibilità di partecipare alle decisioni, d'importanza vitale, sull'uso delle armi;

b) evitare i pericoli ed una costosa duplicazione degli sforzi cui vanno incontro tutti i paesi che cercano di produrre da sé proprie armi nucleari (cpv. 25-26).

L'on. Mulley concludeva precisando quello che era il punto fondamentale del progetto:

« Ci sarebbe un innegabile impegno della Gran Bretagna verso l'Europa, che costituirebbe un relevantissimo fattore nello sviluppo complessivo dell'attuale politica estera militare » (cpv. 31).

Gli aerei, come qualsiasi altra attrezzatura bellica, costituiscono un patrimonio costoso. Già dal 1959 lo sviluppo dei missili sovietici terra-aria minacciava l'utilità dei bombardieri. Ma non avrebbe potuto almeno la Gran Bretagna incassare il valore politico dei bombardieri e usarlo per pagare il suo biglietto d'ingresso in Europa?

Nel marzo del 1960 la Commissione difesa dell'UEO si recò a Cottesmore per ispezionare la base della squadriglia dei Victors della RAF, e ricevette successivamente un rapporto confidenziale dell'allora Ministro della Difesa, Watkinson, e dal Maresciallo dell'Aria Sir Kenneth Cross, del Comando Bombardieri (AOC): « Colsi l'occasione per chiedere a un anziano funzionario del Ministero della Difesa perché il governo di Sua Maestà non avesse prestata alcuna attenzione alla raccomandazione assembleare dell'anno precedente ». « Impossibile, rispose. Ciò significherebbe dar via l'ultima arma della nostra sovranità ».

Un commento sull'intelligenza del consiglio dato dalla burocrazia inglese e sull'acume politico di coloro che essa aveva consigliato è stato fornito cinque anni più tardi. Il 27 gennaio 1965 il titolo di testa del *Times* annunciava: « I Valiants scartati: la struttura metallica non regge più ».

¹ On. F. W. Mulley, ora sottosegretario alla Difesa.

² Documento 147 (1959).

³ Documento 169 (1960).

Le strutture principali dell'aviazione avevano ceduto prima che i contribuenti inglesi potessero trarre in Europa un qualche vantaggio politico dai 150 milioni di sterline spese in loro nome (oltre ai costi di ricerca e sviluppo) per costruire più di 100 Valiants fino all'estate del '57, quando la produzione era cessata.

È vero che l'aviazione inglese possiede ancora circa 80 dei più moderni Victors e Vulcans (attualmente senza l'essenziale rifornimento in volo, a cui provvedevano i Valiants) la cui struttura metallica ancora regge (anche se per renderli utilizzabili vengono addestrati all'attacco a bassa quota, al quale non erano destinati). Sebbene Wilson si sia riferito ai « bombardieri d'alta quota anche solo di 3 o 4 anni fa » come a « un pericoloso anacronismo »⁴, non sarebbe prudente da parte dell'Alto Comando Sovietico confidare nella possibilità di distruzione di ognuno di essi prima che abbiano raggiunto i bersagli loro assegnati in accordo con il Comando Aereo Strategico degli Stati Uniti. In questa misura essi costituiscono ancora un deterrente. Essi sono anche completamente europei, cosa che non accade invece per i sottomarini Polaris di fabbricazione inglese, giacché essi dipendono dagli Stati Uniti per i missili, per alcune parti essenziali del sistema di guida e infine anche per alcuni elementi delle testate.

La difficoltà di « offrire » una simile forza nucleare strategica all'Europa sta nel fatto che la base di un deterrente strategico nucleare che abbia un minimo di efficienza deve essere atlantica. Il punto essenziale di tale deterrente, cioè il sistema radar di preavviso, appartiene alla NATO: senza di esso le forze nucleari nazionali sarebbero cieche e potrebbero essere distrutte nelle loro stesse basi senza speranza di rappresaglia. A chi obiettasse che potrebbe essere costruito un sistema di preavviso europeo, si potrebbe rispondere chiedendo il perché di tale duplicazione. Inoltre la natura e la dimensione di una forza europea (qualche Mirage IV da bassa quota, ammesso che evitino il radar « curvo »; i bombardieri V, che stanno invecchiando; sottomarini con missili americani, nel caso della Gran Bretagna; missili francesi per quanto riguarda la Francia, se si realizzerà il SOREB) implica che una tale forza potrebbe essere diretta soltanto contro le città e resterebbe pertanto condannabile sul piano morale. Ci sono molti altri argomenti contro una forza nucleare strategica europea, e i principali sono riportati nel secondo e terzo paragrafo di quest'articolo. Se ci devono essere forze nucleari strategiche comuni, che certamente sono preferibili alle forze nucleari nazionali, esse possono essere istituite solo su basi atlantiche, con una componente europea che svolga un proprio ruolo.

Una componente europea di una forza nucleare strategica atlanti-

⁴ Resoconto ufficiale, 16 dicembre 1964, Col. 423.

ca potrebbe essere per certi aspetti molto utile; altrettanto potrebbe esserlo la compartecipazione ad ogni ricerca o fabbricazione nucleare che venisse svolta nei paesi europei. Ma tutto ciò non porterebbe di per sé la Gran Bretagna in Europa.

Ma un notevole patrimonio militare, che può sfruttare dividendi politici in Europa, restano i 30 miliardi di sterline spesi dalla fine della guerra per l'armata britannica del Reno. Questa è una questione alla quale molti europei sono ancora sensibili: mai dal 1914 le truppe inglesi in loco hanno significato qualcosa. Nel caso in questione c'è un solenne impegno britannico a mantenere fino al 1998 « quattro divisioni e la Seconda Forza Aerea Tattica, o altre forze tali che, a giudizio del Supremo Comando Alleato in Europa, abbiano un'equivalente potenza bellica. La Gran Bretagna s'impegna a non ritirare queste forze contro la volontà della maggioranza delle Alte Parti Contraenti ». Da quando il Trattato fu sottoscritto (1954) questa forza è stata gradualmente ridotta a sei brigate — male equipaggiate e male addestrate per qualsiasi conflitto di tipo convenzionale — una delle quali il governo inglese desidererebbe ora ritirare. Malgrado ciò in Germania ci sono oggi circa 50.000 soldati inglesi.

È sempre più chiaro che l'armata del Reno non può restare nella sua difficile posizione attuale in cui sembra trovarsi stanziata in Germania per un puro caso della storia, mentre le implicazioni economiche e politiche della sua permanenza non sono mai state interamente comprese né dai tedeschi né dagli inglesi. O le polemiche sul costo del suo mantenimento degenereranno in una sua graduale riduzione sino a un definitivo ritiro, o l'armata del Reno dovrà essere interamente integrata nella difesa dell'Europa Occidentale con la ripartizione degli oneri relativi. Una piena integrazione potrebbe costituire per l'Europa un atto politico decisivo, un biglietto d'ingresso politico di gran lunga più rilevante della sempre più superata forza da bombardamento. Infatti, come vedremo subito, i materiali militari — missili, bombe e così via — rendono un'azione nucleare inutile, poiché le strutture belliche condizionano tutte le teorie.

I. Le strutture belliche condizionano tutte le teorie.

Una politica difensiva non può limitarsi ad aderire al semplicistico ragionamento: « Noi cerchiamo di edificare uno stato federale europeo; la politica difensiva è un settore chiave della sovranità europea; dunque la Comunità Europea deve possedere un suo proprio deterrente (e, estrapolando, la necessità di un controllo su tale deterrente accelererà, a sua volta, l'unificazione politica) ». Chi ragiona in questi termini certamente non ha compreso appieno le implicazioni di ciò che dice.

In mancanza di un completo sistema di missili antimissili, il de-

terrente è costituito dalla capacità di replicare con un « secondo colpo » termonucleare. Ciò richiede un efficiente sistema di distribuzione e di controlli. Allo stato attuale della tecnologia tale sistema può realizzarsi solo con una forza differenziata di missili a propellente solido permanentemente pronti a partire, e cioè di missili per sommergibili del tipo Polaris A₃ (o Poseidon) e di missili Minuteman disseminati in basi protette; di bombardieri supersonici in grado di volare a così bassa quota da non essere intercettati dai radar (sebbene tale accorgimento sia posto in discussione dalla costruzione di radar che possono essere « curvati » fino a conformarsi alla superficie terrestre: elemento non irrilevante sia per l'abbandono dei TRS₂, sia per l'attuale « guerra » in seno alle forze armate francesi intorno ai Mirage IV).

Le condizioni perché l'Europa realizzi da sola questo sistema sono:

- la sensazione di pericolo imminente che stimoli la volontà politica dell'Europa federata ad intraprendere tale programma;
- un enorme incremento della spesa militare (a meno che non si aboliscano le forze convenzionali);
- il superamento di difficoltà tecnologiche di altissimo livello, che richiederebbero l'applicazione ai settori chiave di una parte rilevante degli scienziati, degli ingegneri e delle risorse produttive dell'Europa tenuto conto che gli Stati Uniti non avrebbero nessuna intenzione di collaborare alla creazione di uno strumento che è diretto contro di loro, anche se solo in senso catalitico.

Se tali circostanze sussistessero ora, il dispositivo richiederebbe dieci anni per poter essere operativo, e nel frattempo potrebbe già essere superato.

II. La rappresaglia massiccia è inaccettabile.

Nessuna forza nucleare europea potrebbe avere efficacia deterrente potendo solo restare una forza di primo urto diretta contro le città. Come tale essa sarebbe moralmente condannata e, non essendo in grado di distruggere tutti i missili sovietici, porterebbe ad una rappresaglia che potrebbe risolversi nella totale devastazione dell'Europa Occidentale. (La reciproca vicinanza, e quindi la vulnerabilità, delle città europee è sempre stata usata come argomento contro la installazione di basi missilistiche protette in Europa occidentale).

Come tale la proposta di creare questa forza ci farebbe tornare indietro alla vecchia strategia di Dulles, ed ignorerebbe completamente lo sviluppo della reazione flessibile e del deterrente graduato. Se gli U.S.A. non poterono rischiare di continuare con l'antica politica dopo che essi stessi entrarono nel raggio d'azione dei missili sovietici, tanto più l'Europa, che costituisce un obiettivo più piccolo, più vicino e più

vulnerabile, non può permettersi di adottare ora una politica da lungo tempo scartata dalle potenze nucleari adulte. Una forza europea che pretendesse di essere idonea ad una rappresaglia massiccia sarebbe un duplicato delle forze riunite nella NATO. Se non addirittura fuori della portata delle risorse finanziarie e tecnologiche dell'Europa occidentale, essa richiederebbe certamente una quasi esclusiva concentrazione degli sforzi a questo fine ed una spesa enorme.

La creazione di un nuovo sistema europeo di armi strategiche costituirebbe anche una grave preclusione ad ogni possibilità di disarmo e di *détente* nell'Europa centrale. Non c'è nessuna necessità di identificare l'unione politica europea con una valida capacità di reazione termonucleare. Una forza di tipo convenzionale molto mobile può costituire per un'efficace politica estera un sostegno migliore di armi che sono per loro natura ragionevolmente inutilizzabili quando anche il nemico le possiede.

32

Come è possibile soddisfare il vivo desiderio dell'Europa di non essere un satellite militare degli Stati Uniti ed il desiderio degli Stati Uniti che l'Europa sopporti la sua giusta parte di oneri difensivi? Questo è il centro del problema. Gli olandesi giustamente sostengono che l'accordo sulla politica difensiva è un presupposto essenziale della unione politica europea. Sir Alec Douglas Home è apparso dello stesso parere dicendo al Congresso dei Giovani Conservatori, il 13 febbraio 1965: « Quando giungerà il momento di cementare un accordo con l'Europa, esso sarà economico e politico e necessariamente concernerà la sicurezza, perché questi tre aspetti devono coesistere ».

Se i desideri dell'Europa non possono essere soddisfatti da una forza nucleare indipendente, come abbiamo mostrato, la sola alternativa è di dare all'Europa una voce molto più autorevole nella politica difensiva comune del mondo libero.

Si può aspirare a ciò o attraverso un accordo con gli americani o cercando di forzare loro la mano, secondo la tesi gollista. Questa ultima alternativa ha il decisivo svantaggio di indebolire lo sviluppo della Comunità Atlantica, che costituisce il secondo stadio del Gran Disegno.

III. Condizioni per una comune difesa euro-atlantica.

Quali sono i limiti entro cui può ricercarsi un accordo realistico?

1. - Non c'è nessuna utilità nel comportarci come se noi europei fossimo nuclearmente pari agli U.S.A., e nel minacciare di diventarlo per essere trattati come tali. Al tempo stesso noi non siamo un satellite e chiediamo con senso realistico il raggiungimento di una parità nelle decisioni comuni.

2. - Una radicale divisione del lavoro in seguito alla quale gli U.S.A. forniscano le armi nucleari e l'Europa i fantaccini è inaccetta-

bile perché non c'è nessuna Federazione Atlantica dove gli europei abbiano una propria voce. L'Europa deve partecipare alle decisioni nucleari; essere in grado di farlo intelligentemente significa partecipare alla proprietà ed al controllo delle stesse armi nucleari.

3. - Alla lunga, a dispetto del Congresso, gli U.S.A. non escluderebbero di dividere il controllo della forza nucleare, purché tale controllo sia centralizzato (cioè, senza proliferazione), purché l'Europa dia un onesto contributo alla difesa, e purché esso si limiti inizialmente all'area coperta dell'impegno del Trattato Atlantico. All'infuori dell'area della NATO da principio non ci si può aspettare nulla più di una consultazione, come nelle proposte britanniche per una forza nucleare atlantica che ora discuteremo.

4. - Da un punto di vista economico, la Gran Bretagna dovrebbe collegarsi più strettamente alla Comunità Europea e trarrà solo vantaggi divenendo al più presto possibile membro di pieno diritto della Comunità. Una volta che essa avrà aderito, sarà seguita da altri membri europei della NATO, in particolare dalla Norvegia e dalla Danimarca⁵.

33

IV. Insufficienza delle proposte britanniche.

Un deterrente nucleare efficiente deve essere « atlantico »: una accettabile difesa europea deve essere « europea ». Il difetto della proposta di una forza nucleare atlantica è che essa è basata esclusivamente sul primo fatto, e non tiene affatto conto del secondo. Non a caso Harold Wilson non ha fatto menzione della parola « Europa » nel suo discorso sulla proposta di forza nucleare atlantica alla Camera dei Comuni. Il giornalista Huizinga ha scritto⁶:

« Un'Europa nucleare si vuole per il suo valore psicologico né più né meno che per il suo alquanto dubbio valore effettivo; ciò perché un deterrente europeo soddisferebbe il bisogno dell'illusione di autosufficienza, mancando la quale la maggior parte degli uomini è incline alla turbolenza; perché esso realizzerebbe le loro aspirazioni, mai contestate prima dell'epoca nucleare, ad un senso di responsabilità per il loro destino, ad una situazione di rispetto verso se stessi, a ciò che essi chiamano il loro onore ».

Il secondo limite della proposta di una forza nucleare atlantica non è inerente alla proposta in sé ma deriva esclusivamente dall'attuale variante inglese. Questa ha deliberatamente introdotto una disegualianza, favorendo il Regno Unito rispetto agli altri partners euro-

⁵ Se la Danimarca non sarà già stata costretta da necessità economiche a seguire l'Austria nel lasciare l'EFTA per la CEE.

⁶ Articolo sul *London Times*, 26 gennaio 1965.

pei, in particolare rispetto alla Germania occidentale. La ragione di ciò è il vecchio, fatale insistere sull'illusione della sovranità nazionale britannica. Esso ignora la fondamentale lezione degli anni cinquanta, che per avere successo una politica deve assumere come premessa *un destin désormais partagé*. Così sebbene priva di risultati positivi nel resto del mondo, la politica estera francese è stata un successo trionfale in Europa perché i suoi Ministri degli Esteri dell'MRP sono stati pronti ad accettare la parità con la Germania occidentale ed in generale nell'ambito dei Sei. Quando De Gaulle ha abbandonato questa linea e ha cominciato a parlare di leadership, è incorso in gravi difficoltà, dalle quali è stato incapace di districarsi. Invece l'insuccesso britannico di entrare a far parte dell'Europa nello stesso decennio è largamente dipeso dal suo rifiuto di accettare la parità con i suoi vicini continentali, e dall'ostentare nei loro confronti « speciali rapporti con gli U.S.A. ».

34

Cominciamo a guardare le proposte di una forza nucleare atlantica con gli occhi di quegli europei la cui adesione è necessaria per rendere tali proposte operanti. Essi vi riscontrano disequaglianze che si possono manifestare in almeno tre forme diverse:

1. - gli inglesi impegnano la loro forza nucleare, ma insistono nel riservarsi un diritto di veto, e persino nel concederne uno agli americani. Tuttavia non c'è un corrispondente diritto di veto degli europei sulle forze nucleari americane (né quella del *liberum veto* è la formula più soddisfacente);

2. - gli inglesi impegnano solo parte della loro forza nucleare, il rimanente essendo riservato per le operazioni ad « Est di Suez »;

3. - gli inglesi mantengono i loro « speciali legami » con gli U.S.A. e restano gli unici depositari delle informazioni nucleari americane.

Nessuna meraviglia se la risposta è un educato ma fermo: « No, grazie! ».

La disequaglianza implicita nella forza nucleare atlantica può attenuarsi attraverso un'efficiente procedura di voto in un Esecutivo Nucleare Atlantico, mentre la mancanza di un elemento specificamente « europeo » non può esserlo: i problemi degli armamenti e la psicologia politica sono in aperta contraddizione. Tuttavia entrambi debbono essere soddisfatti se ha da esserci una qualche difesa occidentale.

A ciò si può arrivare solo trovando altrove un elemento di compenso « europeo ». Se esso non può trovarsi nelle armi nucleari, deve trovarsi in quelle convenzionali. Di qui le proposte « europee » contenute nel paragrafo VI di questo articolo. Considerate insieme alle proposte « atlantiche » contenute nel paragrafo V, esse rappresentano le due imprescindibili ed essenziali componenti di un'unica coerente politica occidentale della difesa.

Dietro a queste due proposte c'è una profonda considerazione di principio. Nel progettare la sua difesa, la nascente Comunità Europea ha l'occasione di rompere con la fatale tradizione degli stati nazionali, che sembra rinnovarsi tra gli stati africani di recente indipendenza. La sovranità è stata troppo spesso assimilata all'incontrollato diritto di cominciare ad usare la forza nel « supremo interesse nazionale » (c'è mai stata una frase più ingannevole?), questa estrema misura che ha reso inevitabili periodici conflitti e annullato i tentativi di stabilire l'impero della legge sul mondo. L'Europa, che nel passato ha offerto al mondo ogni forma conosciuta di regime politico, ora ha un'occasione senza precedenti di sviluppare ancora un altro sistema adatto a questo scorcio nucleare del secolo XX. Ciò dovrebbe ricercarsi in una Comunità Europea prospera e fiorente, dotata di autorità propria nel campo economico e sociale, che attui la sua politica estera in stretta collaborazione con gli alleati, che sia un partner degli U.S.A. in un'organizzazione difensiva più estesa, nel cui ambito la sua voce abbia pieno rilievo, sia per l'uguaglianza e reciprocità degli obblighi del Trattato sia in ragione della sua forza economica e contrattuale. Questa Europa unita contribuirà anche a una più estesa forza di pace delle Nazioni Unite, ma — essendosi impegnata a rinunciare a forze nucleari sotto il suo esclusivo controllo — negherà a se stessa il diritto di usare per prima tale forza con una decisione unilaterale.

35

V. Una Comunità Nucleare Atlantica.

COMPOSIZIONE. Le armi offensive di una Comunità Nucleare Atlantica consisterebbero di:

- Aerei: i bombardieri inglesi e francesi finché non saranno superati;
- sottomarini: i tre sottomarini Polaris americani già assegnati al SACEUR e i quattro inglesi in via di costruzione;
- navi di superficie: una forza di piccola entità ad equipaggi misti intesa soprattutto all'integrazione e allo sviluppo delle tecniche di controllo.

A proposito di equipaggi misti già da tempo l'Occidente ha mostrato saldezza di nervi e ha cessato di aumentare i reiterati successi della propaganda sovietica. L'URSS sa molto bene che la Germania occidentale ha un controllo potenziale sugli Starfighters, muniti di armi nucleari, attualmente stanziati sui suoi campi d'aviazione, maggiore di quello che potrebbe mai avere nell'ambito di una forza multilaterale. In entrambi i casi il sistema elettronico di sicurezza relega questo fantomatico pericolo nel solo posto che gli si addica: nel vuoto

arsenale verbale dei simpatizzanti comunisti. Qualche equipaggio missilistico in piú è meno importante per la presa sovietica sull'Europa orientale delle 26 divisioni dell'Armata Rossa corazzate o meccanizzate, attualmente di stanza nella Germania Orientale, in Ungheria e in Polonia.

Le argomentazioni di chi sostiene che una forza ad equipaggiamento misto non funzionerebbe (dimenticando il caso della Victory a Trafalgar, e di un'alta percentuale degli equipaggi mercantili oggi in mare) troverebbero un'adequata risposta nel breve annuncio di febbraio secondo cui la nave lancia-missili « Claude Ricketts » ad equipaggio misto aveva espletato il suo compito operativo come parte della VI Flotta americana nel Mediterraneo. La metà dei suoi ufficiali e del suo equipaggio proveniva da navi inglesi, tedesco-occidentali, italiane, greche ed olandesi.

36

Le implicazioni di una forza ad equipaggiamento misto sulle tecniche di controllo sono state largamente trascurate in Gran Bretagna. Walt W. Rostow, segretario del Policy Planning Council del Dipartimento di Stato americano, le ha prese in considerazione all'Assemblea dell'UEO a Roma (24 giugno 1964), dicendo: « Le nazioni partecipanti a un'impresa d'integrazione nucleare si impegnano a camminare piú unite che mai su strade che nessuno di noi può ora prevedere pienamente. Esse dovranno arrivare a posizioni comuni sui negoziati per il controllo delle armi necessarie a quest'impresa; dovranno prendere parte a tali negoziati come paesi che partecipano effettivamente al rischio del risultato, e non come semplici spettatori; esse dovranno avere consultazioni approfondite per stabilire le condizioni e le modalità con cui la forza d'intervento dovrà essere posta in stato d'allerta o usata, e ciò le coinvolgerà inevitabilmente in tutte quelle decisioni che abbiano attinenza con l'utilizzazione o l'uso delle armi nucleari. In breve, decidendo se andare avanti con la forza multilaterale, noi non decidiamo solamente sulla divisione della potenza nucleare, ma anche sulla futura organizzazione politica dell'Occidente. Noi stiamo scegliendo fra approcci nazionali e un nuovo gradino verso l'integrazione, intesa questa nel senso piú profondo della parola ».

AREA DELLE OPERAZIONI. Da principio si dovrebbe richiedere agli U.S.A. di trasformare gli attuali accordi interalleati in un piano di attività comune del Comando Strategico Aereo — distinta dall'attività di controllo operativo comune — per quanto riguarda l'area della NATO, e in un piano di consultazioni per quanto riguarda le aree della CENTO e della SEATO. La Comunità Nucleare Atlantica avrebbe così la responsabilità della difesa nucleare nell'area NATO e in seguito, ove si raggiungesse un accordo a questo fine, essa potrebbe assumere uno specifico ruolo di mantenimento

della pace in qualsiasi area del mondo minacciata dalla Cina o dall'Unione Sovietica. Per questo, il collegamento della NATO a una CENTO e a una SEATO rafforzate potrebbe costituire il quadro generale del Trattato. Infine la Comunità Nucleare Atlantica dovrebbe avere il monopolio delle armi nucleari alleate, anche se una parte della forza nucleare americana dovesse restare sotto il controllo degli Stati Uniti finché la Comunità Nucleare Atlantica non sia in grado di esercitare il suo ruolo sul piano mondiale.

« GRILLETTO E SICURA ». La decisione di aprire il fuoco dovrebbe spettare di diritto a un Esecutivo Nucleare Atlantico composto dagli Stati Uniti, dall'Inghilterra, dalla Francia e alternativamente da due degli altri paesi partecipanti, per un periodo di sei mesi ciascuno. Le decisioni dovrebbero essere prese a maggioranza sulla base di voti ponderati: Stati Uniti, 5; Gran Bretagna, 2; Francia, 2; membri non permanenti, 2: maggioranza richiesta, 6. I rappresentanti nazionali nell'Esecutivo Nucleare dovrebbero essere persone in grado di avvicinare direttamente i rispettivi capi di governo, e dovrebbero essere, per ogni emergenza, in continuo contatto con essi mediante filo diretto. L'Esecutivo Nucleare Atlantico insomma, dovrebbe essere in grado di trasformarsi in qualsiasi momento in una riunione di emergenza di capi di governo. L'efficienza sarebbe assicurata sia dall'assenza di un diritto nazionale di veto, sia dal fatto che occorrerebbe l'unanimità degli europei per mettere gli Stati Uniti in minoranza. La proliferazione sarebbe evitata, giacché occorrerebbe sempre il concorso del voto di almeno una delle attuali potenze nucleari.

Questa è una proposta realistica dal punto di vista unilaterale in cui sarebbero in gioco fondamentalmente due tipi di decisioni: 1) la rappresaglia proporzionata, in seguito all'impiego di armi nucleari da parte di un aggressore; 2) l'uso di armi di categoria superiore a quelle usate dall'aggressore. Il primo tipo di decisione è scontata; essa può essere fondata su direttive precostituite che prevedono l'uso automatico di armi nucleari tattiche entro l'area di un qualsiasi conflitto nel quale un aggressore le abbia usate per primo, nonché l'uso immediato di armi strategiche in seguito a un atto analogo da parte dell'aggressore. In tali casi la funzione dell'autorità politica dovrebbe consistere nell'applicazione di un sistema di verifica ad alto livello delle notizie di attacchi nucleari nemici: non c'è bisogno di consultazioni, mentre la rapidità è di importanza vitale. Naturalmente un sistema di verifica da parte di un Esecutivo Nucleare ubicato, po-

⁷ Collocato in sedi di controllo protette e sotterranee, invece che nelle baracche di legno che ancora ospitano il SACEUR a Roquencourt.

niamo, a Parigi può essere altrettanto rapido che per le varie autorità nazionali nelle loro capitali⁷.

Il secondo tipo di decisione (una decisione di *escalation*) è molto più difficile a prendersi. Naturalmente saranno necessarie delle consultazioni, poiché non tutte le circostanze sono prevedibili in anticipo. Le circostanze che via via si presenteranno fornirebbero già da sole per consultazioni continue. Si potrebbe considerare, a livello minimo, lo scoppio di ostilità convenzionali in seguito a un incidente nel corridoio di Berlino o su ogni frontiera da Capo Nord alla Turchia orientale. Se il territorio della NATO fosse invaso e le forze convenzionali sul luogo non fossero in grado di respingere l'invasione, ogni decisione di consentire l'uso di testate (tattiche) nucleari ai comandi del luogo dovrebbe tener conto della misura della penetrazione nemica, della vicinanza di qualche città, delle prove del crescente attestarsi delle forze nemiche e delle prospettive di arrivo di rinforzi convenzionali alleati. Ad un livello superiore, si può immaginare una situazione in cui armi nucleari siano state usate da entrambe le parti in un'area limitata, in seguito a un'invasione del territorio della NATO. In una situazione che va precipitando, il SACEUR dovrebbe farsi promotore di una decisione di attacco nucleare limitato al danneggiamento dei 750 missili balistici sovietici di medio raggio puntati verso l'Europa, per prevenire il loro uso. In tutti questi casi si disporrebbe di un'ora o più per consultazioni di emergenza.

Non ci dovrebbe essere diritto di ritirarsi dalla Comunità Atlantica Nucleare (i membri scandinavi potrebbero in ogni caso non voler partecipare). Il comandante operativo di una forza nucleare atlantica potrebbe essere egli stesso un europeo, come lo è l'attuale incaricato nucleare del SACEUR.

CONTROLLO DELLE ARMI NUCLEARI TATTICHE. Le armi nucleari tattiche sono destinate ad essere usate come l'appoggio alle forze convenzionali di terra: per essere efficienti, le unità da fuoco debbono operare in stretta cooperazione e vicinanza delle unità da appoggiare. Sull'uso delle armi nucleari deve esercitarsi uno stretto controllo politico. La migliore soluzione sarebbe di lasciare le unità da fuoco sul campo, sotto il controllo dei comandanti di divisione e di corpo d'armata, predisponendo al tempo stesso un « corpo di custodia »⁸ ad organico misto con una separata catena di comando che arrivi fino all'autorità politica. Il corpo di custodia consegnerebbe le testate alle unità da fuoco (o sbloccherebbe il meccanismo elettronico delle testate accoppiate ai missili più grandi) dopo ricevuta l'autorizzazione politica.

⁸ Questa proposta sembra essere stata fatta indipendentemente nel 1962 sia dal relatore della Commissione Difesa dell'UEO, Duynstee, sia da Sir John Slessor.

Il controllo politico delle armi nucleari tattiche non può separarsi dal controllo delle armi strategiche, perché la rapidità dell'*escalation* è imprevedibile. Poiché le armi strategiche saranno azionate solo *in extremis* se non *post mortem*, la decisione di azionare un'arma tattica può ben essere fra le due la più importante decisione politica. Necessariamente quindi esse devono essere controllate dall'Esecutivo Nucleare: il vero inizio delle ostilità coinciderebbe così con l'uso delle armi nucleari.

VI. Una comunità europea di difesa convenzionale.

Il nucleo delle presenti proposte, potrebbe da solo aprire la strada alla Comunità Nucleare Atlantica.

La Comunità Europea di Difesa Convenzionale sarebbe responsabile di fronte al Consiglio della Comunità Politica Europea attraverso una sua propria Commissione. L'attività di questa Comunità di Difesa Convenzionale sarebbe:

- l'integrazione di tutte le forze terrestri degli stati partecipanti fino al livello di divisione, con una comune logistica;
- produzione comune di armi;
- un comune bilancio per la difesa europea convenzionale;
- creazione di una speciale forza mobile europea per il servizio di polizia internazionale (*brush fire*), anche per rafforzare la « presenza » europea nelle Nazioni Unite secondo l'art. 521 della Carta.

I principali vantaggi di tale realizzazione sarebbero i seguenti:

1. - essa potrebbe favorire il mantenimento della forza nucleare atlantica e con essa l'unità dell'alleanza occidentale;
2. - ovvierebbe all'impossibilità per ogni singola nazione dell'Europa occidentale di realizzare o di finanziare propri complessi armamenti;⁹
3. - potrebbe rivelarsi decisiva nel favorire il riavvicinamento dell'Inghilterra all'Europa;
4. - faciliterebbe un accordo est-ovest in Europa;
5. - contribuirebbe a distribuire gli impegni extraeuropei che

⁹ « Cercando di cooperare ... strettamente con i nostri alleati, noi possiamo riuscire a risolvere i nostri problemi difensivi, o almeno a sopravvivere ad essi, entro i prossimi dieci anni circa. Dopo di che il problema diverrà insolubile, a meno che noi non cooperiamo con i nostri avversari sulla base di qualche forma di controllo degli armamenti e di disarmo », Ministro della Difesa, 3 marzo 1965 (*Resoconto ufficiale*, Col. 1346).

l'Inghilterra non può sostenere oltre e che tuttavia sono essenziali alla sicurezza europea.

Il primo di questi elementi è stato già esaminato (paragrafo IV). Si può aggiungere che gli U.S.A. non possono lamentarsi di una doppia catena europea di comando convenzionale dal momento che essi stessi mantengono permanentemente una doppia catena americana di comando, facendo indossare al SACEUR un cappello americano. Sia le forze terrestri americane che quelle europee avrebbero — e difficilmente potrebbe essere altrimenti sul fronte centrale — sistemi comuni di previsione e di allarme.

40

La forza della Comunità Europea di Difesa Convenzionale dovrebbe essere parte integrante della NATO. Ciò fa sorgere problemi complessi. Per quanto riguarda le persone, il Comandante in capo europeo dovrebbe essere un elemento del SACEUR. Il vicesegretario generale del Consiglio della Comunità Politica Europea, responsabile dei problemi della difesa, dovrebbe essere anche vicesegretario generale del Consiglio della NATO. La garanzia essenziale dell'unità alleata sarebbe nella partecipazione all'Esecutivo Nucleare.

Alle dipendenze della Comunità Europea di Difesa dovrebbe esservi un Ufficio Economico della Difesa Europea. Inizialmente esso potrebbe essere un semplice ingranaggio dell'apparato intergovernativo, le sue decisioni essendo condizionate ad approvazione unanime nel Consiglio della Comunità Politica Europea. Dopo un periodo di transizione l'Ufficio Economico potrebbe divenire un'autorità esecutiva responsabile di tutte le forniture militari per le forze armate degli stati membri e dell'armonizzazione delle paghe e delle condizioni del servizio. Esso assicurerebbe innanzitutto la completa standardizzazione dell'equipaggiamento delle truppe di tutti i paesi membri, e, attraverso una politica di ricerca militare, di sviluppo e di approvvigionamento garantirebbe che adeguate possibilità di ricerca scientifica, progettazione, sviluppo e produzione fossero realizzate in Europa in tutti i settori avanzati della tecnologia: modelli e motori aeronautici; dispositivi di lancio per satelliti, adatti almeno alle necessità dei sistemi di comunicazioni commerciali, basati su orbite sincrone; calcolatori e cervelli elettronici.

Questa vasta base industriale assicurerebbe la competitività dell'Europa sia nel campo civile che in quello militare, e spingerebbe gli Stati Uniti a compiere acquisti in Europa e viceversa, senza che ne conseguissero perdite per intere industrie.

In quest'area, imprese americane come Lockheeds devono pagare il prezzo di una parità competitiva con l'Europa rinunciando alle redditizie ramificazioni delle loro attività nella produzione di armi. È essenziale garantire gli interessi industriali ed economici dell'Europa conservando agli europei il controllo sulla produzione per la di-

fesa, che si è ripetutamente dimostrata incapace di competere con la superiorità americana nelle vendite (e nelle commesse), fondata su una produzione industriale automatizzata su scala continentale.

Il terzo elemento è chiaro. Abbiamo fallito completamente nell'ottenere un qualche prezzo politico per la nostra forza di bombardieri V. Non ripetiamo lo stesso errore con l'armata britannica del Reno. Questa è ancora una forza potenzialmente di grande valore politico a patto che essa non vada riducendosi per i continui dissensi sui contributi tedeschi. Renderla « europea » significherebbe in un certo senso fare virtù della necessità derivante dall'art. 6 del Protocollo II del Trattato di Bruxelles. Le truppe resteranno in Germania in ogni caso fino al 1998: vestiamole almeno con un'uniforme europea. Di fatto naturalmente ciò avrebbe un significato più profondo: accettare un pieno controllo sopranazionale su queste forze, invece del solo controllo sopranazionale sul loro ritiro, rappresenterebbe un totale impegno verso quell'Europa della quale siamo parte, e darebbe una risposta al grande test del « comune destino ».

41

Riguardo al quarto vantaggio, esso contribuirà ad allontanare alcuni timori dell'Unione sovietica, e i molti dei paesi satelliti, di una dominazione tedesca. Apparentemente, ci sarebbe un corpo d'armata britannico accanto ai quattro corpi d'armata della Germania occidentale. Più sostanzialmente, il timore di una dominazione militare tedesca scomparirebbe quando le decisioni della Comunità Europea di Difesa Convenzionale venissero prese a maggioranza. Sarebbe logisticamente impossibile qualsiasi politica militare nazionale indipendente.

Il quinto ed ultimo elemento può apparire sorprendente. Limitiamone il commento ad un'osservazione fatta recentemente a un convegno con rappresentanti tedeschi ed italiani: « Se indossassero un'uniforme europea e agissero nell'ambito dell'art. 52 della Carta delle Nazioni Unite, trovereste unità tedesche ed italiane ad aiutarvi in Malesia ».

VII. Perché la Comunità europea non deve possedere armi nucleari.

In questo articolo si è proposta la realizzazione di una Comunità Nucleare Atlantica e di una Comunità Europea di Difesa Convenzionale. Siamo contrari alla detenzione di armi nucleari da parte della Comunità Europea perché ciò finirebbe col distruggere quanto finora si è fatto per edificare l'Europa.

Le prove di questa affermazione sono le seguenti:

1. - È legittimo sperare che l'obiettivo della realizzazione di una pace stabile in Europa finirà col divenire oggetto di seri negoziati est-ovest.

2. - A questo punto sia il Patto Atlantico che quello di Varsavia diverranno oggetto di negoziati.

3. - Anche la Comunità Europea, se avrà le armi nucleari, diverrà oggetto di negoziati. È mera utopia affermare che ci si opporrà: l'aspirazione alla « pace » (e alla riunificazione tedesca) sarà troppo forte. Noi dobbiamo al contrario continuare a ribadire, come molti di noi hanno fatto sin dal Congresso dell'Aja del 1948, che la Comunità Europea costituisce la risposta dell'Europa alla storica sfida dell'era successiva agli stati nazionali: essa fu sentita come necessaria prima che si cominciasse a parlare di guerra fredda e rimarrà il più grande successo dell'Europa quando la guerra fredda si sarà ridotta ad un infelice ricordo. Si tratta di un atto positivo e non di un atto negativo basato su effimere necessità di ordine militare. Vista così la Comunità Europea può anche divenire la testa di ponte attraverso la quale i popoli dell'Europa orientale riacquistino la loro eredità. Ci sarebbe poco da sperare su una Comunità siffatta se essa dovesse divenire l'impalcatura di una Comunità nucleare a Sei compresa la Germania occidentale.

Questo articolo è stato scritto solo in base alle mie personali capacità e in nessun modo impegna il Dipartimento Internazionale del British Council of Churches, di cui ho avuto l'onore di essere segretario esecutivo dal 1963. Ringrazio per la valida assistenza tecnica l'amico ed ex collega Stuart Whyte, segretario della Commissione Difesa e Armamenti dell'Assemblea dell'UEO.

Jugoslavia ed Europa occidentale

di Dennison I. Rusinow

43

Durante una recente visita in una università americana, un membro del governo jugoslavo, sentendo definire la sua patria come « un paese dell'Europa orientale », fu indotto a replicare: « La Jugoslavia non è nell'Europa orientale; essa è situata nella penisola balcanica, nell'Europa meridionale ». Nel 1964 a Belgrado, un funzionario del Ministero per il Commercio con l'Estero, sentendo un visitatore americano suggerire che a lungo andare il futuro delle esportazioni jugoslave si sarebbe trovato nei paesi sottosviluppati e nell'Europa orientale, manifestò il suo dissenso. « Il futuro, come il passato, delle nostre relazioni commerciali — disse — riposa in Europa, particolarmente nell'Europa occidentale. Questo è un paese europeo »¹.

Secondo quanto mostra la tabella del commercio estero jugoslavo divisa per aree geografiche (tab. 1), circa il 45 % delle esportazioni jugoslave si dirige verso paesi non comunisti dell'Europa occidentale e meridionale, mentre dal 40 % al 50 % delle importazioni jugoslave ne proviene. Queste percentuali si sono mantenute per circa un decennio, cioè da quando la « normalizzazione » delle relazioni con il blocco sovietico ridiede vigore al commercio con l'Est, il quale correntemente si aggira dal 25 % al 30 % del totale. Nei quattro anni trascorsi i sei paesi del Mercato Comune hanno assorbito esportazioni jugoslave da un massimo del 34 % a un minimo del 26 %, mentre hanno provveduto dal 27 % al 36 % delle importazioni. L'Italia è costantemente il mercato più importante per le esportazioni jugoslave (che negli ultimi tempi ammontavano in media al 15 % del totale e nel 1963 costituivano il 20 % pieno) e negli ultimi anni si è portata in

Dennison I. Rusinow è stato collaboratore dell'Institute of Current World Affairs di Belgrado ed è ora all'American Universities Field Staff, Inc. Per gentile concessione dell'editore pubblichiamo la seconda parte dell'articolo « Yugoslav Development between Est and West », apparso nel vol. XIX di « International Affairs ».

ESPORTAZIONI (% DEL TOTALE)

<i>Area</i>	1961	1962	1963	1964
Europa Occidentale	45,9	44,1	48,3	44,6
C.E.E.	26,0	27,2	33,9	28,5
U.S.A. e Canada	6,6	7,6	6,6	5,4
Europa Orientale	30,8	24,3	26,7	31,4
Asia	9,9	11,7	8,3	} 18,0
Africa	4,7	7,4	8,3	
America Latina	2,1	4,6	1,6	

44

IMPORTAZIONI (% DEL TOTALE)

<i>Area</i>	1961	1962	1963	1964
Europa Occidentale	50,1	43,4	40,7	41,1
C.E.E.	35,8	28,2	26,9	28,2
U.S.A. e Canada	20,1	20,7	17,8	13,1
Europa Orientale	18,6	21,4	22,5	27,9
Asia	5,0	7,9	8,0	} 18,0
Africa	2,3	2,8	4,3	
America Latina	2,8	2,3	4,3	

prima linea quale fornitrice della Jugoslavia. La Germania occidentale normalmente occupa il secondo posto sul mercato delle esportazioni (ma è stata rimpiazzata dall'Unione Sovietica nel 1964) e il secondo o il terzo (dopo gli Stati Uniti quando la domanda jugoslava di grano americano è alta) come importatrice. La Gran Bretagna e l'Austria, membro dell'EFTA, sono pure degli importanti *partners*, ma il commercio con l'Austria è depresso dall'insistenza austriaca per accordi di *clearing* bilaterali piuttosto che multilaterali². Il mercato d'esporta-

¹ D. I. Rusinow, « Trade and Aid at the Halfway Point in Developing Yugoslavia », in *American Universities Field Staff Report*, Vol. XI, n. 2, 1964.

² Gli austriaci, essendo la loro stessa posizione commerciale precaria, temono che Belgrado usi il clearing multilaterale per vendere in Austria ed acquistare più a ovest; cfr. *Borba*, 29 ottobre 1965.

zione più difficile per la Jugoslavia, cioè l'America del Nord, è per essa anche il più importante, e tale probabilmente resterà finché la maggior parte di quello che la Jugoslavia vuole importare proviene di lì. I ricavi dei conti bilaterali con l'Est e con il Terzo Mondo non possono essere utilizzati per gli acquisti all'Ovest. La « cooperazione economia » con l'Est, bilaterale o tramite il COMECON, sembra doversi contentare di un onorevole secondo posto rispetto alla cooperazione con l'Occidente, specie con la CEE.

Al margine di un'Europa occidentale dei Sei e dei Sette ma non propriamente parte di essa, gli jugoslavi si trovano in una posizione imbarazzante e talvolta precaria. Essi vogliono e necessitano due cose dall'Ovest: commercio e capitali. In entrambi i casi la difficoltà di ottenere ciò di cui hanno bisogno è sia di ordine politico che economico, e tendenze allarmanti nei dati commerciali degli ultimi mesi sono da ricondurre alle influenze negative combinate dell'inflazione interna e delle pratiche commerciali restrittive della CEE. Così in definitiva, il deficit della bilancia commerciale verso l'Europa occidentale in genere, e in particolare verso i Sei, diminuito temporaneamente per l'incremento delle esportazioni jugoslave degli anni 1962-63, è divenuto ancora una volta pressante nel 1964 allorché le esportazioni verso l'Europa Occidentale stagnavano e le importazioni si accrescevano vigorosamente³.

Secondo la stessa analisi jugoslava, due sono attualmente i problemi tecnici ed economici più rilevanti. Il primo è l'eccessiva pressione della domanda interna, derivante innanzitutto dall'alto e incontrollabile livello degli investimenti lordi ma anche dal rapido accrescersi del reddito personale monetario. Non solo l'inflazione che ne risulta rende i prezzi jugoslavi ancora meno competitivi di quanto non fossero, ma la facilità con la quale la produzione può essere venduta all'interno dà alle imprese uno scarso incentivo ad affrontare sforzi e spese per vendere invece all'estero. Certe pratiche amministrative, come quella di offrire le preziose divise estere (per acquisti di materie prime, macchinari, ecc.) solo alle imprese che abbiano guadagnato divise estere esportando, hanno dato in genere cattivo esito, in primo luogo, sembra, perché vi sono troppi modi per trovare scappatoie a questa particolare restrizione⁴.

Il secondo problema economico, peraltro connesso al precedente, sorge dal fatto che la Jugoslavia vede un maggior incremento di esportazioni di manufatti rispetto a un incremento relativamente minore

³ Le esportazioni verso i paesi della C.E.E. in effetti sono diminuite nel 1964 di 22,5 milioni di dollari, mentre le importazioni sono aumentate di 88,4 milioni; *Borba*, 15 marzo 1965.

⁴ Cfr. *Komunist*, Belgrado, 25 febbraio e 18 marzo 1965, e *Borba*, 12 marzo 1965.

di prodotti agricoli e materie prime. Questo problema si presenta in maniera particolarmente acuta rispetto all'Europa occidentale e all'America del Nord, dove i prodotti industriali jugoslavi per via del loro costo comparativamente alto e della loro mediocre qualità, nonché a causa del fatto che non si può fare affidamento sulle date di consegna, trovano difficoltà ad essere venduti. Nello stesso tempo la loro produzione richiede l'importazione di parti fabbricate all'estero o di materie prime o di licenze, e una parte della produzione deve essere dunque esportata per poter pagare queste importazioni.

Nel contempo le tradizionali esportazioni jugoslave agricole ed agricolo-industriali verso l'Europa occidentale vengono ad essere minacciate al livello politico dal crescente protezionismo agricolo della CEE. I prodotti agricoli ed alimentari formano ancora il 45 % delle esportazioni jugoslave verso i Sei, e insieme alle materie prime ammontano al 68 % del totale. Due anni fa si potevano sentire i funzionari del commercio estero di Belgrado chiedersi molto preoccupati « quanto tempo ci manca perché i vitelli jugoslavi subiscano il destino dei polli da spiedo americani ». Quando i ministri dell'agricoltura dei Sei, su iniziativa italiana, decisero nel febbraio del 1965, di introdurre « diritti compensativi » all'importazione di frutta e di prodotti vegetali da paesi non membri, minacciando così un altro settore di esportazioni jugoslave, sembrò che il giorno fatale fosse arrivato. C'era una punta di amarezza nella reazione di Belgrado, poiché l'Italia non è solamente il più importante partner commerciale della Jugoslavia, ma tradizionalmente anche la sua migliore amica e patrocinatrice nei Consigli dei Sei⁵.

Un problema politico connesso ma di carattere particolare è costituito dalla mancanza di relazioni diplomatiche con la Germania occidentale e dalle conseguenze economiche di tale situazione. Nel 1957, durante un riavvicinamento all'Unione Sovietica poi abortito, il governo di Tito riconobbe la Germania orientale, e fu il primo stato non appartenente al blocco sovietico a farlo. Bonn rispose invocando la dottrina Hallstein e rompendo le relazioni con Belgrado, anche se furono mantenute quelle consolari. Così mentre la Germania occidentale rimaneva il secondo o il terzo partner commerciale della Jugoslavia, il pieno sviluppo del potenziale commerciale dei due paesi restò impedito. Inoltre — il che è più importante dal punto di vista internazionale — la Germania occidentale è restata la più stolida oppositrice a qualsiasi associazione della Jugoslavia con la CEE o a qualsiasi speciale concessione in suo favore.

Ancora più allarmante per la Jugoslavia è stata la proposta, circolante negli ultimi mesi a Bonn, secondo cui la Germania occidentale dovrebbe stabilire complete relazioni diplomatiche e commerciali con

⁵ *Borba*, 15 marzo 1965.

i paesi dell'Europa orientale facenti parte del COMECON. Quest'azione metterebbe capo alla revoca dell'applicazione della dottrina Hallstein nei confronti di questi paesi, per il fatto che il loro riconoscimento della Germania orientale ha preceduto la formulazione della dottrina ed è stato quindi una sorta di « difetto di nascita », del quale Bonn non dovrebbe ritenersi responsabili. Stando così le cose, la Jugoslavia, che riconobbe il regime di Berlino Est di sua propria iniziativa e dopo la formulazione della dottrina Hallstein, non sarebbe chiamata a godere i frutti di tale amnistia. Gli jugoslavi, da tempo assuefatti a una posizione privilegiata fra gli stati comunisti per quanto riguarda le loro relazioni con l'Europa occidentale, si trovano improvvisamente dinnanzi alla prospettiva di esserne estromessi e di essere anzi sottoposti a una particolare discriminazione.

Parecchie vie d'uscita sono aperte oggi alla Jugoslavia, la quale le sta tentando tutte. Negoziati diretti con il quartier generale della C.E.E. sono stati ricercati spasmodicamente, facendo affidamento sugli italiani quali amici nell'interno della fortezza. L'argomento politico dell'Italia, motivato in parte dal suo particolare interesse commerciale verso la Jugoslavia, è che corrisponde agli interessi strategici delle potenze occidentali un crescente legame e dipendenza economica della Jugoslavia rispetto all'Europa occidentale è nell'interesse strategico delle potenze occidentali. L'associazione o la concessione dello status di osservatore nella CEE, essendo commercialmente più vantaggiosa per la Jugoslavia dell'associazione al COMECON, chiuderebbe in modo effettivo la porta alla opzione orientale di Tito, mentre, se i Sei chiudono la loro porta alla Jugoslavia, questa non potrebbe rivolgersi che al COMECON. A Bruxelles, nel gennaio del 1965, c'è stato qualche accenno nel senso che il governo della Germania occidentale avrebbe moderato la sua opposizione a vedere presso il quartier generale della CEE chiunque avesse una rappresentanza diplomatica anche a Berlino Est, e le speranze jugoslave si sono leggermente rianimate⁶.

Un'altra via, dai molteplici vantaggi potenziali, è costituita dalla produzione associata fra imprese jugoslave e straniere. Progetti di questa sorta aggredirebbero contemporaneamente il deficit commerciale, la minaccia di esclusivismo della CEE e il bisogno di sollecitare fonti alternative d'investimento di capitali esteri allorché i programmi occidentali di aiuti volgeranno al termine. Così non sarebbe neppure compromessa l'antipatia costituzionale e dottrinaria degli jugoslavi all'attuale proprietà straniera di fabbriche nazionali. Così come gli jugoslavi sembrano impostare questo progetto, la produzione associata potrebbe assumere parecchie forme. La maggior parte di esse comporta baratti più che transazioni monetarie. Per esempio, una qualche impresa

⁶ *Borba*, 15 marzo 1965.

jugoslava potrebbe produrre parti di prodotti su contratto con un'impresa straniera, ricevendo in pagamento sia una parte dei prodotti finiti, sia tutte le varie parti per procedere al montaggio in Jugoslavia.

Un progetto pilota di questo tipo, che ha funzionato per parecchi anni con intermittenza, è la produzione di pezzi automobilistici da parte di un'impresa slovena per la Citroën in Francia in cambio di automobili Citroën smontate da montarsi in Slovenia. Alternativamente, una società occidentale potrebbe costruire un tale partner in Jugoslavia, ricevendo come pagamento una parte della produzione; oppure la « filiale » jugoslava potrebbe produrre per il mercato interno, per la riesportazione nel mercato d'origine o per operazioni congiunte in mercati terzi. I vantaggi possibili per i produttori occidentali comprendono i bassi costi di lavoro jugoslavo, lo sfruttamento di materie prime jugoslave e l'utilizzazione dell'etichetta « made in Yugoslavia » nonché dei circuiti commerciali e dei rapporti jugoslavi con i mercati terzi dell'Europa orientale e di qualche area sottosviluppata.

48

Un altro progetto che si sta già tentando è l'esercizio o la costruzione e amministrazione di attrezzature turistiche nell'interno della Jugoslavia da parte di imprese straniere. Un esperimento del genere, riguardante un'attrezzatura esistente, è consistito nel rammodernamento e nella « riapertura » dell'Hotel Esplanade a Zagabria come associato della Intercontinental Hotels Corporation di New York, e corre voce che si stia studiando la possibilità di investimenti della CEE in questo settore, particolarmente da parte di grosse imprese della Germania Occidentale ...

Per il presente tuttavia i più importanti partners potenziali, quali i tedeschi occidentali, appaiono più interessati a intraprese comuni in paesi orientali come la Polonia che in Jugoslavia. I più ambiziosi e immaginosi progetti jugoslavi restano un'aspirazione dei pianificatori di Belgrado e degli speranzosi direttori d'impresa del paese.

Questi e altri simili progetti esplicherebbero approssimativamente, per un paese relativamente sottosviluppato alla frontiera della CEE, la stessa funzione che intendono esplicare le imprese americane sussidiarie, fondate negli ultimi anni all'interno della CEE. Sarebbero un piede nella porta di quel muro che la tariffa comune va innalzando attorno ai Sei. Per la Jugoslavia un tale meccanismo di salvaguardia appare sempre più vitale se si vuole impedire una dislocazione delle attuali relazioni commerciali, una dislocazione che comporterebbe conseguenze politiche di imprevedibili dimensioni. Gli jugoslavi hanno provato l'isolamento economico e lo temono. Trovandosi in un'Europa costituita da blocchi commerciali sempre più rigidi, e avendo un programma di sviluppo interno ancora fortemente dipendente dall'importazione di beni capitali e da un qualche accesso ai mercati mondiali di capitale, essi hanno ragione di sentire bisogno di una nuova politica.

atteggiamenti giapponesi nei confronti della Cina

di Sadako Ogata

49

Nel comunicato congiunto nippo-americano del 13 gennaio 1965, il Presidente Johnson e il Primo Ministro Sato definivano nel modo seguente la politica dei rispettivi paesi verso la Cina: « Il Presidente ha messo in rilievo la politica statunitense di fermo appoggio alla Repubblica Cinese e la sua grave preoccupazione che la politica militante e le pressioni espansionistiche della Cina comunista contro i suoi vicini non ingenerino pericolo per la pace in Asia. Il Primo Ministro ha dichiarato che è fondamentale politica del governo giapponese di mantenere col governo della Repubblica Cinese amichevoli legami basati su regolari relazioni diplomatiche e allo stesso tempo di continuare a promuovere i contatti privati attualmente mantenuti con la Cina continentale in materie come il commercio, sulla base della separazione delle questioni politiche da quelle economiche ».

La più notevole caratteristica di questo comunicato era che il Giappone dichiarava apertamente una politica di promozione commerciale verso la Cina continentale, stigmatizzata dagli Stati Uniti come potenza aggressiva. Era la prima volta che un Primo Ministro giapponese dissentiva dagli Stati Uniti a proposito della Cina in un comunicato congiunto. Al tempo della visita di Yoshida a Washington nel 1954, il commercio con la Cina non era ancora menzionato. L'incontro Kennedy-Ikeda del 1961 aveva semplicemente impegnato i due paesi a strette consultazioni nel commercio con la Cina. Che cosa ha spinto Sato a questa « apertura » verso la Cina, a questo mutamento tanto più notevole, se si pensa che Sato ha fatto per lungo tempo parte del gruppo anticinese?

Sadako Ogata è professore di Relazioni Internazionali all'Università Cattolica di Tokyo. L'articolo che qui pubblichiamo per gentile concessione è apparso in « Asian Survey » e in « Survival » (n. 9, 1965).

Relazioni che vanno mutando.

Una ragione del mutamento potrebbe essere trovata nella posizione internazionale degli Stati Uniti. Ora che gli Stati Uniti incontrano una più forte opposizione non solo presso i neutrali ma anche presso gli alleati, il Giappone si sente probabilmente più libero di prima nell'esprimere il suo dissenso a proposito della Cina. Ma un altro fattore è che la crescente richiesta dei giapponesi di più strette relazioni con la Cina, proviene non solo dagli intellettuali e dagli uomini politici di sinistra, ma anche dagli uomini d'affari e da uomini politici conservatori.

50

Innanzitutto, è importante capire che non molti giapponesi guardano alla Cina comunista come a un nemico da « guerra fredda », né accettano l'equazione « Cina-comunismo-nemico », che è così largamente osservata negli Stati Uniti. Ciò è forse parzialmente dovuto al fatto che il Giappone demilitarizzato si è talmente abituato a delegare le sue responsabilità difensive agli Stati Uniti, che ha perso sia il desiderio che la capacità di considerare seriamente le questioni militari. Ciò è forse anche dovuto all'assenza di una qualche forte apprensione di invasione comunista, e alla tendenza a non prendere sul serio le esigenze rivoluzionarie della Cina militante, ma piuttosto a vederle come una fase transitoria, che scomparirà allorché il regime comunista sarà meglio stabilizzato e il tenore di vita sarà cresciuto. Alcuni sondaggi d'opinione hanno indicato che la maggior parte dei giapponesi guarda alle basi degli Stati Uniti in Giappone come oggetto di un attacco nucleare che potrebbe coinvolgere il Giappone in una guerra, piuttosto che come deterrente di un'aggressione comunista contro il Giappone.

Dire che non c'è un'intenso timore d'invasione comunista non significa che i giapponesi guardino alla Cina comunista con amichevole fiducia. Generalmente parlando l'atteggiamento giapponese verso la Cina può essere considerato un insieme di paura, di disdegno e di senso d'affinità. Per secoli il Giappone aveva considerato la Cina come il più grande paese asiatico, finché la sua debolezza alla fine del XIX secolo non la espose al mondo. Tuttavia il Giappone continua a rispettare il suo vicino e lo ha chiamato il « leone dormiente », che un giorno potrebbe destarsi dal suo sopore per scuotere il mondo. Sebbene la Cina sia stata lacerata da guerre interne ed esterne, anche solo la sua dimensione e le sue risorse demografiche e materiali continuano a impressionare i giapponesi con la loro forza potenziale. Dopo quindici anni di regime comunista, la Cina è oggi vista come una nazione potente ed unita, decisa a superare i paesi avanzati per produzione industriale, per forza militare e per influenza politica. Per di più essa è armata di un'ideologia rivoluzionaria e di una struttura politica monolitica. I giapponesi non possono che aver paura dell'emergere della Cina comunista.

Tuttavia, se i giapponesi non sono proprio terrorizzati dall'apparire del potente vicino, la ragione può essere che essi hanno mantenuto verso la Cina quel senso di disprezzo così largamente diffuso nei giorni precedenti la guerra. Parecchi giapponesi formati nei decenni successivi alla guerra cino-giapponese, e che oggi superano la quarantina, erano abituati a pensare al Giappone come alla guida della modernizzazione dell'Asia, e alla Cina come a un modestissimo secondo. *Chankoro*, cioè codino, era la tipica espressione di disprezzo con la quale i giapponesi usavano riferirsi ai cinesi. Per questi giapponesi è semplicemente assurdo che quegli stesso *chankoro* possano ora costituire la più potente nazione asiatica e rappresentare una reale minaccia per il Giappone.

Un sentimento di affinità.

Un certo sentimento di affinità è il terzo atteggiamento caratteristico del giapponese verso la Cina, ed è quello che ammorbidisce qualsiasi senso di ostilità che possa essere causato dalla paura o dal disprezzo. Molti giapponesi si riferiscono all'affinità culturale, alla somiglianza etnica e alla prossimità geografica per trovare basi al sentimento di affinità con la Cina. La frase tradizionale *dobun doshu*, cioè scrittura e razza comune, è citata frequentemente per riaffermare i legami storici fra le due nazioni. Il semplice fatto della prossimità geografica è invariabilmente il punto di partenza di ogni argomentazione per la riassunzione delle relazioni giapponesi con la Cina. Una politica di buon vicinato trova consenso generale. La Cina è presentata come il più importante vicino del Giappone col quale dovrebbero essere stabilite strette relazioni.

I sentimenti di milioni di giapponesi — sia uomini d'affari, sia tecnici, sia impiegati, sia militari — nonché le loro famiglie, secondo i quali la Cina non è un paese « straniero », tendono a rafforzare il particolare senso di affinità verso la Cina. Costoro, siano andati o meno in Cina per sfruttare o combattere i cinesi, personalmente hanno formulato un certo affetto per i cinesi e per il paese. Per molti giapponesi della generazione precedente la guerra, i cinesi non erano proprio « stranieri », come gli americani o gli europei, né la Cina era un paese completamente estraneo. Alcuni sostenitori della solidarietà cino-giapponese oggi si giustificano con le loro esperienze in Cina prima e durante la guerra. Molti altri conservano le loro esperienze semplicemente come ricordi personali non necessariamente legati alle loro attuali vedute sulla Cina. Tuttavia l'esistenza di un grande numero di giapponesi con « esperienze cinesi » aggiunge vigore al senso di affinità professato dai giapponesi verso la Cina. L'atteggiamento della generazione susseguente la guerra con la Cina è considerevolmente meno

influenzato dal sentimento di disprezzo o da quello di affinità. Per essa la Cina è un misterioso e spaventoso paese « straniero ». Quindici anni di estraneamento dalla Cina hanno aumentato la distanza fra i popoli della Cina e del Giappone e infine vanno probabilmente concretandosi in mutamenti materiali nell'atteggiamento giapponese verso la Cina.

È difficile collegare l'atteggiamento generale dei giapponesi a una qualche specifica politica riguardante la Cina, né possiamo scorgere in esso entusiasmo per un riavvicinamento al continente. Tuttavia, nella misura in cui i giapponesi continuano ad avere un senso di prossimità verso la Cina, e nella misura in cui la Cina mantiene la lusinga di un mercato potenziale, più strette relazioni non troveranno opposizioni. Anche i sondaggi d'opinione hanno indicato una tendenza a favorire il riconoscimento del continente cinese e a promuovere più strette relazioni con esso.

52

Obbligo morale.

Il più comune argomento degli intellettuali « progressisti », che auspicano più stretti legami con la Cina comunista, è che il Giappone ha maltrattato la Cina in passato e dovrebbe ora espiare la sua colpa. Essi asseriscono che nessun giapponese è esente dalla « colpa verso la Cina », poiché il Giappone vi portò aggressione e atrocità come corpo organizzato. Essi ritengono che il Giappone abbia attinto lo status di grande potenza a spese della Cina, ed argomentano poi che, avendo l'aggressione militare giapponese lanciato la Cina sulla via del suo movimento di « liberazione nazionale », il Giappone è moralmente obbligato ad approvare l'attuale governo cinese. Molti di quegli scrittori, pubblicisti e studiosi che hanno visitato la Cina negli ultimi dieci anni, sono tornati con un doppio senso di colpa, poiché i cinesi esprimevano loro la volontà di dimenticare il passato. Per alcuni il senso di colpa indubbiamente deriva dai ricordi delle loro personali esperienze di guerra. Hotta Yoshie, romanziere e noto sostenitore di più strette relazioni col continente, parla del suo senso di pentimento allorché assistette al caos di Shangai nel 1946. Ohara Soichiro, presidente della società Kurashiki Rayon (la prima impresa giapponese che abbia esportato in Cina un impianto per la produzione di vinyon) ha espresso il desiderio di riparare ai danni inflitti dal Giappone alla Cina, dove egli serviva come soldato durante la guerra. Ma a molti altri la « colpa verso la Cina » sembra un argomento poco plausibile.

Più importante per determinare la simpatia degli intellettuali « progressisti » per la Cina, è l'apprezzamento della rivoluzione cinese come modello per il movimento nazionale asiatico. Essi avvertono che la Cina ha guadagnato piena indipendenza dal dominio straniero e ha

condotto a termine delle riforme interne, e il fatto che la rivoluzione cinese sia divenuta una rivoluzione comunista non li distoglie dalla loro ammirazione. Molti intellettuali che sarebbero contrari a un regime comunista in Giappone, nondimeno accettano l'istituzione di un governo comunista in Cina, perché questo governo ha avuto successo nel trasformare la Cina in una nazione potente e unita.

Un altro importante fattore che porta gli intellettuali « progressisti » ad avvicinarsi alla Cina comunista è il nazionalismo antiamericano. Da quando il governo nazionalista si è trasferito a Taiwan, la Cina comunista si è ostinatamente impegnata alla « liberazione » di Taiwan e ha guardato agli Stati Uniti come al principale bersaglio del suo nazionalismo. Oggi la Cina comunista e gli Stati Uniti si fronteggiano in uno stato di intensa ostilità in molte parti dell'Asia. Gli intellettuali giapponesi simpatizzano con la Cina per via del loro proprio nazionalismo antiamericano coltivato negli anni susseguenti la guerra. Negli anni succedutisi alla disfatta giapponese, l'opposizione alla guerra, al militarismo e agli armamenti nucleari, ha ricevuto appoggio da molti intellettuali giapponesi. Gli Stati Uniti, in quanto potenza nucleare predominante e principale forza d'occupazione in Giappone, sono diventati il naturale bersaglio di questi sentimenti nazionalisti e pacifisti. Gli intellettuali progressisti e i partiti socialista e comunista fanno leva sul sentimento nazionalista e pacifista, e richiedono il ritiro delle basi militari statunitensi dal Giappone. Essi chiedono la denuncia del patto di sicurezza reciproca con gli Stati Uniti e la piena indipendenza giapponese dal controllo americano.

53

La Cina è stata vista come un « compagno di lotta » contro il « comune nemico dell'imperialismo americano » da un lato, e, dall'altro, come una « forza di pace » amica contro il militarismo americano. Il primo punto di vista è stato espresso da Asanuma Inejiro del Partito Socialista, recentemente scomparso, e si dice che sia costato al partito circa un milione di voti. Esso rappresenta l'atteggiamento della sinistra del partito e degli intellettuali. Secondo questo punto di vista, l'opposizione giapponese alle basi americane in Giappone e a Okinawa, e la determinazione cinese di « liberare » Taiwan, sono una stessa battaglia contro l'imperialismo americano.

Un errore della Cina.

L'esplosione nucleare sovietica aveva già confuso i pacifisti di sinistra, quando intervenne l'esplosione nucleare cinese del 16 ottobre 1964, che pose gli intellettuali e gli uomini politici di sinistra in un penoso dilemma. Come potevano essi spiegare l'emergere della Cina al livello di potenza nucleare? Precedentemente essi avevano visto la Cina come oggetto d'espiazione delle passate colpe giapponesi e come

una compagna della lotta per l'indipendenza nazionale e la pace. Ma ora, ad eccezione dei comunisti, la sinistra non approvava l'esplosione nucleare cinese. I comunisti giapponesi, che avevano appoggiato Pechino nella sua opposizione al trattato per il bando degli esperimenti nucleari, continuavano ad argomentare come non fosse giusto attendersi dalla Cina una qualsiasi astensione, dal momento che gli Stati Uniti la circondavano con le armi nucleari. I socialisti, la cui quarta missione si trovava in Cina al tempo dell'esplosione, annunciarono che la loro missione aveva espresso disappunto e disapprovazione per l'esperimento nucleare in presenza di alti funzionari cinesi, compreso Chou En-Lai. La missione che si era trovata in una posizione estremamente imbarazzante mostrò anche comprensione per i cinesi. Tuttavia, sembrò che i socialisti avessero avvertito che era più importante riaffermare i sentimenti pacifisti e antinucleari e confermare l'indipendenza dalla Cina. Pacifismo e nazionalismo hanno deciso la posizione socialista.

Molti intellettuali si sono dispiaciuti del cedimento morale della Cina, anche se alcuni hanno qualificato la loro disapprovazione sottolineando che ci sono state circostanze che hanno reso inevitabile per la Cina il possesso di sue proprie armi nucleari. Sakamoto Yoshikazu, un assiduo osservatore e studioso della Cina, osservava che le frustrazioni dei cinesi a proposito di Taiwan (per essi solo una richiesta di unificazione nazionale, anche se stigmatizzata dagli Stati Uniti come aggressione) e il loro rigetto dalla Società internazionale, li ha costretti a cercare mezzi eroici per rafforzare la loro voce. Più interessante è stata la reazione del sinologo Takeuchi Yoshimi, che, pur concordando nel ritenere l'esplosione nucleare cinese un disgraziato avvenimento che non avrebbe dovuto verificarsi, tuttavia emotivamente non poteva trattenersi dall'applaudire i cinesi per aver ottenuto una fenomenale vittoria sugli anglosassoni e sui loro partigiani, compresi alcuni giapponesi. Egli riteneva l'esplosione paragonabile alla vittoria giapponese nella guerra russo-giapponese del 1905-1906. Entrambe erano vittorie del nazionalismo ed entrambe avevano avuto effetti enormemente incoraggianti sui popoli soggetti. Sono il nazionalismo e il panasianismo che hanno determinato l'atteggiamento di Takeuchi verso la Cina.

Promozione commerciale.

Ma è ai conservatori « filocinesi », guidati dall'ex primo ministro Ishibashi Tanzan, dal recentemente scomparso Takasaki Tatsunosuke e dal vecchio parlamentare Matsumura Kenzo, che deve essere data più fiducia che non a tutta la sinistra per quanto riguarda il progresso del commercio con la Cina. Nel 1959-60, quando il Giappone affron-

tava la critica questione della revisione del trattato di sicurezza nipponico-americano, tutt'e tre visitarono la Cina comunista nella speranza di prevenire qualsiasi effetto sfavorevole che la revisione del trattato potesse esercitare sulle relazioni cino-giapponesi. Nessuno di essi era un entusiastico sostenitore del trattato di sicurezza. Da allora essi hanno ancora visitato la Cina e si sono attivamente impegnati nel promuovere relazioni col continente. Matsumura e Takasaki hanno collaborato nel concludere il così detto LT, cioè l'accordo commerciale Liao Cheng-chih-Takasaki, che è il meccanismo di funzionamento del commercio privato fra Giappone e Cina. Questi due uomini hanno in comune un forte senso di colpa verso la Cina e la consapevolezza di una solidarietà asiatica.

Takasaki, fondatore della società Toyo produttrice di conserve alimentari, era durante la guerra il presidente della Società delle industrie pesanti della Manciuria. Dopo la guerra divenne membro del Partito Liberale Democratico e presenziò alla prima conferenza di Bandung come capo della delegazione giapponese. Matsumura, membro del parlamento sin dai giorni precedenti la guerra, ha visitato la Cina parecchie volte e ha molti amici personali fra i cinesi. Fine conoscitore dell'arte e della letteratura cinese, che ha avuto stretti contatti con gli studenti rivoluzionari cinesi e con i rifugiati politici, a ottant'anni Matsumura personifica l'ultimo dei tradizionali panasianisti che hanno considerato la Cina come un partner nella difesa dell'Asia contro la dominazione occidentale. Per lui il senso di « una comune razza e scrittura » non è vuota fraseologia. Egli ritiene che il comunismo cinese è essenzialmente un'espressione di nazionalismo e dietro il suo apprezzamento del nazionalismo cinese c'è la simpatia per i popoli asiatici poveri e sfruttati che hanno guadagnato recentemente la loro indipendenza e che il Giappone deve assistere non solo economicamente ma anche con comprensione e fiducia. Giappone e Cina possono e debbono avere reciproca fiducia malgrado le differenze dei loro sistemi politici. Pertanto Matsumura s'è dedicato non solo a promuovere il commercio ma anche a ristabilire le relazioni politiche con la Cina.

Nazionalismo asiatico.

Un altro gruppo importante all'interno del Partito Liberale Democratico è l'Ajia Afurika Mondai Kenkyukia (Associazione per la ricerca sui problemi afro-asiatici), che è stata istituita il 28 gennaio 1965, in contrapposizione alla Ajia Mondai Kenkyukia (Associazione per la ricerca sui problemi asiatici), favorevole a Taiwan, che è stata fondata il 16 dicembre 1964. Il gruppo favorevole a Taiwan, guidato da Kaya Okinori, comprende la corrente più importante del Partito Liberale Democratico e include la maggioranza delle correnti di Kishi, Sato ed Ishii. Essi sono dei sicuri anticomunisti, che, più anziani, si

organizzano per prevenire il primo ministro Sato dall'avviare il Giappone in senso filocinese. L'Ajia Afurika Mondai Kenkyukia, filocinese, comprende i parlamentari più giovani e la maggioranza delle correnti di Miki e Kono. Matsumura fa da consigliere a questo gruppo. Sebbene essi non possano dichiarare una numerosità pari a quella del gruppo favorevole a Taiwan, è significativo che essi abbiano raccolto più di 80 membri passando all'interno delle correnti preformate.

Il portavoce della filocinese Ajia Afurika Mondai Kenkyukia è Utsunomiya Tokuma, un giovane membro della corrente di Ishibashi, che lo ha accompagnato nel suo primo viaggio in Cina e che da allora è tornato in Cina e nell'Asia sudorientale. Come Matsumura simpatizza con gli asiatici per la loro condizione e appoggia le loro aspirazioni. Egli però va più lontano di Matsumura, attaccando i crimini del colonialismo in Asia e sollecitando il Giappone a dare un'assistenza positiva ai movimenti nazionali contemporanei asiatici e africani. Egli sente che il Giappone è quasi colpevole di aver tradito l'Asia nel corso della sua modernizzazione, e crede anche che il futuro è nei popoli africani e asiatici.

Dietro le vedute di Matsumura, di Utsunomiya e di altri membri dell'Ajia Afurika Mondai Kenkyukia, c'è un tacito accordo sul fatto che è venuto il momento per il Giappone di liberarsi dal controllo americano. Essi pensano che gli Stati Uniti hanno sottovalutato il nazionalismo asiatico, che la situazione in Asia richiede soluzioni da parte degli asiatici stessi, e che il Giappone può svolgere un ruolo più importante a livello internazionale ottenendo una maggiore libertà d'azione. Essi sono nazionalisti, condividendo il desiderio degli intellettuali progressisti e degli uomini politici di sinistra di una maggiore indipendenza dagli Stati Uniti, ma essi non condividono le valutazioni di quest'ultima sull'America come potenza imperialista e militarista. Per costoro gli Stati Uniti non sono portati all'aggressione imperialista. Quando l'esplosione nucleare cinese fu nota, Matsumura temette che essa avrebbe eccitato i sentimenti antinucleari dell'opinione pubblica giapponese allontanandola dalla Cina. Per quanto lo riguardava, pensava che l'esplosione rendeva il ristabilimento delle relazioni giapponesi con la Cina quanto mai importante, poiché una potenza nucleare non dovrebbe essere esclusa dalla società internazionale.

L'atteggiamento degli uomini d'affari.

L'atteggiamento degli ambienti imprenditoriali verso la Cina si è comprensibilmente determinato sulla base degli interessi commerciali. Pur essendoci un generale interesse verso il mercato cinese, molti uomini d'affari hanno assunto un atteggiamento cauto per via della loro sfiducia nel regime comunista come partner commerciale e per

via del timore di effetti sfavorevoli nel commercio con gli Stati Uniti e con Taiwan. Malgrado ciò, il volume globale degli scambi è gradatamente aumentato negli ultimi anni fino a raggiungere un massimo il 311 milioni di dollari nel 1964. Ciò costituisce ancora appena il 2,13 % sul totale del commercio giapponese, tenuto conto che verso gli Stati Uniti si arriva al 28,59 %. L'industria chimica, la potassa e le fibre sintetiche, cioè le più importanti voci dell'esportazione giapponese, hanno ora veramente bisogno di nuovi mercati. A causa dell'intensificazione della controversia cino-sovietica e a causa della domanda cinese di moderni impianti e attrezzature tecniche per la chimica, la raffinazione del petrolio e l'elettronica, il commercio cinese con i paesi occidentali costituisce il 70 % del suo totale, nel 1963, contro il 30 % che si svolge con i paesi comunisti. Inghilterra, Francia, Germania occidentale e Italia stanno mostrando un vivo interesse per il mercato cinese. Gli uomini d'affari giapponesi, che hanno attivamente promosso il commercio col continente, temono l'apparizione dei concorrenti occidentali. Okazaki Kaheita, segretario del Nichu Sogo Boeki Renraku Kyogikai (Consiglio generale per il commercio cino-giapponese) e presidente delle Linee aeree giapponesi, che ha lavorato parecchi anni in Cina come funzionario di banca, e Suzuki Kazuo, direttore organizzativo della Nichu Boeki Sokushin Kai (Organizzazione per la promozione del commercio cino-giapponese), condividono con Matsumura e con gli uomini politici conservatori filocinesi l'opinione che Giappone e Cina sono vincolati da particolari legami storici, che il Giappone dovrebbe contribuire alla pace e alla prosperità asiatica e che esso dovrebbe essere in grado di decidere indipendentemente dagli Stati Uniti. Essi sono consapevoli di aver già spinto il commercio con la Cina continentale al punto più alto possibile, tenuto conto dei limiti dell'attuale accordo non governativo. Senza lo stabilimento di relazioni diplomatiche, essi dicono, il Giappone non può competere contro i paesi occidentali.

Come si è visto, la questione cinese è strettamente legata al nazionalismo giapponese. Al di là delle argomentazioni filocinesi, dalla sinistra socialista fino ai tradizionalisti conservatori, c'è il desiderio di una maggiore indipendenza dagli Stati Uniti. I tentativi di commerciare con la Cina hanno suscitato rivendicazioni nazionaliste. Il commercio con la Cina è spesso chiamato *jishu boeki*, cioè commercio indipendente, e la diplomazia filocinese *jishu gaiko*, cioè diplomazia indipendente. La simpatia per i movimenti asiatici di « liberazione nazionale » è in gran parte simpatia per le loro aspirazioni nazionaliste, anche se posseggono una radicale accentuazione comunista. È proprio a causa degli elementi di nazionalismo impliciti nella questione cinese che il governo giapponese è stato costretto ad assumere una posizione di « apertura ».

L'atteggiamento del governo.

Come ha influenzato il governo giapponese questa richiesta di più strette relazioni con la Cina? Né Ikeda, né Sato, né alcun altro membro importante del governo sembra avere un qualche grande desiderio di promuovere più strette relazioni con la Cina comunista. Il comunismo non è una seducente ideologia per la maggior parte dei giapponesi. L'economia giapponese è fiorita malgrado le trascurabili relazioni economiche con la Cina. Il governo giapponese è stato pienamente impegnato ad appoggiare gli Stati Uniti nelle questioni militari e diplomatiche, e c'è uno scarso desiderio di rompere gli stretti ed altamente benefici legami con gli Stati Uniti. Il problema del governo è quello di camminare su uno stretto sentiero che mantenga intatte le sue relazioni con gli Stati Uniti, ma che trattenga la richiesta di più stretti legami con la Cina dallo svilupparsi in una questione politica di più grave momento o in un movimento di massa.

58

Il governo ha cercato di raggiungere questo obiettivo separando le questioni economiche da quelle politiche. Sulla base di questo principio si è permesso al commercio col continente di espandersi gradualmente. Il governo ha cercato di mostrare un atteggiamento di « apertura » all'interno del paese puntando sugli ardenti promotori del commercio con la Cina, che si trovano fra i suoi stessi ranghi. Ma ovviamente l'importanza economica del commercio con la Cina è ancora molto limitata. I motivi di queste richieste giapponesi di più strette relazioni economiche con la Cina sono stati sentimentali e politici, ed essi non saranno soddisfatti senza che prima si sappia quanto quel commercio potrà espandersi. I mesi prossimi ci diranno fino a che punto e con quali tempi le richieste del gruppo filocinese all'interno del partito governativo, ossia del Partito Liberale Democratico, troveranno consensi. Se esse spingeranno troppo presto verso l'abbandono di Taiwan, il governo e il gruppo favorevole a Taiwan del Partito Liberale Democratico non tollereranno l'opposizione interna.

A questo punto è necessario esaminare la questione di Taiwan. Il governo ha dichiarato la sua intenzione di « mantenere con il governo della Repubblica Cinese amichevoli legami basati su regolari relazioni diplomatiche ». Se il governo medita di promuovere relazioni economiche col continente, pur mantenendo relazioni diplomatiche con Taiwan, questo sarebbe uno passo verso l'accettazione delle « due Cine ». Il Partito Socialista si è ufficialmente impegnato alla dottrina della « Cina unica », ma qualche suo membro appoggerebbe una soluzione tipo « una Cina e una Taiwan ». È probabile che i giapponesi accetterebbero senz'altro sia una soluzione « due Cine », sia una soluzione « una Cina e una Taiwan » che sarebbe oggi respinta dalla Cina. Sondaggi dell'opinione pubblica hanno mostrato che, mentre una leggera maggioranza è favorevole al riconoscimento della Cina

comunista, solo una piccolissima percentuale desidera il riconoscimento esclusivo di Pechino.

L'unica soluzione condivisa dal governo e da tutti coloro che appoggiano strette relazioni con la Cina è che il Giappone dovrebbe svolgere un ruolo di mediazione fra Cina comunista e Stati Uniti. Senza dubbio il miglioramento delle relazioni cino-americane è la sola via per allentare la tensione in Asia, ed è a questo proposito che il Giappone si augura di svolgere un ruolo attivo. Il governo deve ora riconoscere il desiderio largamente diffuso che il Giappone serva da ponte fra Est e Ovest, assumendo più iniziative nell'ambito delle relazioni diplomatiche asiatiche.

militari e rivoluzioni in Africa

di Colin Legum

60

Il tormento e la tensione dell'Africa devono poco o niente all'ideologia, alla lotta di classe, o alle idee che hanno portato i cinesi a parlare di « situazione matura per la rivoluzione ». L'Africa è oggi in fase rivoluzionaria, ma solo nel senso di accogliere le condizioni favorevoli per mutamenti rapidi, drastici e precari. A cosa condurrà la rivoluzione africana? È essa sulla via di ridurre il continente a un caos, aprendo la via agli interventi stranieri sul tipo di quelli nel Vietnam e in Corea? Certamente le possibilità di complicazioni internazionali non devono essere sottovalutate; ma non si deve nemmeno escludere la possibilità di moti interni che causino una reazione a catena sul tipo di quelle verificatesi in Africa Orientale nel 1964, allorché la sommossa di Zanzibar fu la scintilla per le successive sommosse militari nel Kenya, nell'Uganda e nel Tanganica; o, esempio ancor più recente, i sei colpi di stato militari che hanno fatto cadere non solo i deboli governi del Dahomey, dell'Africa Centrale e dell'Alto Volta, ma hanno anche quattro dei più autorevoli leaders: Ben Bella in Algeria; sir Abubakar Tafawa Balewa e Sardauna di Sokoto in Nigeria; Nkrumah nel Ghana.

Eppure questi avvenimenti così drammatici segnano soltanto l'inizio delle lotte per l'indipendenza africana: molte cose devono ancora accadere, e si prevedono momenti peggiori. È quindi necessario allora rafforzarsi contro questi mutamenti bruschi e sconsiderati che si operano in Africa, alcuni dei quali tuttavia sono venuti al momento giusto e a proposito, come nel Ghana, mentre altri sono stati molto più gravi e potenzialmente pericolosi.

Coloro i quali hanno sempre sostenuto che l'Africa andrà in

Colin Legum è corrispondente per il Commonwealth del settimanale inglese « Observer », sul quale questo articolo è apparso il 26 febbraio scorso. Per concessione di « Opera Mundi ».

rovina a causa della prematura concessione dell'indipendenza avranno, nei mesi e negli anni avvenire, molte occasioni per confermare le loro tesi; e potranno trovare argomenti a favore dei regimi alla Smith in Rhodesia, alla Verwoerd in Sud Africa e alla Salazar nelle colonie portoghesi. Ma i conflitti di fondo dell'Africa non derivano dalla prematura concessione dell'indipendenza, o da una congenita incapacità degli africani ad autogovernarsi in maniera adeguata rispetto agli altri popoli: non importa di quanto avrebbe dovuto essere ritardata l'indipendenza, poiché i problemi essenziali da fronteggiare quando essa fosse stata finalmente raggiunta sarebbero rimasti gli stessi. Importante è invece cercare di determinare perché l'Africa sia passata con grande rapidità attraverso le due fasi distinte che hanno caratterizzato gli ultimi quindici anni, durante i quali il numero degli stati indipendenti è passato da tre a trentasei.

La prima fase dell'indipendenza africana vide il sorgere improvviso di stati unipartitici cui seguì una crescente sfiducia nei confronti dei leaders che avevano creato l'indipendenza; quando l'autorità di questi leaders cominciò ad offuscarsi, essi si trovarono nella situazione di dovere sempre più combattere per riacquistare la primitiva autorità. Alcuni di questi leaders si misero sospettosamente sulla difensiva, divennero ipersensibili alle critiche, insicuri di sé e quindi ancor meno capaci di adattare la loro politica alle sfide del postcolonialismo offerte dai loro popoli. Le difficoltà aumentarono quando nel partito al potere si crearono delle fratture e i complotti vennero organizzati non più da un'opposizione chiaramente identificabile bensì in segreto dagli stessi colleghi dei leaders, come è successo per esempio nel Ghana e nell'Uganda.

La seconda fase, alla quale stiamo assistendo, è la sfida aperta ai vecchi leaders e ai governi pericolanti. Anche qui ci s'imbatte nel dilemma profondo di ogni stato unipartitico derivante dall'incapacità di operare pacifici cambiamenti di governo. Tale debolezza è già stata denunciata e affrontata dal presidente Nyerere in Tanzania e dal presidente Sekou Touré nella Guinea: entrambi hanno risposto al generale malcontento operando audaci mutamenti nel loro sistema politico e, in Tanzania almeno, le elezioni hanno aperto la strada a meno violenti cambiamenti di governo. In assenza di riforme consimili lo stato a partito unico si oppone inevitabilmente a pacifici e spesso necessari mutamenti di governo.

In questa situazione, gli eserciti hanno inaspettatamente sostituito in Africa le funzioni generalmente esercitate dalle elezioni nelle democrazie parlamentari. Se si escludono le rivolte del Togo e dell'Africa Orientale (che non avevano motivazioni politiche), gli eserciti sono intervenuti soltanto nel momento in cui i governi avevano cominciato a perdere il controllo della situazione. I colpi militari in effetti hanno

preceduto le rivoluzioni; e in nessun caso fino ad ora gli eserciti hanno cercato di trasformarsi in una nuova classe dirigente come è accaduto altrove. Nel Sudan l'esercito si dimise volontariamente dal potere dopo sei anni, nel Congo di Brazzaville l'esercito abbatté il regime impopolare di Fulbert Youlou e subito dopo cedette il potere all'opposizione. Nel Dahomey per due volte l'esercito s'impadroní del potere per mettere fine a una crisi politica, ritirandosi poi in disparte; e oggi, dopo una terza crisi, rimane con riluttanza sulla scena. Nella Nigeria, nell'Alto Volta e nella Repubblica dell'Africa centrale l'esercito sembra disposto a cedere volontariamente il potere. Il generale Mobutu ha dato cinque anni all'esercito per compiere la sua opera nel Congo ma nel frattempo ha istituito un governo misto di militari e politici. Le mire del colonnello Boumedienne in Algeria sono invece meno chiare. In questa prospettiva, i colpi di mano militari degli ultimi mesi hanno un senso e sembrano almeno per ora meno allarmanti.

Il pericolo è costituito dal fatto che gli eserciti si limitano a favorire delle mere sostituzioni di persone, senza intaccare a fondo le strutture politiche e sociali, gettando così il seme per delle nuove crisi. In questi termini le riforme sono precarie, favoriscono le deposizioni e aprono la strada a nuove forze che favoriscono mutamenti rivoluzionari.

Il partito unico.

Il problema sollevato dagli Stati africani a partito unico non può essere esaminato separatamente dai fattori che caratterizzarono la loro indipendenza. L'affrancamento da un governo straniero non è mai stato una garanzia contro un ingiusto governo locale e d'altra parte un governo straniero non ha mai prodotto le condizioni necessarie alla evoluzione delle società. L'indipendenza perciò è una premessa fondamentale ma non una garanzia di libertà.

La democrazia parlamentare non è un sottoprodotto della conseguita libertà dal governo coloniale ed è una esperienza universale, e non solo africana, che il periodo immediatamente successivo alla fine del colonialismo non conduce allo stabilirsi di governi democratici.

Perché tutto questo? La risposta, nel caso dell'Africa, è da ricercarsi nella realtà delle sue società alla fine dell'era colonialista. Praticamente in Africa lo Stato-nazione precede la formazione della nazione stessa. Il colonialismo era riuscito a gettare le basi di un governo centralizzato, creando — per reazione a se stesso — un movimento nazionalista, a cui è mancata l'integrazione degli interessi tribali regionali e di classe in una coerente unità nazionale. Tutti i nuovi governi indipendenti si sono trovati ad affrontare due problemi cruciali: primo, quello di consolidare la propria autorità; secondo quello di rag-

giungere un ritmo di sviluppo economico capace di soddisfare le aspettative che essi stessi avevano contribuito a creare.

Il conseguimento di questi due obiettivi è stato reso ancora più difficile, durante il periodo immediatamente precedente all'indipendenza, dal formarsi di forti gruppi di pressione in favore di interessi tribali, regionali o comunque particolaristici. Il primo risultato della indipendenza sono quindi state le lotte interne per il potere; e queste lotte avvenivano in un momento in cui i nuovi governi si erano appena insediati e non disponevano di forze armate sufficienti a garantirli; i loro progressi dipendevano dalla forza dell'opposizione, dal carattere del movimento nazionalista prevalente e dalla personalità del suo leader effettivo. Nella maggior parte dei casi i nuovi governi cercarono di giungere a compromessi ragionevoli; altre volte si appoggiarono alla forza. Ma ovunque il problema prioritario dei governi che si succedettero dopo raggiunta l'indipendenza fu di tenere unito lo stato-nazione con tutti i mezzi di cui disponevano. La conseguenza di questa lotta per il potere era quindi la necessità di prevenire o di frenare la libertà politica. In molti paesi i leaders dell'opposizione, furono spinti ad accettare la politica più sicura consistente nel porre fine al conflitto col partito di maggioranza, e nel favorire l'unione con esso per influenzarlo dall'interno. Così rispondendo alla forza delle cose sorsero gli stati a partito unico, che vanno quindi visti come il modo più rapido per affrontare la sfida lanciata dall'indipendenza.

63

Ci sono altri più importanti fattori che contribuiscono a fare dell'Africa un focolaio continuo di rivoluzione. Il continente è diviso in cinquanta Paesi, esclusi quelli non ancora indipendenti; due terzi di questi hanno una popolazione non più numerosa di quella di una moderna città industriale mentre l'estensione territoriale è spesso superiore a quella di molti paesi europei; molti di essi sono poco abitabili e non sono dotati di risorse naturali sufficienti a permettere uno sviluppo che vada oltre il livello minimo di sopravvivenza. Dal punto di vista economico quindi la maggior parte dei paesi africani sono schiavi della povertà e possono divenire terreno fertile per le disillusioni e i malcontenti, a meno che non si uniscano ai loro vicini in una più vasta unità politica.

Le più importanti risorse economiche dell'Africa sono in mani straniere o dipendono per la loro utilizzazione da capitale straniero. I principali generi d'esportazione sono alla mercé di mercati notoriamente poco stabili sui quali i governi africani non hanno alcun controllo. Pochi stati hanno funzionari preparati e le capacità tecniche necessarie per condurre in porto i loro ambiziosi programmi, che dipendono largamente da aiuti stranieri. Nessuno di tali stati è stato capace di imprimere alla propria economia un ritmo tale da consen-

tire l'assorbimento dell'incremento annuo delle forze lavorative, e nella maggior parte dei casi il numero dei disoccupati qualificati cresce continuamente. Le strutture sociali africane sono inoltre sottoposte a trasformazioni assai rapide: l'inurbamento cresce in maniera allarmante ponendo tutti i problemi di una moderna società industriale, disoccupazione, alienazione sociale, criminalità, disgregazione della famiglia. Nessuno di questi problemi è esclusivo dell'Africa, ma il loro influsso su stati giovani che ancora lottano per mantenersi in piedi è destinato a essere particolarmente sensibile. Questo va tutto a favore del radicalismo.

Finora ci si è soffermati sui fenomeni più concreti; ma anche le odierne condizioni spirituali delle popolazioni africane hanno un'influenza decisiva e non meno pericolosa. Per i nazionalisti africani l'indipendenza significa molto più che il semplice diritto ad autogovernarsi — più o meno bene: essa per la gente di colore è uno strumento per le rivendicazioni intese alla completa eguaglianza con le altre razze e alla cancellazione del ricordo di una inferiorità di trattamento che si è protratta per secoli. L'« anima nera » è alla base delle relazioni dell'Africa con le altre nazioni e l'indipendenza è vista come una missione volta a rimuovere ogni forma di diseguaglianza tra il primitivo dominatore bianco e il negro « pezza da piedi »; ciò trova espressione nel « panafricanismo », nella politica del « giú le mani dall'Africa », nell'insistenza addirittura aggressiva per far udire i diritti dell'Africa in tutte le riunioni politiche del mondo; e nel tentativo di rimuovere ogni traccia della supremazia bianca sul continente africano. Di qui lo scalpore suscitato dalla questione rhodesiana e dai problemi delle colonie portoghesi e del Sudafrica.

Cosa porterà il futuro?

Il permanere di questi stati « a supremazia bianca » è infatti un continuo ricordo dei pregiudizi europei. Il colore rimane la forza più esplosiva dell'Africa e le rivalità interne e l'instabilità dei governi, accentuano lo scontento degli africani di essere troppo deboli per poter avere un ruolo decisivo nelle trattative con Smith, Salazar, Verwoerd. Essi hanno perduto ogni speranza che i governi occidentali provvedano efficacemente a porre termine alla supremazia bianca in Africa, e ciò accresce inevitabilmente il risentimento verso l'Occidente. Cosa porterà il futuro? Una cosa che si può dire con sicurezza è che l'Africa continuerà a essere un focolaio di rivolte che si inseguiranno periodicamente da un punto all'altro del continente. I casi della Nigeria, del Ghana e dell'Uganda saranno seguiti da altri, poiché in Africa nessun governo può essere considerato sicuro né il continente stabile finché la rivoluzione africana non avrà fatto tutto il suo corso. Tutto

ciò può richiedere una ventina d'anni, se non più.

Nessuno può dire quale sarà il destino dell'Africa sia per quanto riguarda l'allineamento con le altre nazioni del mondo, sia per le strutture politiche che si dimostreranno capaci di sovvenire alle sue molteplici necessità. Senza dubbio le forze del radicalismo continueranno a crescere, ma se queste forze possano o meno essere utilizzate dall'Unione Sovietica o dalla Cina per le loro mire di politica internazionale, questo dipende più dagli occidentali che dai comunisti. L'incapacità degli occidentali a comprendere le reali difficoltà dell'Africa e i fattori emotivi sottostanti, nonché la loro incapacità di dare a tutto ciò una risposta adeguata, può solo condurre ad una ritorsione del radicalismo nascente in senso antioccidentale, come è avvenuto in Asia, nel Medio Oriente e nell'America Latina.

Per quanto i leaders africani siano ansiosi di sottrarsi a qualsiasi forma di influenza straniera praticando una politica di non allineamento, è chiaro che per ora essi sono troppo deboli e divisi per potere fare a meno delle grandi potenze, che offrono loro doni accettabilissimi sotto forma di aiuti economici e militari. Nella loro battaglia contro la supremazia bianca in Sud Africa essi si ritroveranno inevitabilmente ad accogliere aiuti comunisti se le potenze occidentali cercheranno di tenersi fuori dalla questione. Così come sono messe ora le cose, potremo dirci fortunati se si riuscirà ad evitare una guerra razziale in tutto il Sud Africa; in una simile eventualità, infatti, l'Occidente si troverebbe probabilmente molto più svantaggiato di quanto non lo sia ora nel Vietnam, e ciò avverrà specialmente se nei prossimi dieci anni il radicalismo africano si troverà ad essere ingannato, o deluso dall'Occidente. Dal momento che ci avviamo a coesistere con la rivoluzione africana qualunque sia il giudizio che diamo su di essa, potremmo anche tentare di mantenerci al suo fianco.

opinioni italiane

la politica estera a congresso

69

Nel numero precedente della nostra rivista sono stati esaminati alcuni documenti del PCI riguardanti il convegno all'Istituto Gramsci, l'inchiesta dell'*Unità* sulla CEE e le tesi congressuali. Proseguendo nella esposizione dei documenti che illustrano posizioni italiane sui problemi internazionali presentiamo in questo numero cinque schede relative a congressi e convegni svoltisi in questi ultimi mesi. In particolare ci soffermeremo sul congresso del PSI (Roma 11-14 novembre), dell'UEDC (Taormina 9-12 dicembre), del PSIUP (Roma 17-19 dicembre), del PSDI (Napoli 8-11 gennaio) e del PCI (Roma 26-31 gennaio).

I brani citati sono sempre tratti dalle pubblicazioni ufficiali dei partiti; è questa la ragione per cui non abbiamo potuto esaminare il congresso del Partito Liberale Italiano i cui atti non sono stati pubblicati.

Tre interventi socialisti.

Sui problemi internazionali poche battute al congresso del PSI. Un congresso, si sa, non è l'occasione migliore per parlare di politica estera (è stato anche detto che non è l'occasione migliore per parlare di politica). Se a ciò si aggiunge che la politica internazionale è il settore dove più stridente è il contrasto tra le polemiche di opposizione e le realtà a cui un partito di governo deve in qualche modo adattarsi, si capisce anche perché dirigenti e delegati si siano trovati così sprovveduti in questo campo.

Il dibattito sulla politica estera è stato alimentato quasi esclusivamente dalla relazione dell'on. De Martino e dagli interventi dell'on. Nenni e dell'on. Zagari. Di essa non si è occupata invece, né la replica del segretario del partito né la mozione di minoranza. Quanto ai delegati, le sole tre mozioni che non affrontassero problemi interni si occupavano di problemi facili e tradizionali: condanna del Portogallo, solidarietà con i lavoratori spagnoli, condanna del razzismo rhodesiano.

Ma passiamo ad analizzare i passi più salienti della relazione De Martino iniziando da quello che oggi è l'aspetto più drammatico della politica internazionale: la questione vietnamita, quella stessa questione che nel dibattito parlamentare dell'ottobre scorso, aveva determinato frizioni e perplessità tra i due grandi partiti della coalizione governativa.

70

« La solidarietà governativa — ha detto il segretario del PSI — non ci ha impedito di vedere il fondo assai più complesso del conflitto e di andare alla ricerca anche di altre responsabilità, in ispecie dopo che si fece via via chiaro che il conflitto del Vietnam era collegato ai rapporti di potenza tra Cina, Unione Sovietica e Stati Uniti. A nostro parere esistevano ed esistono le condizioni per porre termine ad una guerra inutile e spaventosa, che suscita negli stessi Stati Uniti forti reazioni e trova nei partiti democratici e socialisti dell'Europa ed in ispecie fra i laburisti forti avversioni e riprovazioni. Queste condizioni non possono essere altro che la sospensione dei bombardamenti e l'inizio delle trattative facendo ad esse partecipare, oltre il Vietnam del Nord, anche il Vietcong. Tutto il resto sta fuori di una prospettiva realistica, non essendo concepibile né che gli Stati Uniti si ritirino senza trattare, né che il Vietnam tratti sotto i bombardamenti americani. Come partito siamo pronti ad appoggiare qualsiasi iniziativa sia rivolta a creare le premesse per un negoziato pacifico e non possiamo altro che preoccuparci per il fatto che finora Hanoi abbia respinto le iniziative di Wilson, abbia rifiutato di ricevere la delegazione del Commonwealth e non abbia riservato migliore trattamento alle iniziative dei paesi non allineati ».

Il problema del Vietnam come il recente conflitto indo-pakistano fanno sempre cadere il discorso su quello che si può definire un « imprenditore occulto » della politica internazionale: la Cina, a proposito della quale De Martino, esprimendo i suoi timori per « l'ombra paurosa della più grande potenza asiatica », ha detto:

« Non abbiamo mai avuto indulgenze verso la concezione ad un tempo eroica ed inumana del comunismo cinese ed abbiamo più volte osservato che il contrasto fra la Cina e l'URSS è di natura oggettiva, destinato dunque a perpetuarsi nel tempo, qualunque sia la direzione del governo e del partito nell'URSS ».

La relazione del segretario del PSI si è poi soffermata su vari aspetti, tutt'altro che incoraggianti, della politica estera sullo scorcio del 1965, mettendo in rilievo le diversità che caratterizzano le posizioni dei socialisti rispetto a quelle dei loro alleati democristiani.

Grave il problema di Santo Domingo, grave il problema della Cina. L'ONU deve essere rafforzata, il disarmo perseguito, la coesistenza assicurata. Può darsi naturalmente che ciò non avvenga, che la politica italiana non si adegui alle aspettative del PSI (ed è quanto l'on. Riccardo Lombardi ha fatto rilevare a proposito del voto sulla Cina). Ma che possono farci i socialisti? Con un'affermazione assai strana, la relazione così prosegue:

«Tuttavia a che cosa servirebbe aprire una crisi di governo su tali questioni, dal momento che l'Italia non ha alcuna responsabilità diretta? Non certo a creare le condizioni per una più dinamica azione internazionale dell'Italia, ma forse al contrario quelle favorevoli ai ritorni di fiamma dell'oltranzismo. Perciò siamo prudenti e responsabili; senza lasciare intentato nulla perché la nostra presenza nella lotta per la distensione sia più attiva e più impegnata. Da questo lato le iniziative italiane per il disarmo, i passi diplomatici compiuti per raccomandare agli alleati dell'Italia prudenza e moderazione, l'azione rivolta a migliorare le relazioni commerciali e culturali con i paesi dell'Est, i viaggi del presidente della Repubblica a Varsavia e del presidente del Consiglio in Jugoslavia, sono fatti positivi».

È questo in sostanza il motivo ricorrente della politica estera italiana caratterizzata, da un lato, da un atteggiamento passivo sui grandi temi e, dall'altro, da continui e spesso velleitari tentativi di agire nelle zone libere o addirittura di creare soluzioni di ricambio (si pensi alla vocazione mediatrice o alla politica mediterranea del primo Fanfani). Bisognerà decidersi ad analizzare una volta o l'altra questo atteggiamento ricorrente, di tutta la cultura politica italiana ricercandone le giustificazioni, e le radici: la ricerca promossa dall'IAI sul tema «l'Università italiana e la realtà internazionale» e gli appunti, che il libro di Kogan ha mosso ai responsabili della politica estera italiana, potrebbero costituire un avvio a questa discussione.

Resta il fatto che — almeno con riferimento alla politica estera — la situazione della coalizione è assai strana. Tra i democristiani che hanno sempre accettato pigramente una politica occidentale a cui hanno portato pochi contributi di elaborazione e i socialisti che fino a ieri l'hanno combattuta nei suoi stessi fondamenti, sembra che non ci sia alcuna possibilità di sintesi: ci si limita a constatare la coesistenza di opinioni diverse. Ma è questo il migliore fondamento di una coalizione che vorrebbe segnare una svolta nella vita politica italiana? E perché una crisi di governo sulla politica estera deve sembrare più irresponsabile e imprudente di una crisi sul problema della scuola materna? Sono tutti interrogativi che l'osservatore, per quanto distaccato, non può esimersi dal porre.

Di stretta impronta federalista la parte della relazione di De Martino riguardante l'Europa:

«La creazione di un mercato libero e la fine delle barriere doganali non può essere disgiunta da una elaborazione da parte della Comunità, cioè di organi sovranazionali, degli obiettivi da conseguire e dei mezzi da impiegare. Il rafforzamento di tali istituzioni è quindi la nostra direttiva in aperto contrasto con l'indirizzo della Francia gollista e con le tendenze analoghe esistenti in altri paesi della Comunità, sebbene meno decise e marcate.

Miriammo alla creazione di un Parlamento Europeo a suffragio diretto e universale, alla costituzione di un Esecutivo con poteri ben definiti, ad una programmazione economica nell'ambito della Comunità. Sappiamo che

ormai tali obiettivi sono di più arduo conseguimento, che non tutto ci si può attendere dall'opera dei governi e che molto invece può derivare dalla pressione dei lavoratori e delle masse popolari dei singoli paesi. Bisogna che questa bandiera dell'Europa passi nelle mani dei lavoratori, bisogna che l'unità dell'Europa nasca principalmente sull'unità dei lavoratori dei paesi interessati, si crei e si sviluppi come una grande costruzione democratica.

Da questo lato assurdo è il persistere di criteri discriminatori per l'elezione dei rappresentanti dell'Italia negli organi della Comunità in nome di discussi principi che risalgono al tempo della guerra fredda ».

Ma lasciamo con questa citazione la relazione del segretario del PSI, per seguire la politica estera al suo secondo apparire, nell'intervento cioè dell'on. Nenni. Lasciando cadere il problema dell'ammissione dei comunisti al Parlamento Europeo e il divario tra i partiti della coalizione sull'ammissione della Cina all'ONU, il giudizio del vicepresidente del Consiglio sulla nuova politica estera italiana, ricalca quello dato da Garosci sul *Mondo* e riportato nel numero scorso della nostra rivista.

« La politica estera del nostro Paese non soggiace più allo spirito di crociata o dell'oltranzismo. Non è più una politica a senso unico, ma ha trovato modo di conciliare la fedeltà alle alleanze decise dal Parlamento con una serie di positive iniziative verso i paesi alleati, verso quelli non impegnati e verso i paesi del blocco comunista.

La nostra politica estera ha acquistato respiro in vari campi; ne ha ritrovato a Ginevra, ne ha ritrovato all'ONU.

Certo ci sono state nella coalizione di maggioranza delle frizioni inevitabili: una è di questi giorni sul problema della ammissione della Cina all'ONU ».

La stampa non ha mancato di rilevare le smussature agli angoli che l'intervento del vicepresidente del Consiglio presentava rispetto alla relazione di De Martino. Cosa normale questa se si tiene presente che il segretario del partito doveva fare i conti non solo con l'ala sinistra del PSI ma anche con una base abituata a vent'anni di polemiche antigovernative. Sostanzialmente concorde, invece, quanto si riferisce alla politica europea:

« Oggi il nostro maggiore problema di politica estera si pone in Europa e riguarda l'Europa. E su questo problema la maggioranza di centro-sinistra s'è trovata concorde su una comune linea d'azione, sia quando si è trattato di far avanzare il Mercato Comune, pur nella salvaguardia degli interessi della nostra agricoltura e di quella meridionale in particolare, sia quando si è trattato di far fronte all'opposizione del generale De Gaulle contro ogni forma di sovranazionalità nella Comunità europea.

Avviene purtroppo che le carenze della sinistra europea abbiano lasciato a De Gaulle uno spazio politico di cui usa non senza efficacia. Ma di ogni politica occorre cercare a cosa mira, cosa vuole, dove conduce. Combattendo l'Europa dei popoli, e ad essa opponendo la cosiddetta Europa degli stati, il

generale francese non si batte per l'indipendenza dell'Europa, ma per fare della Francia gollista la guida di un'alleanza europea di tipo tradizionale, che nel mondo contemporaneo sarebbe un anacronismo.

La nostra battaglia per l'Europa democratica dei popoli, deve quindi intensificarsi ».

Parole queste di indubbia impronta federalista la cui portata è peraltro limitata dalle ormai rituali richieste per una agricoltura che da vent'anni chiede soltanto protezionismi. A queste riserve avremmo preferito un maggiore impegno per le necessarie riforme di struttura che, tra l'altro, aumenterebbero notevolmente la capacità contrattuale dell'Italia in materia di politica europea.

Poche battute di politica estera al congresso del PSI. Ad esse si può aggiungere l'intervento del sottosegretario agli Esteri, on. Zagari.

L'obiettivo da perseguire — ha detto — è quello dell'unità europea, dell'integrazione politica ed economica di una « grande Europa » in cui il gollismo verrebbe sommerso perché essa avrebbe la capacità di ricondizionare le relazioni del continente con gli USA senza assumere quella posizione di rottura che il gollismo nel suo attuale isolamento ha preso verso l'America e l'organizzazione militare atlantica. Secondo Zagari il primo interlocutore valido dell'Europa dei Sei per il raggiungimento dell'obiettivo della « grande Europa » è la Gran Bretagna. Quanto al problema dell'ammissione della Cina all'ONU, il sottosegretario dopo aver sostenuto che l'ammissione, pur non costituendo la « panacea dei problemi mondiali », risponde alla logica per cui le parti interessate ad una controversia devono essere presenti nella sede ove tale controversia viene esaminata e discussa, ha detto che si potrebbe giungere alla elaborazione da parte dell'Assemblea Generale di una formula interlocutoria che « attraverso il conferimento di un mandato esplorativo o negoziale al segretario generale dell'ONU o ad una apposita commissione, consenta un accertamento su talune posizioni di Pechino ».

Espressione dell'assai limitato travaglio sulla politica estera, ma dosato equilibrio di proposizioni che rispettano gli schieramenti sui problemi interni, è la mozione con cui si è concluso questo 36° Congresso dei socialisti italiani, mozione di cui riportiamo l'ultima parte.

« Il 36° Congresso ascrive a merito del centro-sinistra i progressi compiuti nella politica estera italiana sia nei rapporti di maggiore autonoma iniziativa coi paesi alleati sia nei confronti dei paesi non impegnati del terzo mondo e di quelli del blocco comunista.

Ma di fronte al deterioramento in atto della politica della distensione e della coesistenza pacifica domanda un sempre maggiore impegno per una soluzione negoziata fuori di ogni condizione pregiudiziale che non sia quella della sospensione del fuoco nei conflitti in corso a cominciare da quello che insanguina il Vietnam; ribadisce l'esigenza dell'universalizzazione

dell'ONU con l'ammissione della Cina malgrado le difficoltà che essa stessa suscita; si pronuncia contro ogni proliferazione delle armi atomiche.

Il maggiore problema della politica estera italiana rimane quello dell'Europa per la cui unità politica, oltre che economica, il Congresso invita il partito ad impegnarsi con la massima energia realizzando uno stretto contatto con l'Internazionale socialista, con la sinistra europea, con le organizzazioni sindacali dei paesi del Mercato Comune ».

g. b.

I democristiani a Taormina.

« Ci presentiamo come una forza nuova e vivificatrice, come la forza politica di questo secolo ». Queste parole pronunciate dall'on. Rumor al XVII congresso europeo democristiano danno già un'indicazione di quale sia stato il motivo dominante di questo congresso di Taormina del dicembre scorso.

74

A mesi di distanza non è più la cronaca che ci interessa. Interessante è invece esaminare le relazioni e i lavori sotto un duplice punto di vista: il primo, quello del rilancio dell'organizzazione internazionale democristiana, il secondo quello di alcune formulazioni su quei temi di politica estera che sono stati svolti con maggiore ampiezza.

Sotto il primo punto diremo subito che il fatto che fossero rappresentati paesi estranei all'area europea e in particolare quelli dell'America Latina si prestava a qualche equivoco, quasi si volesse trovare una via democristiana per l'Europa come alternativa alla via comunitaria. L'equivoco è stato però subito avvertito e dissipato dalla relazione dell'on. Rumor al quale va anche il merito di aver impostato i problemi dell'organizzazione internazionale democristiana enunciando insieme, con chiarezza e decisione, ragioni ideali e indicazioni politiche.

« Per ciò che riguarda i partiti democristiani — ha detto il segretario della DC italiana — constatiamo come la loro filosofia li renda particolarmente sensibili all'apertura verso forme di società che trascendono le frontiere nazionali. Tuttavia non basta più richiamarsi a tali motivi ispiratori; occorre tradurre questa ispirazione in un vero e proprio programma politico.

I democratici cristiani di tutta Europa debbono porre le basi di un concreto rilancio della propria organizzazione internazionale. Esso è stato pensato e predisposto nella riscontrata insufficienza delle forze e delle iniziative fino ad ora sperimentate per accompagnare il fervido procedere dell'idea comunitaria (...).

La ripresa internazionalista della Democrazia Cristiana corrisponde al convincimento che la trincea europea rappresenta un vasto fronte nella battaglia per l'affermazione dei nostri comuni ideali democratici, contro la prepotenza del privilegio e la sfida minacciosa del comunismo (...).

La modificazione delle NEI in Unione europea democrazia cristiana, la riforma del suo Statuto, della sua stessa denominazione e, vorrei aggiungere, dell'indirizzo operativo del nostro organismo di collegamento esprime in modo manifesto la comprensione di questa esigenza e di questo compi-

to (...). Guardando oggi al futuro non dobbiamo dimenticare che le modifiche del nostro Statuto ci attribuiscono compiti più precisi ed impegnativi. Dai compiti di collegamento, dallo scambio di informazioni periodiche previsti per la NEI siamo passati al dovere di "elaborazione politica comune" ».

Tanto più apprezzata sarà sotto questo aspetto la relazione di Rumor quando la si confronti con i lavori della commissione incaricata appunto di esaminare l'attività e le prospettive dell'UEDC. Qui gli italiani intervenuti nel dibattito, avallando alcune delle critiche che gli avversari politici rivolgono loro, hanno dato prova di una competenza solo settoriale, legata cioè ai problemi che si pongono a livello dei collegi elettorali o dei vari gruppi di potere e di una mancanza di fantasia politica sui problemi più generali. Si è parlato dei dirigenti d'azienda (on. Togni), dei mutilati civili (Magnani), delle casse rurali (Badioli), degli emigrati (Lomazzi) e degli immancabili giovani (Tavone). Dal canto suo l'on. Maria Jervolino, dopo essersi soffermata sull'anima « cattolica » dell'Europa, ha proposto una politica antimarxista e antilaica alla quale le donne democristiane potrebbero apportare un utile contributo. I problemi specifici della Commissione sono stati lasciati per lo più agli stranieri (Kleirtelle, Kasisc, Franz).

Quanto ai temi di politica estera la relazione Rumor ha tracciato un panorama piuttosto ampio, anche se non ugualmente approfondito, soffermandosi sui problemi dei paesi in via di sviluppo, sui problemi del disarmo, su quelli dei rapporti con l'Est. Ma in sostanza relazione e dibattito si sono concentrati su due grossi problemi, quelli dell'Alleanza Atlantica e quello europeo, problemi che, strettamente collegati, « costituiscono i due pilastri dell'edificio occidentale ».

« Occorre allora mettere l'Alleanza Atlantica nelle condizioni di poter sostenere il peso politico della responsabilità nucleare. Questa, sostanzialmente, è l'esigenza formulabile in vista della prossima scadenza della NATO. Noi sentiamo tutta la suggestione delle formule istituzionali a questo riguardo ipotizzabili: talune quasi al limite della utopia, talune altre più vicine alla realtà, almeno per quanto riguarda scadenze a tempi prevedibili. Così al limite si può ipotizzare che l'Associazione Atlantica si fondi sull'alleanza di due Stati federali, gli Stati Uniti d'America e l'Europa, e i due capi degli esecutivi, comunque costituiti, in piena luce e chiarezza, siano i due consoli della pace e della guerra ma in una indissolubile corresponsabilità quotidiana. Questa o altre ipotesi che procedono — come dissi — dal mito verso la realtà, che possono assolvere alla funzione di rischiarare un lungo cammino, possono anche sboccare a traguardi più limitati e condizionati alla realtà dell'equilibrio mondiale. Ciò che è essenziale è che, qualunque soluzione venga prescelta, essa serva veramente la causa della pace e non sfugga all'urgenza di una definizione istituzionale.

Fin d'ora occorre, quindi, porre allo studio della nostra Unione e dei partiti ad essa aderenti, questo ordine di problemi, perché il loro rapido maturare non ci colga impreparati (...).

L'Europa è condizione essenziale per realizzare e condurre a fine successo questa strategia in cui si giocano le sorti dell'umanità.

Si tratta appunto di impostare il problema europeo nel suo vero quadro, dal momento che, nella nostra concezione l'Europa rappresenta l'altro insostituibile pilastro dell'edificio occidentale. La *partnership* tra eguali, con l'alleato nord-americano, è destinata ad animare, come presupposto indeclinabile, lo stesso processo di revisione della NATO che sentiamo da più parti sollecitare. Ed è necessaria all'Europa per avviare, con il suo alleato occidentale, un discorso capace di cogliere la realtà mondiale, in una situazione tornata « articolata e creativa ». Ma è la *partnership*, ancora, lo stimolo sollecitatore di quel processo di unificazione politica che in Europa sentiamo congeniale alla nostra vocazione democratica, al destino stesso di tutta la Democrazia Cristiana congiunta.

76 Entrando nei dettagli del problema europeo — anche in relazione alla crisi della CEE — il segretario democristiano ha esposto il suo punto di vista sui problemi sul tappeto: votazione maggioritaria nel Consiglio, poteri della Commissione, finanziamento delle Comunità e — notevole fra tutti — l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo anche indipendentemente dalla Francia. L'esame della situazione europea si è poi concluso con una serrata critica al gollismo con argomentazioni attinte dal miglior patrimonio culturale democristiano e con una visione federalista diversa da quella funzionalista che era finora la dottrina ufficiale del partito di maggioranza relativa. Da notare che gli stessi argomenti e gli stessi propositi compaiono nella relazione di Fritz Ellwig, membro dell'Alta Autorità della CECA.

« Non possiamo certo sottacere il rilievo del dissenso che oggi divide la CEE, e che ripropone i punti dolenti del contenuto istituzionale dei trattati. Alla paralisi nella quale rischia di bloccarsi il Consiglio dei sei Ministri si dovrà ovviare con l'adozione del principio maggioritario: non si possono, in una logica comunitaria, configurare diritti di veto di portata paragonabile a quelli esistenti in seno all'ONU, anche se è nella logica comunitaria che nessuno voglia offendere con l'esercizio del voto maggioritario interessi vitali d'uno o di più partners. Dall'altro lato, le richieste della Commissione, quale che sia il giudizio sulle modalità di tempo prescelte per formularle, rappresentano, di per sé, la sollecitazione di un potere virtuale: si pensi all'autofinanziamento sulla base dei prelievi e dei dazi, sia rispetto alla linea di demarcazione verso i paesi terzi che all'economia degli introiti dei paesi membri. Questa iniziativa rappresenta il sorgere del virgulto, o la gemmazione, della potestà sovrana e sopranazionale: e significa anche che la dialettica dei fatti è più conseguente della dialettica verbale.

In riscontro al problema dei poteri della Commissione, cioè dell'Esecutivo, ormai prossimo dell'unificazione, il problema dei poteri del Parlamento Europeo, acquista una sua immediata rilevanza. Non si tratta tanto — la precisazione mi sembra opportuna — di aumentare i poteri di controllo. Si tratta di dar luogo, piuttosto, alla formazione, secondo il metodo democratico, di una rappresentanza dotata dei poteri costituenti e legislativi, di accentuare la dimensione popolare della Comunità.

Si tratta di dare all'avvio economico e tecnico della Comunità europea

un presidio di democratica rappresentanza, uno stimolo credibilmente popolare (...). In ordine alle pratiche modalità dell'elezione diretta, sono certamente formulabili varie ipotesi. Sarà compito specifico della Democrazia Cristiana, a livello europeo, mobilitare tutte le forze democratiche al fine di chiedere ai governi e ai parlamenti rispettivi, nei sei paesi, l'elezione a suffragio diretto dei deputati al Parlamento europeo, secondo gli articoli 108 e 138 dei Trattati di Roma.

L'attuazione può seguire come misura massima il progetto Heraud, e come misura minima il progetto Dehousse, che è quello depositato per iniziativa dell'Assemblea di Strasburgo presso gli stessi governi degli stati membri. È ben vero che la previsione degli articoli del Trattato considera i sei e non i cinque; ma essa si riferisce, per ciò che concerne l'attuazione, ai sistemi esistenti in ciascun paese. Il che significa che esiste un margine di autonomia, e perciò di iniziativa, riservato a ciascuno anche nell'ambito delle obbligazioni poste dai Trattati. È un margine che può ben essere utilizzato per spingere, anziché frenare. Non saremmo peraltro realisti come siamo se non avessimo chiara la consapevolezza di quali e quante difficoltà si ergono tra questa prospettiva e la realtà che noi perseguiamo, e non saremmo buoni calcolatori se non sapessimo quanto generale e tenace sforzo — nel tempo — dovremmo esercitare per raggiungerla. Ma proprio perciò è questione di volontà politica (...).

Ma con che mezzi questa politica procederà? Con quali forze potrà essere evocata l'anima popolare dell'Europa? Noi rappresentiamo una risposta vivente a questi interrogativi. Ma non dobbiamo tralasciare la verifica preliminare delle forze che si oppongono al processo di unificazione. Abbiamo detto del comunismo, la cui logica di opposizione si coglie molto meglio, come ho cercato di dimostrare, in un contesto mondiale. Anche il gollismo, per la verità, pretende ad una spiegazione attinta ad un quadro più vasto dell'Europa. In ogni caso sono evidenti le ragioni della nostra opposizione al gollismo. Esso ha sentito certamente la mondialità di tanti problemi, da quello cinese a quello dei paesi in via di sviluppo. Ma li ha proiettati però in un quadro politico — la nazione — e in un tono spirituale — l'esclusivismo nazionalistico — che sono del tutto impari alla grandezza dei temi affrontati. Sono temi di per sé insostenibili dalle forze di una anche grande nazione e delle sue sole riserve spirituali. Sono temi che — ricondotti al loro significato e peso giusto — possono trovare la risposta solo nelle dimensioni di una comunità. Il gollismo è stato prima di tutto uno stato d'animo, un atteggiamento di distacco rispetto alle comunità, ridimensionate a fatto tecnico avulso da ogni significato sopranazionale. In questo stato d'animo si innesta una concezione terzaforzista dell'Europa, mediatrice tra i due blocchi, che noi rifiutiamo, e che parte dalla contraddittoria presunzione che un'Europa esista già.

Ed anche della « indipendenza » e della dignità europea il gollismo vuol farsi carico.

Ma a nostro avviso l'indipendenza non è nell'isolamento ma nell'impegno con cui si possono favorire le già forti predisposizioni americane a partecipare con noi alla grande edificazione politica di una più vasta comunità. Senza di ciò, non l'Europa soltanto, ma il mondo intero stenterebbero a trovare soluzioni ai propri interrogativi, o anche solo la base di un dialogo. Ecco perché tutti i problemi toccati esigono oggi e domani, strumento di soluzione, ad un tempo politica e morale, il « Grande Stato », l'Europa.

Non rientra di solito nei compiti di queste schede (che si propongono solo di fissare a futura memoria alcune affermazioni signi-

ficative) quello di andare al di là delle parole, ricollegando affermazioni presenti ad azioni passate.

Tuttavia non possiamo esimerci da alcune osservazioni necessarie quando di documenti così lunghi — quali le relazioni e gli interventi del congresso di Taormina — se ne pubblicino solo estratti.

La prima osservazione riguarda la distanza tra i democristiani italiani e i democristiani europei. Ad essa si è già accennato, ma un'ulteriore conferma potrebbe trovarsi nei lavori della seconda commissione dove a ripetute condanne del regime franchista (De Renzola, Bell, Sieniewicz), ha fatto eco l'assoluto silenzio di Gonella e di Piccoli (né il problema era stato toccato dalla relazione di Rumor).

Una seconda osservazione vuole richiamare ai limiti del congresso che si è accentrato sulla relazione dell'on. Rumor ed i cui risultati non possono essere usati per giudicare la visione, assai meno agile e organica, che della politica estera ha questo grosso partito di potere. Resta da vedere se dalla relazione Rumor si possono trarre elementi sulla politica comune dei democristiani europei (che non sono solo quelli dell'Europa dei Sei). Ma per una previsione di questo tipo gli elementi sono ora troppo scarsi.

m. b.

Le alternative del PSIUP.

Il 10 gennaio 1964 si costituiva a Roma il Partito Socialista di Unità Proletaria che teneva il suo primo congresso nazionale il 19 dicembre 1965. Parlare dunque delle posizioni di politica estera del PSIUP significa anche tracciare un primo bilancio di tutte le aspirazioni e i tentativi che hanno caratterizzato questa nuova formazione politica della sinistra italiana.

Il PSIUP come nuova formazione politica ha rappresentato il punto di convergenza di un certo numero di personalità e correnti minoritarie della sinistra italiana, che vi hanno apportato ognuna il proprio particolare contributo. Non ci si può meravigliare di questo afflusso se si pensa ai temi che il PSIUP intendeva porre in discussione e verificare, che così venivano sommariamente individuati da un delegato all'assemblea costitutiva:

« Il decentramento del potere, l'indipendenza del movimento operaio dalla politica estera sovietica, l'autogoverno, le forme della democrazia diretta che non delega il potere a gruppi "illuminati"; la distinzione tra le funzioni dello stato socialista e i compiti del partito; il policentrismo e le esigenze (o vie) nazionali; l'autonomia dell'azione sindacale; le nuove forme della lotta per la pace; l'internazionalismo del movimento operaio; (...) e così via ».

Un grosso impegno dunque, cui corrispondevano grosse scelte in campo di politica estera. L'on. Tullio Vecchietti, segretario del nuovo partito, nella relazione introduttiva all'assemblea del 1964, dopo aver brevemente delineato i termini della lotta all'imperialismo, e quindi contro i patti militari e per un neutralismo attivo nei confronti del terzo mondo e dei paesi socialisti, parlando della situazione europea faceva una prima interessante analisi dei rapporti fra gollismo e politica americana:

« Negli stessi paesi più avanzati dell'Europa il kennedismo si è presentato come alternativa al gollismo, senza però dare neppure una prospettiva alla soluzione del problema dell'effettiva indipendenza e della necessaria funzione mondiale dell'Europa che De Gaulle vede in termini di nazionalismo rinnovato. Il kennedismo ha combattuto il gollismo soprattutto per salvare l'egemonia americana in Europa e ha fornito con ciò armi efficaci di lotta al nazionalismo delle patrie europee che, non circoscritto a De Gaulle, può essere rovesciato non col moderato atlantismo, ma con una politica autonoma di alternativa europea che parta da sinistra, dalle classi lavoratrici. I primi passi verso questa direzione ci sono, anche se timidi e contraddittori: ma noi non dobbiamo esserne soltanto spettatori ».

79

Era questa quindi una interessante posizione, nettamente più avanzata di quella comunista, capace di migliori conseguenze, poiché, seppure non rinunciava tatticamente ad accettare alcune delle posizioni golliste, pure ne vedeva i limiti e soprattutto proponeva una partecipazione personale in prima linea.

« L'esigenza del disimpegno nucleare, del controllo delle stesse forze armate tradizionali (almeno in Europa) (...) è condivisa dai partiti comunisti dell'Europa occidentale, dalle socialdemocrazie scandinava, inglese, francese e belga; va al di là di questi stessi partiti. Domani potrebbe diventare il primo obiettivo di una sinistra europea, in alternativa all'Europa delle patrie, come ha riconosciuto lo stesso Spaak (...). La sinistra europea deve proporsi il problema dell'indipendenza dell'Europa come condizione necessaria per una nuova politica verso il resto del mondo: URSS e paesi socialisti, paesi sottosviluppati, Stati Uniti. Una sinistra europea che non sapesse offrire una propria autonoma soluzione ai rapporti coi paesi socialisti e coi paesi sottosviluppati e si accodasse al moderato atlantismo, sarebbe, per ciò stesso, una forza subordinata alla strategia generale dell'imperialismo ».

Quindi il punto fondamentale di queste analisi è sempre uno: l'alternativa socialista al mondo capitalista. Ed è in questa prospettiva che la lotta contro la socialdemocrazia diventa il fatto determinante della politica del PSIUP. La socialdemocrazia infatti rappresenta, secondo questa ottica, niente altro che l'inserimento nel sistema o, peggio, la razionalizzazione del sistema con l'inquadramento della classe operaia e lo svilimento della funzione sindacale. Dopo la morte di Kennedy, il Vietnam, Santo Domingo, la politica estera di « conteni-

mento » di Johnson, i socialisti unitari riprendono in pieno le loro tesi di contestazione, irrigidendo via via le loro posizioni.

Vecchietti nella sua relazione introduttiva a questo primo congresso ha detto: « La legittimità del PSIUP è nel rifiuto che esso fa della socialdemocrazia ». È questo il *leit-motiv* di tutto il congresso, ed è questa la chiave interpretativa delle posizioni che vengono assunte dal partito. In realtà, come notava Lucio Luzzatto, si tratta in buona parte della tradizione culturale morandiana, alla ricerca della propria dimensione ideologica « non nella esegesi dei testi, ma nella esegesi della lotta », convinti della « necessità del superamento della socialdemocrazia nella sua duplice espressione di riformismo e massimalismo ». Ed è possibile ridurre ad un facile schema la posizione di politica estera dei socialisti unitari, seguendo il discorso fatto al congresso dal delegato Pio Baldelli, uno dei discorsi più chiari in proposito:

80

« Per quanto riguarda il problema della pace (...) bisogna anzitutto precisare che esistono solo due vie: o l'integrazione nel sistema o la prospettiva socialista (...). Non bastano le marce per la pace, le sottoscrizioni, le petizioni (...), tutto ciò è un mezzo preliminare per smuovere l'opinione pubblica, ma non garantisce la pace. La vera strategia alternativa è costituita da un'azione globale di contestazione attuata in modo diverso a seconda delle condizioni di ciascun paese (...). Dunque a ognuno la sua parte, e al movimento operaio occidentale spetta la parte di contestare il sistema nel punto di massima concentrazione del capitale: la lotta di classe nei paesi avanzati resta il momento fondamentale di una strategia anti-imperialista a livello mondiale ».

Ed è secondo questo schema che Vecchietti analizza il problema del « nuovo equilibrio capitalistico di dimensioni nazionali ed internazionali » che « apre grossi problemi al movimento di classe, alle altre forze democratiche in Italia, in Europa e nel mondo intero ».

Si tratta dunque di una visione particolarmente dura e univoca, per cui, secondo Dario Valori,

« siamo di fronte ad uno sforzo massiccio per affermare una determinata visione — una visione americana — della politica di coesistenza pacifica (secondo Vecchietti neppure diretta allo status quo, ma aggressiva) la quale investe oggi anche l'Europa (...). In altri termini tutti sanno cosa significhi per i paesi socialisti più immediatamente a confine con la Germania di Bonn, per la Polonia, per l'Unione Sovietica, l'idea del riarmo atomico della Germania. Se in questo momento viene ripresa con forza tale idea, se il Dipartimento di Stato si fa prendere la mano dai militari per attuare nuovi progetti, ciò non avviene a caso, è una pressione che viene esercitata sull'Unione Sovietica (...), è un'operazione volta a dividere ulteriormente il campo socialista ».

Più interessante è l'analisi di Vecchietti sui rapporti all'interno dell'alleanza occidentale; analisi che, se pure non offre prospettive

politiche nuove, fornisce però alcuni spunti per studiare le possibilità di un nuovo impegno europeo delle sinistre socialiste. Infatti, secondo Vecchietti,

« nel resto del mondo capitalista le tendenze centrifughe si accentuano, non soltanto per la politica francese di progressivo disimpegno dall'Alleanza Atlantica e di resistenza alla politica americana in ogni parte del mondo, ma anche per l'atteggiamento degli altri paesi; (...) la crisi all'interno dell'area capitalista non è circoscritta ai rapporti politici e militari (...); vi sono cause di fondo che risalgono alle contraddizioni economiche interne ed esterne, nello schieramento internazionale capitalistico, che si riflettono anche sui rapporti politici e militari. La crisi all'interno dell'area atlantica è dovuta anche alla politica dei monopoli americani che promuovono e sollecitano l'unificazione del mercato capitalistico mondiale per imporre la loro egemonia economica sull'area capitalista unificata (...). La crisi del MEC e le difficoltà insorte nelle trattative fra le aree economiche in cui si organizza il mondo capitalistico, hanno aperto in forme anche drammatiche un conflitto gigantesco di interessi che va sempre più orientandosi attorno a due politiche di concentrazione ed internazionalizzazione dei maggiori gruppi industriali, la prima d'accordo e la seconda in concorrenza con il capitalismo americano ».

81

È a questo punto dell'analisi che cominciano le difficoltà per le sinistre socialiste: infatti è a questo punto che bisogna prendere posizione in questo scontro fra due tendenze, ambedue capitaliste. La logica della politica anti-americana vorrebbe che si appoggiasse ogni tentativo volto a creare un oppositore all'egemonia mondiale, sia pure questo oppositore un De Gaulle. Ma è appunto questo il problema: si può appoggiare un fatto di conservazione e di reazione, solo perché eccentrico ad una linea di sviluppo che si vuole contrastare? Non si rischia piuttosto di farsi rinchiudere in una logica politica ancora più angusta e di avviarsi perciò all'isolamento e alla sconfitta?

Vecchietti tenta di ritrovare una sua linea autonoma tra questi due pericoli, ma se nel 1964 poteva agevolmente tratteggiare un nuovo impegno, una terza via della sinistra europea, a due anni di distanza il suo discorso rischia di perdere il suo vero momento positivo di attiva proposta politica, e di risultare così semplice attendismo.

È per questo che, pur affermando che De Gaulle mira « decisamente alla integrazione capitalistica europea », Vecchietti gli riconosce una dimensione « autonoma e garantita da una politica nuova verso i paesi socialisti e verso il terzo mondo », per cui si limita ad ammonire in qualche modo le sinistre francesi a non abbandonare quanto di nuovo può aver prodotto il gollismo. È interessante notare come ormai Vecchietti parli di sinistra francese od italiana, e non nomini più la sinistra europea. È anche interessante considerare come in fondo la politica nuova di De Gaulle nei confronti del terzo mondo sia ben poca cosa, se poi lo stesso Vecchietti ne ritrova i limiti neo-colonialisti

per quel che riguarda la politica della Comunità europea (e quindi essenzialmente la politica francese) nei confronti dei paesi africani.

Comunque, a proposito dell'alternativa a De Gaulle, Vecchietti nota:

« Ma l'alternativa democratica e di sinistra al gollismo sarà una politica efficace solo se farà perno sul movimento di classe. Una politica coerentemente antimperialista e di dimensioni europee deve sfruttare le contraddizioni nuove aperte dalla concentrazione e dall'internazionalizzazione dei maggiori gruppi industriali, per avviare una politica a livello europeo di trasformazione della società in senso socialista (...). La bandiera innalzata da De Gaulle contro l'imperialismo americano, per fini nazionalistici e di conservazione dinamica del capitalismo francese ed europeo, in realtà deve ancora diventare una politica. Per tentare di farlo De Gaulle è stato costretto a rivedere le relazioni con i paesi socialisti e a stabilire con essi rapporti non occasionali ed organici. Tutto ciò apre problemi che sono in contrasto con la strategia capitalista e col neo-capitalismo gollista. In altre parole il gollismo apre problemi che sono del dopo il gollismo, cioè di forze nuove che siano in grado di fare una politica antimperialista conseguente ».

82

Posizione quindi duplice, di condanna ma anche di accettazione, che rivela però il limite di non potersi impegnare a fondo per battaglie democratiche, sia pure limitate, che non soddisfino appieno la continua preoccupazione di contrapporsi al sistema nella sua globalità, senza nessuna concessione.

Si possono però così correre dei gravi rischi di involuzione, e Lelio Basso sembra avvertire questo pericolo quando afferma:

« Compagni, il movimento operaio ha un'antica tradizione internazionalista e, direi, in molti periodi della sua storia, quest'anima internazionalista si è fatta sentire; ma essa è certamente decaduta in un prosieguo di tempo. Ed oggi troppe volte noi vediamo i movimenti operai chiusi nelle frontiere del loro paese, preoccupati soltanto delle loro lotte particolari, e l'internazionalismo rimane per i discorsi domenicali, rimane magari per le affermazioni programmatiche, rimaneva anche nel PSI per gli applausi dei Congressi; ma se ne perde in gran parte il vigore. Invece noi oggi assistiamo a questo fenomeno: che il capitalismo, che una volta ci rimproverava il nostro internazionalismo, il capitalismo che una volta era ferocemente nazionalista, oggi ha scoperto esso l'internazionalismo e su questa strada, purtroppo, cammina più rapidamente di noi. Le strutture internazionali del capitale sorgono, si sviluppano, crescono e condizionano anche il movimento operaio ».

Il pericolo di un isolamento è dunque presente e viene riaffermata con forza la necessità di un adeguamento. Vecchietti concludendo il congresso riprende e sviluppa questi temi, ma lascia come opzioni politiche fondamentali quelle che già aveva delineato all'inizio: una più attiva politica pacifista dell'Italia, la creazione di zone demilitarizzate nel Baltico, nell'Europa centrale e nel mediterraneo verso il disarmo europeo, l'uscita dell'Italia dalla NATO. Temi questi tutti

su cui si può fare ampia discussione, ma che non rappresentano ancora un programma unitario e in qualche modo organico per quella sinistra europea che si prospettava nel 1964. Tuttavia Vecchietti, in conclusione, rilancia in qualche modo questo tema, e afferma:

« Scontri di interessi, convergenze di interessi, vediamo di giorno in giorno svilupparsi a livello mondiale e dell'area capitalista. Di fronte a questo nuovo quadro anche nell'Europa occidentale, anche nell'area capitalista nel suo insieme, il movimento di classe, politico o sindacale, è rimasto indietro ed in modo particolarmente importante per cui si impone la necessità di condurre una rapida azione perché si riguadagni il tempo perduto e si ricreino le condizioni effettive, che non possono non essere, anche a livello internazionale, della lotta nelle nuove condizioni in cui il proletariato e le classi lavoratrici si trovano.

Ecco la necessità che noi abbiamo sottoposto, nel corso dei nostri incontri con le delegazioni di altri partiti, socialisti e comunisti, la necessità che questa lotta a livello europeo assuma una nuova dimensione, una nuova fisionomia, non possa esser vista con quella dimensione e quella fisionomia che ha avuto nel corso del ventennio passato (...). Ed ecco la ragione per la quale il movimento di classe, anche sul piano internazionale, deve adeguare le proprie strategie, deve adeguare i propri strumenti, deve avere una visione nuova di quelli che sono i rapporti all'interno delle aree omogenee e fra aree omogenee e altre aree (...). Noi consideriamo come un fatto altamente positivo gli incontri a livello delle centrali sindacali francesi ed italiane che ci sono stati in questi giorni e che hanno dato almeno un'indicazione per superare nel campo sindacale condizioni di stretta e chiusa visione nazionale. Noi pensiamo che questo lavoro debba essere portato avanti, esteso ed allargato e soprattutto deve essere ripreso e portato avanti il lavoro a livello politico ».

83

Ma se questi discorsi potranno far riprendere forse ai partiti socialisti il distacco che essi hanno rispetto ai problemi internazionali, quali sono le effettive proposte che essi avanzano?

È mancato al I congresso del PSIUP il contributo su questi temi di Foa e Lami che, impegnati nella centrale sindacale della CGIL e nelle riunioni internazionali della FSM, hanno svolto un interessante lavoro in questo senso. Può essere comunque interessante considerare l'apporto dato alla discussione da Antonio Lettieri, anche lui sindacalista, in due articoli pubblicati recentemente sul settimanale del PSIUP, *Mondo Nuovo*.

In essi Lettieri, dopo le recenti riunioni di Lussemburgo, ne analizza i risultati e si pone la domanda se sia possibile un'alternativa al MEC. È questo il punto nodale della politica delle sinistre socialiste, che oscilla dalla volontà di « ibernare » il MEC espressa da Riccardo Lombardi, alla teorizzazione della « reversibilità » secondo alcuni comunisti, fino all'inserimento teorizzato da altri. Lettieri per conto suo afferma che vi sono diverse possibilità. In sintesi si può dire che, a suo avviso, vi sono diversi modi di porsi del capitalismo europeo rispetto al tentativo di egemonizzazione di quello americano. La

Francia infatti cercherebbe una dimensione autonoma del capitalismo europeo, mentre gli altri paesi, per diverse ragioni, vedrebbero di miglior occhio uno stretto rapporto col capitalismo americano. La Germania sarebbe spinta a ciò dalla volontà di essere l'interlocutore principale degli USA in una comunità atlantica, mentre l'Italia non farebbe che riaffermare un suo desiderio alla subordinazione, prima agli USA e poi alla Germania. Che può fare il movimento operaio italiano? Lettieri nega che, dal presupposto dell'irreversibilità del processo di internazionalizzazione del capitale nel MEC, ne debba discendere che il movimento operaio debba integrarsi ad esso.

84 « Questa conclusione è, secondo noi, duplicemente errata. In primo luogo perché ipotizza una « democratizzazione » conseguibile per via istituzionale di un processo economico e politico strutturalmente dominato dalle grandi concentrazioni economiche. In secondo luogo perché fa indebitamente coincidere il processo reale di ampliamento delle forze produttive, e della conseguente integrazione dei mercati, con il caso particolare del MEC nella forma in cui fu concepito dai Trattati di Roma (...). Senonché il problema non è contrastare i processi di integrazione internazionale, contrapponendo un assurdo ritorno a concezioni di autarchia nazionale, ma sapere se è possibile organizzare la collaborazione economica internazionale secondo schemi diversi da quelli configurati nel trattato che istituisce il MEC ».

Ed a proposito di una tale alternativa Lettieri afferma:

« L'integrazione che si attua nel MEC sotto la direzione del capitalismo USA è una camicia di forza per l'economia nazionale. L'alternativa possibile e necessaria non consiste in una fuga all'indietro, ma in un'organizzazione della collaborazione economica internazionale qualificata da due elementi: 1. L'assunzione delle direzioni del processo di internazionalizzazione da parte dello stato (e ciò implica una diversa organizzazione dei rapporti fra lo stato e la economia nazionale); 2. I rapporti d'integrazione non possono essere limitati all'area dei paesi capitalisti, ma debbono essere estesi ai paesi socialisti e ai paesi in via di sviluppo ».

Come si vede questa è un'alternativa ancora molto rozza e poco convincente: non si vede ad esempio con quali capacità, volontà e forze politiche sia possibile arrivare ad una simile ipotetica soluzione, e con quali costi, mezzi e tempi di attuazione. Questa non è ancora una soluzione, né la prospettiva di un'azione politica concertata a livello europeo: è ancora una volta l'inizio di un dibattito.

Proprio questo infatti è il vero punto debole della politica dei socialisti unitari: facilmente se si scorrono le loro varie prese di posizione si potrebbe arrivare a pensare che essi rappresentino il miglior e più vivo contributo dell'ala marxista della sinistra italiana. Tuttavia restano pur sempre legati alle impostazioni di carattere generale, senza arrivare a delineare una vera politica di alternativa. Non basta affermare la necessità di un'alternativa per crearla ipso facto.

È per questo forse che molto raramente l'impegno politico del PSIUP si è concretamente differenziato da quello comunista, e il più delle volte è parso, semplicemente, andare a rimorchio dei comunisti.

S. S.

Per una nuova Internazionale socialista.

Una delle caratteristiche dell'attuale momento politico italiano è la consapevolezza che i partiti hanno acquisito del limite delle loro organizzazioni nazionali e della necessità di por mano a nuove strutture o di modificare o rafforzare quelle esistenti. In questa riorganizzazione sono naturalmente facilitati i partiti che fanno capo alle tre maggiori e meglio distribuite tendenze politiche europee e cioè i democristiani, i socialisti e i liberali, le tre tendenze — notiamo per inciso — intorno a cui sono organizzati i tre gruppi parlamentari all'Assemblea di Strasburgo.

In questo quadro i socialisti si presentano con un punto di favore — per aver dato vita a Strasburgo a un gruppo parlamentare che è probabilmente il più efficiente — e con uno di sfavore per il presentarsi a livello internazionale con una organizzazione che in tre quarti di secolo ha dimostrato molte velleità ma poca efficienza.

Il problema è stato affrontato con una certa autocritica e spregiudicatezza dal segretario del PSDI (l'unico dei tre partiti socialisti italiani rappresentati nell'Internazionale socialista) in occasione dell'ultimo congresso di Roma.

« È inammissibile — ha detto l'on. Tanassi — che, mentre i partiti liberali e democristiani stanno facendo sforzi cospicui per dare dimensione e soluzione internazionale alle loro impostazioni, i socialisti, che sono sorti come movimento essenzialmente internazionalista e che almeno al livello dei principi non hanno mai abbandonato tale posizione, non riescano a dare alla loro Internazionale una compattezza, una omogeneità, una solidarietà, una funzionalità più precisa ed operante. È assolutamente necessario che l'Internazionale socialista divenga in un tempo ragionevole uno strumento di coesione e di pianificazione politica concreta, mettendosi in grado di amalgamare gli atteggiamenti di tutti i partiti socialisti aderenti. Sappiamo bene che le esigenze delle singole comunità nazionali tendono a sovrapporsi e talvolta a contrapporsi alle esigenze internazionali dell'organizzazione socialista; sappiamo benissimo che l'Internazionale nell'assolvimento del proprio compito deve tener presenti i dislivelli talvolta vertiginosi del grado di sviluppo dei vari paesi appartenenti ad aree geo-economiche diverse; ma appunto di questo si tratta: costituire un'avanguardia di forze organizzate capace di dimostrare con il suo esempio che è necessario e quindi possibile superare le tradizionali politiche di eroismo nazionale o comunitario in vista di fini mondiali. Su questo piano, cioè su un'area mondiale, si risolverà d'altronde il nostro contrasto storico con il comunismo che asserisce di essere una forza unitaria internazionalista ».

Pochi e generici invece gli altri accenni alla politica internazionale per la quale l'on. Tanassi si richiama all'autorità dell'ex segretario del partito ed ora Presidente della Repubblica.

86

« La politica che noi vogliamo è la politica estera fatta da Saragat alla Farnesina, la stessa che il Presidente della Repubblica, d'accordo con il governo, tuttora favorisce con i suoi viaggi. (...). Vogliamo una politica estera franca e chiara senza sottintesi, senza sfumature (...). Vogliamo infine una politica estera ispirata alle effettive esigenze politiche ed economiche di un Paese di 50 milioni di abitanti, che è, per valore intellettuale e tradizioni storiche, uno dei primi del mondo (...). I cardini e le direttive di questa politica debbono essere la fedeltà alle alleanze, l'amicizia e la comprensione nei confronti di tutti, la costruzione e il rafforzamento di una società internazionale fondata sulla libertà, sulla dignità, sulla giustizia sociale (...). Ma la nostra azione di fondo non può astrarre dalle circostanze in cui dobbiamo operare. Fino al giorno in cui potremo realizzare un piano organico di disarmo generale e controllato, la pace dipenderà unicamente dall'equilibrio delle forze. Per questo consideriamo tuttora valida l'Alleanza Atlantica che è elemento determinante di tale equilibrio, ed è, quindi, nella situazione attuale, un fattore di pace.

Vogliamo un'Europa unita per chiudere definitivamente la porta ai conflitti che così inutilmente hanno diviso il nostro continente e per dare ad esso, sul piano mondiale, il peso politico che soltanto l'unione delle nostre rispettive forze e risorse può darci. Vogliamo un'Europa sopranazionale, fondata sul consenso dei popoli, profondamente democratica e per ciò stesso fattore di pace e di democrazia nel mondo. Sappiamo che la strada sarà lunga, irta di difficoltà e di sacrifici. Occorre, quindi, operare per tappe, con gradualità e con pazienza.

Occorre procedere ancora per un certo tempo sulla via della collaborazione tra governi. Ma la naturale lentezza dei grandi sviluppi storici non può e non deve raffreddare il nostro entusiasmo. Ci confortano i progressi che nonostante le difficoltà di ogni genere compiamo ogni giorno sulla strada della integrazione economica; ci conforta soprattutto il pensiero che tale integrazione finirà per sfociare inevitabilmente in quella politica.

Pochi accenni, come si vede, la cui genericità non è del tutto giustificata dalla premessa del segretario del PSDI di volersi limitare ad alcuni tratti essenziali. Pochi accenni che lasciano anche perplessi là dove Tanassi mostra di credere — pur dopo la crisi comunitaria del 30 giugno — che all'unificazione economica seguirà come conseguenza necessaria l'unificazione politica.

Sulla crisi del Vietnam la relazione, dopo aver identificato la posizione del PSDI con quella inglese, così prosegue:

« Comprendiamo la posizione degli Stati Uniti e sappiamo che nel difendere l'indipendenza del Sud-Vietnam essi difendono la libertà di tutti. Allo stesso tempo, tuttavia, appoggiamo, quando ciò è possibile, ogni sforzo onesto e realistico diretto a raggiungere un componimento pacifico del conflitto. Gli Stati Uniti sono oggi costretti a percorrere una difficile strada tra due abissi: la capitolazione e la guerra totale. La prima è inammissibile perché sarebbe un incoraggiamento agli estremisti cinesi e la seconda è

da evitare con ogni possibile sforzo. Come socialisti non possiamo quindi che approvare pienamente gli sforzi che l'America e con essa tutti gli uomini di buona volontà stanno oggi facendo per esaudire le speranze di tutti coloro che credono nell'uomo e riportare la pace in un paese tanto straziato dalla guerra ».

Passando agli interventi sui problemi di politica internazionale sono intervenuti il sottosegretario agli esteri, on. Lupis, Antonio Cariglia (vicesegretario del PSDI e membro dell'ufficio di collegamento dei partiti socialisti della Comunità europea), l'on. Levi Sandri (della Commissione della CEE) e Gino Ippolito.

« L'attuale periodo di distensione o di coesistenza pacifica — ha detto Antonio Cariglia —, pur fondato su posizioni che potremmo definire di stallo nucleare, è tutt'altro che un periodo statico.

È vero che Cuba e Berlino per Mosca come l'Ungheria per Washington, su un terreno di strategia militare e politica, hanno in buona sostanza costituito importanti reciproche assicurazioni circa la volontà di impedire innovazioni di rilievo nello *status quo*. È tuttavia altrettanto vero che nel corso degli ultimi otto anni abbiamo assistito ad un dinamismo senza precedenti da parte dei due blocchi, ad iniziative sono sempre corrisposte iniziative concorrenti nei più diversi settori della politica mondiale, mentre si moltiplicano le crisi, le guerre locali, le occasioni e i motivi di turbamento internazionale ».

87

Di quali possibilità d'azione dispongano i paesi occidentali è il tema su cui prosegue l'intervento di Cariglia affrontando il problema della riforma della NATO e l'atteggiamento gollista:

« Essenziale, a nostro avviso, sarà rimuovere le obiezioni circa una effettiva disponibilità dell'arsenale missilistico americano in caso di aggressione ai paesi europei alleati.

A nostro parere, l'unico modo per fare del Patto uno strumento efficiente e moderno è quello di renderlo organismo di effettiva responsabilità comune, un centro comunitario di decisione e basato su un rapporto tra eguali in ordine ad una politica mondiale tendente alla ricerca della pace e della sicurezza (...).

La responsabilità del Presidente De Gaulle risiede appunto nel fatto di non aver capito che attraverso un'Europa unita politicamente ed in grado di dare all'Alleanza l'enorme contributo della sua esperienza scientifica e del suo potenziale industriale, sarebbe stato possibile dare una risposta efficace alle tesi del Generale Gallois, più di quanto potrà mai darla la cosiddetta *force de frappe*. Ma anche se siamo convinti che il problema della difesa è una delle componenti di una politica ben più ambiziosa, non dobbiamo disperare di ritrovare a breve scadenza la nazione francese associata agli altri paesi d'Europa per riprendere il cammino unitario inalveato ormai nel corso inarrestabile della storia ».

Tornando alla piccola Europa, l'on. Levi Sandri deve anche lui fare i conti con il generale De Gaulle a proposito della crisi della Co-

munità europea. Quelle che De Gaulle chiama « condizioni ragionevoli per la Francia », osserva Levi Sandri,

« significano scartare le soluzioni care a quelli che egli chiama tecnocrati irresponsabili e senza patria, che sognano un'Europa economicamente e politicamente unita, mentre quando egli parla di adesione di nuovi paesi può darsi che pensi all'Inghilterra, ma anche alla Spagna di Franco, il che sarebbe particolarmente grave, perché la CEE è e deve restare una Comunità di popoli liberi e democratici (...).

I 5 governi, pertanto, dovrebbero mantenere una posizione di strenua ed intransigente difesa dei Trattati di Roma, anche a costo di proseguire temporaneamente a 5 la costruzione dell'Europa. Certo, la Germania sarebbe in questa combinazione preponderante ed alla lunga temibile, ma scegliere l'altra via, quella della capitolazione a De Gaulle, significherebbe praticamente rinunciare al progresso integrativo.

88

La scelta si pone in termini particolarmente chiari e particolarmente drammatici. I paesi europei devono decidere se continuare ad essere formalmente sovrani, ma sostanzialmente oggetto della politica internazionale dei grandi complessi economici e statali mondiali, con gli Stati Uniti, l'URSS o la Cina comunista, o se invece essi non debbano cedere una parte della loro sovranità formale per svolgere, uniti, una loro funzione effettiva nella politica mondiale.

Di fronte ad una posta così importante c'è da chiedersi se sia possibile che essa sia giocata solo da sei ministri o da sei governi, o se invece non si dovrebbero consultare i popoli europei, attraverso un referendum o tramite la elezione di un'assemblea apposita ».

Concludiamo questa rassegna con l'intervento di Gino Ippolito che cerca di tratteggiare le caratteristiche di una politica internazionale che neutralizzi gli aspetti negativi dello stato di benessere.

« Noi riconosciamo, e ne diamo atto, che l'economia del benessere ha contribuito al consolidamento e alla stabilizzazione delle istituzioni democratiche nei più avanzati paesi occidentali, cancellando addirittura dalla scena politica e dalla rappresentanza parlamentare le formazioni di ispirazione autoritaria comuniste o fasciste.

Ma dobbiamo rilevare che il vero difetto dello stato di benessere sta nel fatto che esso tende ad imprimere alle forze politiche, economiche e sociali orientamenti isolazionistici, protezionistici o nazionalistici.

Nei rapporti di cooperazione economica internazionale, è indispensabile superare lo stato di benessere con un grande impegno di solidarietà umana tra tutti i paesi per garantire il raggiungimento di un mondo di benessere.

Occorre superare gli egoismi a sfondo nazionalistico, abbandonare la indifferenza verso le umane esigenze di giustizia sociale e di redistribuzione dei redditi, occorre organizzare e statalizzare l'economia mondiale.

L'unità europea è una costruzione indispensabile ad una più ampia cooperazione economica mondiale. L'Europa ha già oggi, ed ancor più avrà in futuro, una sua funzione come anello di congiunzione tra l'economia più avanzata degli Stati Uniti d'America e il resto del mondo; soprattutto dei paesi meno avanzati e sviluppati, alcuni dei quali non riescono neppure a

compensare con l'aumento del prodotto nazionale il naturale accrescimento demografico (...).

Tra le scadenze immediate il *Kennedy-round* costituirà il banco di prova della reciproca volontà dei paesi occidentali di aprire i mercati, stimolando l'ammodernamento delle industrie a costi concorrenziali e creando così una premessa indispensabile per gli ulteriori accordi multilaterali di stabilizzazione dei prodotti di base e per una più effettiva opera di solidarietà nei confronti dei paesi nuovi del terzo mondo. Questi richiedono ovviamente un più consistente aiuto finanziario per rompere il circolo vizioso del sottosviluppo, ma anche una revisione profonda dei comportamenti dei paesi industrializzati ed il riconoscimento della possibilità effettiva di vendere i propri prodotti industriali nei mercati occidentali ».

g. b.

La solitudine europea dei comunisti.

Esaminando le tesi congressuali si è già parlato di alcuni dei problemi su cui si è concentrato l'XI congresso del Partito Comunista Italiano svoltosi a Roma alla fine di gennaio: ci limiteremo perciò solo a qualche considerazione aggiuntiva.

La relazione del segretario on. Longo è iniziata con un largo esame della situazione mondiale. Ma questo interesse ai problemi internazionali — così scarso nel nostro paese — non deve trarre in inganno: e infatti tutto il congresso si è concentrato sui problemi della politica italiana e su quelli interni del partito, raggiungendo il suo culmine nella polemica tra gli onn. Longo e Ingrao sull'ammissibilità delle correnti nel PCI.

Della relazione del segretario del partito citeremo due passi. Nel primo di essi — che conclude quasi il panorama internazionale — l'on. Longo dà alcune indicazioni concrete per una nuova politica estera italiana che dovrebbe essere portata avanti « con democratici di ogni ispirazione, laici e cattolici, senza preclusione alcuna ».

« Su tre punti, in particolare, mi sembra che sia ora possibile e necessario sviluppare una ricerca e un discorso con queste forze. È in base a questi punti, anche, che giudicheremo l'orientamento di politica estera del nuovo governo:

1) Disimpegno atomico dell'Italia e rifiuto di ogni riarmo atomico della Germania;

2) Iniziativa della politica estera italiana, per contribuire alla creazione di condizioni internazionali che rendano possibile, alla scadenza del Patto atlantico, la sostituzione delle alleanze oggi esistenti — Patto atlantico, Patto di Varsavia — con un patto di sicurezza collettiva europea. Ciò presuppone, evidentemente, una serie di iniziative, tese a riannodare il dialogo Est-Ovest in vista di accordi, anche parziali, per un congelamento degli armamenti atomici e una riduzione, bilanciata e controllata, degli armamenti convenzionali.

3) Riconoscimento della Repubblica popolare cinese e dei suoi diritti

alle Nazioni Unite, e riconoscimento dell'esistenza della Repubblica democratica tedesca, e della frontiera Oder-Neisse, come base per la soluzione dei problemi ancora aperti nel cuore dell'Europa. In primo luogo, naturalmente, noi chiediamo una dissociazione netta dell'Italia dall'aggressione al Vietnam e un'azione coerente per favorire una soluzione di pace, sulla base degli accordi di Ginevra del 1954 e del riconoscimento dei diritti alla indipendenza e alle libere scelte politiche e sociali del popolo vietnamita.

L'obiettivo al quale tendiamo noi comunisti è il superamento dei blocchi e la neutralità dell'Italia. Noi pensiamo che, sui punti indicati poc'anzi, sia possibile realizzare larghe unità di forze politiche e sociali. Non pensiamo però che una nuova qualificazione della politica estera italiana debba portare ad un impossibile isolamento internazionale del nostro paese. Pensiamo, al contrario, che l'Italia possa e debba essere protagonista di un discorso europeo, teso a superare le divisioni profonde che oggi esistono nel nostro continente, a realizzare, cioè, una reale unità dell'Europa ».

90

Quale sia il discorso europeo che deve portare a una reale unità dell'Europa, l'on. Longo lo dice in altra parte della relazione dedicata ai problemi della penetrazione del capitale americano.

« Il movimento operaio non può non combattere decisamente questa invadenza americana, ma esso non può nemmeno — in nome della difesa dell'economia europea — accettare una politica che spinga a concentrazioni ed accordi di sempre più ampie dimensioni, tra i maggiori gruppi monopolistici europei entro o al di là dei confini del MEC.

Il movimento operaio europeo, le forze democratiche europee debbono avere una loro autonoma linea di collaborazione economica tra tutti i paesi d'Europa, e tra questi e i paesi in via di sviluppo al fine di un effettivo consolidamento della loro indipendenza.

Noi comunisti riteniamo che si debba agire all'interno del Mercato Comune per una revisione di tutte le decisioni che intralciano lo sviluppo degli scambi con tutti i paesi dell'Europa (capitalistica e socialista) o comportino una subordinazione a interessi monopolistici.

E riteniamo che, oggi, si debba agire anche contro il rafforzamento di un'autorità sovranazionale che possa limitare l'autonomia di decisione dei parlamenti nazionali.

È urgente arrivare su questo problema ad una franca discussione con quelle forze democratiche italiane, che, come noi, sono interessate a riaffermare la piena libertà del nostro parlamento di avviare una politica di riforme e di programmazione democratica secondo gli interessi popolari e nazionali.

Non ci si dica che noi siamo avversari di ogni idea e di ogni istanza europeistica. Abbiamo più volte riconosciuto il carattere oggettivo della tendenza a forme nuove di collaborazione e integrazione economica internazionale. Ribadiamo questa convinzione, ma più che mai riaffermiamo l'esigenza che non siano le forze e gli interessi del grande capitale a guidare la vita economica dell'Europa occidentale.

Siamo pronti a discutere per quali vie sia possibile far prevalere questa esigenza. Non abbiamo nessuna difficoltà a battere strade nuove e a cercare punti di contatto con posizioni di altre forze democratiche. Siamo del parere che il movimento operaio debba battersi perché l'intervento pubblico nell'economia assuma una funzione antimonopolistica, di effettiva difesa degli interessi nazionali ed europei (...).

Noi proponiamo che su queste questioni le forze democratiche e di sinistra dell'Europa occidentale trovino il modo di incontrarsi e discutere, anche attraverso specifiche iniziative di cui non soltanto noi avvertiamo l'opportunità e l'urgenza. Noi vogliamo operare perché attorno ai problemi della vita e dell'avvenire economico e politico dell'Europa si sviluppino rapporti di collaborazione tra le forze democratiche e progressive europee (...).

Grande valore hanno, anche in questo quadro, i rapporti di più stretta collaborazione che si sono stabiliti negli ultimi tempi tra il nostro partito e il grande partito comunista francese che, per la sua forza e la sua iniziativa unitaria, assolve una funzione di primaria importanza a livello europeo. Su un altro piano di grandissimo rilievo è la recente decisione della CGIL e della CGT di istituire un Comitato permanente d'intesa; e pure altamente significativa è la presa di posizione della Federazione del lavoro belga per un programma comune delle organizzazioni sindacali europee, aderenti alla CISL e alla FSM.

Come si vede la nostra è una piattaforma nazionale, di trasformazione democratica della società, che però si colloca — come sempre si è collocata la via italiana al socialismo — in una visione strategica internazionale di lotta contro l'imperialismo e per la pace ».

91

Abbiamo già esaminato le antinomie e le contraddizioni della posizione comunista sull'Europa. Ma dal brano che abbiamo citato traspare anche il senso di « solitudine » europea che è causa di quelle contraddizioni, e l'appello alle forze democratiche della sinistra europea è qui particolarmente accorato.

La risoluzione e gli atteggiamenti emersi al convegno del Gramsci sono comunque completamente rientrati. Ne è prova l'autorevole intervento dell'on. Alicata del Comitato Centrale del PCI, di cui riportiamo un estratto del resoconto dell'*Unità*.

« Alicata ha posto due precise questioni: quella dell'uscita dell'Italia nel 1969 dal Patto atlantico indicando al tempo stesso una concreta prospettiva di collocazione internazionale del nostro paese e quella dell'urgenza della lotta contro l'aggressività dell'imperialismo americano in Asia e in Africa, lotta che deve trovare uno sbocco immediato anche nella battaglia per la modifica della politica estera italiana e degli altri principali paesi europei (...).

Tutto ciò significa però, sul piano concreto della lotta, battersi contro la rinascita del liberalismo tedesco nella Germania di Bonn, per un nuovo sistema di sicurezza europeo, per una trasformazione del MEC. Su questa ultima questione non dobbiamo avere timore di confondere le nostre posizioni con quelle golliste, quando diciamo che nelle attuali condizioni l'Italia deve intanto respingere ogni ulteriore tendenza degli organismi comunitari a trasformarsi in organismi politici sovranazionali ».

L'accordo con le forze democratiche e di sinistra europee ed in particolare con il grande Partito Comunista Francese, presenta qualche difficoltà data la distanza tra le più rigide posizioni francesi e quelle italiane. Si consideri a questo proposito l'intervento di Jacques Du-

clos — dell'ufficio politico del PCF — con i suoi accenti esasperatamente nazionalisti.

« Per quanto riguarda il Mercato Comune noi l'abbiamo considerato, fin dall'inizio, un'intesa dei monopoli capitalisti diretta contro la classe operaia e contro i nostri interessi nazionali (...).

Per quanto concerne l'Europa sovranazionale, come ha detto il segretario generale del nostro partito in un'intervista all'*Unità*, noi consideriamo la nazione come una realtà storica durevole di cui conviene rispettare i diritti.

Noi non possiamo accettare — ha aggiunto — nessuna combinazione politica che metta in causa l'indipendenza della Francia, che favorisca, nello stesso tempo, nel ristretto quadro della piccola Europa dei Sei, l'egemonia tedesca sotto l'alta tutela americana.

Quando vediamo i militaristi revanscisti di Bonn rivendicare l'accesso agli armamenti atomici, che gli imperialisti americani sono pronti a concedere loro, come potremmo non vedere i pericoli che questo farebbe correre alla sicurezza del nostro Paese, e quella dell'Europa e alla pace del mondo? Una delle accuse che facciamo alla forza d'urto gollista è di avere incoraggiato i revanscisti tedeschi occidentali a mostrarsi esigenti riguardo agli armamenti nucleari: non possiamo ammettere che essi ne siano dotati sotto qualsiasi forma.

Ciò pone il problema dell'indipendenza nazionale, che deve richiamare l'attenzione di tutta la sinistra francese, perché noi non possiamo dimenticare che su questa base, e ponendo anche la questione della stabilità governativa, il generale De Gaulle trascina con sé elettrici ed elettori che possono e devono essere conquistati o riconquistati alla causa della democrazia ».

Si noti con quanta insistenza ritornano i termini « nazione » e « indipendenza nazionale » fino all'affermazione della nazione come « unica realtà ». Si dirà che si tratta qui soltanto di differenti tradizioni culturali: l'appello nazionale, collegato per l'Italia alle tragiche conseguenze della prima guerra mondiale e allo sfacelo dell'Italia fascista, ha avuto esiti più favorevoli in Francia dove lo si trova tuttora collegato ad ogni prospettiva di cambiamento, qualunque ne sia la direzione.

Ma anche così impostato il problema, resta il fatto che queste differenze di atteggiamento sottolineano e rendono più visibili le diversità tra i due partiti: da un lato un partito comunista « molto francese », la cui forza d'urto contro involuzioni politiche ammantate di nazionalismo si è sempre dimostrata assai scarsa; un partito spinto ai margini della cultura politica francese dai suoi contraddittori atteggiamenti in politica interna e legato ancora — nella visione internazionale e nell'organizzazione interna — ad una situazione di guerra fredda; un partito che, sempre direttamente colpito dagli eventi internazionali che coinvolgevano anche la Francia, ha cercato rifugio in un rigido dogmatismo.

Dall'altra parte un partito comunista la cui progressiva nazionalizzazione è un fenomeno assai recente e che ha dimostrato una certa

diffidenza verso l'equazione che unifica il progresso e l'idea nazionale; un partito a cui il rapido sviluppo economico dell'Italia del dopoguerra, scuotendo ogni motivo ideologico, ha insegnato un certo empirismo politico; un partito, cresciuto al riparo di eventi internazionali in cui l'Italia è sempre stata poco coinvolta, che ha potuto centrare le sue battaglie interne sull'« attuazione della costituzione repubblicana »; un partito insomma in cui il divario tra un'anima internazionale e rivoluzionaria ed un'anima nazionale e riformista è sempre stato più largo.

Riusciranno i due partiti fratelli ad operare insieme, come si auspicava recentemente la *Pravda*? È quanto vedremo nei prossimi mesi se, come sembra, i due partiti comunisti sono sull'avvio di preparare una vasta offensiva sulla politica estera che dovrebbe culminare all'atto della scadenza della NATO. Quello che per ora si può dire è che se il ripiegamento del PCI sul problema europeo può trovare una spiegazione nella prospettiva di una tale collaborazione, allora i vantaggi di una minore solitudine europea sarebbero compensati da una assai maggiore pesantezza politica ed ideologica.

m. b.

attività dell' istituto

Organi direttivi.

97

In seguito alle recenti cooptazioni del Comitato Direttivo nella sua riunione del 5 febbraio 1966, il Comitato Direttivo dell'I.A.I. è così formato:

Altiero SPINELLI - Direttore
Dr. Massimo FICHERA - Tesoriere
Prof. Luigi AMIRANTE
Dr. Vittorino CHIUSANO
Prof. Francesco COMPAGNA
Prof. Leopoldo ELIA
Prof. Aldo GAROSCI
Ing. Roberto GUIDUCCI
Prof. Nicola MATTEUCCI
Dr. Pietro MERLI-BRANDINI
Dr. Gianni MERLINI
Dr. Alberto MORTARA
Dr. Gianlupo OSTI
Dr. Aride ROSSI
Prof. Umberto SERAFINI
Dr. Alfonso STERPELLONE

Inoltre su invito del Comitato Direttivo sono divenuti soci individuali:

Hon. Alastair BUCHAN - Direttore dello Institute for Strategic Studies
Prof. Robert BOWIE - Direttore del Center for International Affairs
dell'Università di Harvard
Dr. Fabio Luca CAVAZZA - Dirigente d'Azienda
Prof. Giovanni FERRARA - Docente di Storia Greca, Università di
Urbino

Prof. Georges GORIELY - Professore di Sociologia, Università di Bruxelles

Prof. C. Grove HAINES - Professore di Storia Diplomatica, direttore del Johns Hopkins Bologna Center

Prof. Richard LOWENTHAL - Professore di Scienze Politiche, Università di Berlino.

Dr. Amulio MANCUSI - Sotto-capo Servizio Studi Economia Internazionale della Banca d'Italia

Mr. Richard MAYNE - Storiografo e pubblicista

Dr. Alberto MORRA di LAVRIANO - Giornalista, Segretario Generale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI)

Dr. Giuseppe MOTTA - Dirigente d'Azienda

Dr. Nicolò PIGNATELLI - Presidente della Gulf Oil Corporation

Mr. Roy PRYCE - Direttore del Centre for Contemporary European Studies, University of Sussex

Dr. Paolo N. ROGERS - Direttore per le Relazioni Internazionali della Soc. Ing. C. Olivetti e C.

Dr. Franca ROSTI - Assistente alla cattedra di Filosofia Morale, Università di Pavia, Segretaria Gruppi di studio dell'IAI

Dr. Theo SOMMER - Giornalista del « *Die Zeit* »

M. Pierre URI - Conseiller aux Etudes, Institut Atlantique, Parigi.

Prof. Albert WOHLSTETTER - Professore di Scienze Politiche, Università di Chicago.

Sono inoltre divenuti soci collettivi dell'IAI:

Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni d'Europa (AICCE), Roma

Centro Europeo di Studio e Informazione, Torino

Centro di Studi Politici Internazionali « Alexander Hamilton », Firenze

ESSO Standard Italiana

Sempre nella riunione del 5 febbraio è stato nominato il Comitato di direzione della rivista *Lo spettatore internazionale*. Di esso fanno parte Francesco Compagna, Nicola Matteucci e Umberto Serafini.

Gruppo di studio sui problemi atlantici e strategici.

L'8 febbraio scorso si è tenuta una discussione, presentata dal dr. Ennio Ceccarini sulla riforma della NATO con particolare riguardo alle posizioni della Francia e della Germania. Il punto di partenza di tale dibattito era costituito da tre articoli: due, non firmati, tratti da *Politique Etrangère*, sulla posizione della Francia ed uno, a firma Uwe Nerlich, tratto da *Europa Archiv*, sulla posizione tedesca.

Sul problema del cambiamento della situazione nel campo della strategia nucleare sono emerse due tesi contrastanti. Secondo alcuni

la disseminazione nucleare è la tendenza più rilevante che modifica l'equilibrio bipolare nel quale era stata concepita la NATO. Secondo altri, l'analisi puramente militare non è sufficiente a render conto della crisi della NATO e bisogna invece tener presenti i fattori politici.

Per quanto riguarda la posizione francese ne è stata rilevata la contraddittorietà: essa infatti tende a stabilire un'egemonia che però non è possibile ottenere coi mezzi tradizionali e che quindi implica una cooperazione maggiore degli altri paesi. È stato tuttavia osservato che la posizione gollista è in evoluzione e che pertanto si può temporeggiare in attesa di un suo ulteriore addolcimento.

Sulle tesi tedesche è stato osservato che esse non sono così chiare ed univoche come quelle francesi e che inoltre esse sono collegate strettamente al problema della riunificazione. A questo proposito sarebbe utile poter proporre alla Germania una scelta precisa: denuclearizzazione e riunificazione, oppure nuclearizzazione e divisione.

Di questa riunione interna, a carattere riservato, un resoconto verbale è a disposizione dei Soci.

Hanno partecipato: dr. Achille Albonetti, consigliere Paolo Antici, dr. Adolfo Battaglia, dr. Alberto Benzoni, Massimo Bonanni, consigliere Andrea Cagiati, dr. Ennio Ceccarini, dr. Massimo Fichera, dr. Luisa La Malfa Calogero, gen. Amedeo Mecozzi, Riccardo Perissich, prof. Umberto Serafini, Altiero Spinelli, dr. Alfonso Sterpellone, ministro Gian Giacomo Thiene, dr. Franca Rosti.

99

Gruppo di studio sui problemi della politica del disarmo.

Il 21 gennaio scorso l'ambasciatore Cavalletti, capo della Delegazione Italiana alla Conferenza per il disarmo, ha tenuto una conversazione sul tema « La situazione attuale e le prospettive future dei negoziati sul disarmo ».

La relazione, dopo uno sguardo retrospettivo ai negoziati sul disarmo, ha messo in luce quali sono i problemi più rilevanti in questo campo ed ha indicato, sulla base di questi, quali sono i temi a cui il gruppo di studio potrebbe utilmente dedicare la sua attenzione.

In particolare sono stati messi in rilievo questi argomenti: i tempi in cui dovrebbero effettuarsi il disarmo, il problema del mantenimento dell'equilibrio nel periodo intermedio, e quello dei controlli e, infine, le possibilità concrete che si offrono ai paesi non nucleari nel campo del disarmo.

Il giudizio complessivo sul lavoro svolto dal Comitato dei 18 è sostanzialmente favorevole in quanto, in linea generale, esso rappresenta un elemento di distensione e, in particolare, esso offre l'occasione di un contatto semipermanente tra USA e URSS e tra le grandi potenze e i non allineati.

La discussione ha toccato diversi punti sia tecnico-militari che politici.

Di questa riunione interna, a carattere riservato, un resoconto verbale è a disposizione dei Soci.

Hanno partecipato: prof. Edoardo Amaldi, prof. Gaetano Arangio-Ruiz, prof. Bruno Bertotti, Massimo Bonanni, consigliere Andrea Cagiati, prof. Francesco Calogero, dr. Ennio Ceccarini, dr. Marco Cesarini-Sforza, dr. Antonio Degasperis, dr. Celso Destefanis, dr. Massimo Fichera, dr. Ursula Hirschmann, ten. col. Marcello Lauria, gen. Amedeo Mecozzi, dr. Gerardo Mombelli, prof. Guglielmo Negri, Riccardo Perrisch, prof. Carlo Schaerf, dr. Diego Simonetti, dr. Francesco Soro, Altiero Spinelli, dr. Alfonso Sterpellone, gen. Paolo Supino, dr. Gian Paolo Tozzoli, dr. Franca Rosti.

100 Gruppo di studio sui problemi delle Comunità europee.

Il 15 febbraio è stato organizzato un incontro tra il ministro Guazzaroni ed alcuni giornalisti presenti alle trattative di Lussemburgo sulla crisi della CEE.

Da questo dibattito sono emerse sostanzialmente tre posizioni.

In base alla prima, la ripresa delle trattative e i 10 punti francesi significano una sostanziale sconfitta della posizione francese così come era stata prospettata da De Gaulle. L'offensiva francese è fallita ed il fallimento è dovuto, con buona probabilità, allo scacco di De Gaulle nelle elezioni. Ciò comunque indica che la strategia comunitaria era e rimane valida e che, in base a questa valutazione, sarà possibile in futuro riprendere il discorso con altri paesi e in particolare con l'Inghilterra.

Una seconda posizione, nettamente contrastante con la prima, mette in rilievo la debolezza dei 5 nei confronti della Francia. Essa avrebbe ottenuto tutto ciò che voleva, cioè sostanzialmente che i 5 rinunciassero ad ogni possibilità di sollevare questioni di sovranazionalità.

La terza posizione, mentre da una parte rileva come a Lussemburgo sia stata bloccata l'*escalation* francese, dall'altra parte rileva anche l'incapacità dei 5 a funzionare con una politica comune. Tuttavia, poiché la Commissione esce indenne da questa crisi, la questione resta aperta ed il vero problema rimane appunto quello del funzionamento della Commissione stessa.

Di questa riunione, a carattere riservato, un resoconto verbale è a disposizione dei Soci.

Hanno partecipato: ministro Cesidio Guazzaroni, i giornalisti Domenico Bartoli, Ennio Ceccarini, Francesco Gozzano, Arrigo Levi, Alberto Ronchey; inoltre dr. Aldo Ajello, dr. Achille Albonetti, dr.

Paolo Antici, dr. Adolfo Battaglia, sen. Emilio Battista, Massimo Bonanni, dr. Bruno Bottai, avv. Nicola Catalano, dr. Fabrizio De Benedetti, dr. Massimo Fichera, dr. Umberto Gori, dr. Ursula Hirschmann, dr. Gerardo Mombelli, prof. Riccardo Monaco, Riccardo Perissich, amb. Pietro Quaroni, prof. Umberto Serafini, Altiero Spinelli, dr. Franca Rosti.

Sulla base dei risultati di questo incontro e di altri contatti avuti, il gruppo di lavoro ha redatto il documento C-1 pubblicato in questo numero, sulle conclusioni delle trattative di Lussemburgo e sulle prospettive di sviluppo futuro della Comunità.

Gruppo di studio sui problemi dell'Europa orientale.

RIUNIONE. Il 4 febbraio ha avuto luogo una riunione preliminare per la costituzione di questo nuovo gruppo. La discussione, a carattere consultivo, presieduta dal direttore dell'IAI, doveva contribuire a formulare le idee generali e rilevare i più interessanti problemi di studio in questo campo.

Nel settore organizzativo, come già per gli altri tre settori precedentemente costituitisi, è stata consigliata la creazione di un gruppo ristretto che si occupi con continuità delle ricerche, e di un gruppo allargato di competenti ed esperti che, con consigli e discussioni, coadiuvi quello ristretto.

Per quanto riguarda i temi da affrontare sono state prospettate due impostazioni diverse dal punto di vista metodologico. Secondo un'impostazione più sistematica, il gruppo dovrebbe tener conto di un quadro generale in cui si collochino, da una parte, i problemi concernenti la situazione interna dei vari paesi, e, dall'altra, i problemi derivanti dalla politica dell'insieme di questi paesi. Secondo un'impostazione più empirica è apparso più conveniente isolare dei problemi-limite (come, ad esempio, la ribellione economica della Romania), che possano servire quale chiave per accostarsi ad altri fatti apparentemente meno rilevanti.

Infine è stata elencata una serie di argomenti che sembrano i più interessanti da affrontare per primi. Essi riguardano i rapporti tra l'Europa orientale e l'URSS, la politica commerciale dei vari paesi dell'Europa orientale, i rapporti tra Europa orientale ed Europa occidentale.

Hanno partecipato: sen. Emilio Battista, dr. Paolo Calzini, dr. Gianni Finocchiaro, dr. Ursula Hirschmann, dr. Gerardo Mombelli, Riccardo Perissich, dr. Carlo Ripa di Meana, dr. Alberto Ronchey, Altiero Spinelli, dr. Alfonso Sterpellone, gen. Daniele Zelé, dr. Franca Rosti.

TAVOLA ROTONDA. Il 12 marzo si è svolta nella sede dell'IAI una Tavola rotonda sul tema « L'Europa orientale tra Unione Sovietica ed Europa occidentale » e « La politica dell'Europa occidentale ».

Nella relazione introduttiva, svolta dal dott. Gerardo Mombelli, la situazione dei paesi dell'Europa orientale — definita per la prima volta da Togliatti come policentrismo — è stata ricondotta alla perdita quasi assoluta di autorità da parte dell'URSS nell'ambito del mondo comunista. Questa situazione può esser fatta coincidere con una evoluzione interna dei singoli paesi, contraddistinta dall'emergere di nuovi ceti che rappresentano le esigenze di società più industrializzate, e perciò più complesse, e impongono un addolcimento nella conduzione totalitaria dello stato da parte del partito. Il policentrismo si scompone così in tre distinti fenomeni: la disputa cino-sovietica, la crescente autonomia (cioè riaffermazione della sovranità nazionale) degli stati dell'Europa dell'Est rispetto all'URSS, la riconosciuta opportunità per tutti i partiti comunisti di elaborare — tenendo conto delle caratteristiche storico-politiche dei singoli paesi — una propria originale strategia (le vie nazionali al socialismo). Nonostante questi fenomeni, per quanto riguarda la politica estera gli stati dell'Europa orientale sembrano voler e poter conquistare una propria autonomia solo nell'ambito dei rapporti intercomunisti.

Nel corso del dibattito sono affiorate altre impostazioni e sono stati avanzati altri suggerimenti per quanto riguarda l'estensione, le cause e le prospettive del policentrismo. Si è così fatto notare che, con un esame più realistico, si possono individuare solo tre nuovi centri di ispirazione del mondo comunista — Mosca, Pechino e Belgrado — e che l'evoluzione dei paesi dell'Est può anche essere considerata indipendentemente dal policentrismo. Si sono poi messi in rilievo altri aspetti ed altre cause di questa nuova articolazione che sembra caratterizzare l'Europa orientale: la corrispondenza quasi puntuale tra ogni nuovo fenomeno di autonomia all'esterno ed analoghi fenomeni di disgregazione all'interno dell'Unione Sovietica; l'attacco alle strutture dogmatiche della società e dei partiti, i problemi posti dal rinnovamento tecnologico e l'affermarsi delle ultime generazioni portatrici di nuove esigenze, nuove attitudini di origine psicologica.

Quanto alle prospettive è stato fatto notare che il policentrismo esprime la ricerca di un nuovo equilibrio ed è quindi probabile che, se l'URSS non avrà ricadute di tipo stalinista, il sistema — che trova un suo sostegno nell'esistenza del problema tedesco — finirà con l'accettare le novità e con l'inglobare le varie spinte verso un'articolazione più autonoma.

Di fronte a questi fatti nuovi, comunque valutati, è chiaro che occorre un consapevole mutamento dell'azione politico-diplomatica dell'Occidente, la quale, tuttavia, tenga conto di quanto non è mutato

e risolto (problema tedesco, sistema delle alleanze militari, interesse in Europa delle due superpotenze). Occorre, in altre parole, considerare la situazione come un'occasione per andare avanti sulla via di una maggiore stabilità e di una maggiore cooperazione. Da questo punto di vista, l'impostazione gollista appare da respingere in quanto considera come unico e fondamentale strumento di cooperazione lo stato nazionale, col conseguente aumento dei rapporti puramente bilaterali, e non considera il valore dei « sistemi » quali fattori di stabilità. Al contrario, la tesi antinazionalista invoca una politica di progressiva cooperazione e collaborazione tra le due aree europee a partire dagli aggregati esistenti.

A questo proposito sono state indicate una serie di possibilità diverse che si aprono all'Occidente nei confronti dell'Europa orientale: sviluppo dei contatti interparlamentari, contatti umani a qualunque livello con particolare riguardo alle nuove generazioni, funzioni di « modello » nell'elaborazione di schemi nuovi di pensiero, accordi economici bilaterali come prima fase per la realizzazione di accordi multilaterali.

103

Sulla necessità di elaborare una strategia politica generale dell'Occidente nei confronti dell'Europa orientale sono emersi due atteggiamenti. Secondo il primo l'elaborazione di una tale strategia dipenderà in gran parte dalle soluzioni che i paesi dell'Est riusciranno a trovare ai problemi del loro equilibrio interno e ai temi fondamentali della loro politica estera rappresentati dalla questione tedesca e dai problemi di frontiere. Secondo un diverso punto di vista è già possibile fin da ora individuare le linee essenziali di una strategia politica dell'Occidente, il cui scopo fondamentale dovrebbe essere il mantenimento della stabilità politica internazionale. Tale strategia dovrebbe quindi tendere ad un rafforzamento della politica d'integrazione in Europa occidentale al fine di poter instaurare con i paesi dell'Est un discorso unitario che, partendo dai temi di una politica commerciale comune nel MEC, potrebbe suscitare di rimbalzo un impulso al coordinamento delle politiche di questi paesi anche al di fuori dei termini dell'ordine « imperiale » sovietico.

Alla Tavola rotonda, presieduta dal Direttore dell'IAI, hanno preso parte: dr. Paolo Calzini, on. Giuseppe Codacci Pisanelli, dr. Luigi De Marchi, dr. Gianni Finocchiaro, dr. Arrigo Levi, dr. Carlo Ripa di Meana, ministro Mario Mondello, dr. Alfonso Sterpellone.

Attività future.

TAVOLA ROTONDA. In collaborazione con l'Euratom l'Istituto sta organizzando per la metà del prossimo aprile, una Tavola rotonda sul tema « L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale ». A questo proposito sono state già tenute, il 10 febbraio e l'11 marzo scorsi, due riunioni sui problemi organizzativi.

CONVEGNO. In vista della preparazione di un convegno sulla politica estera italiana nel dopoguerra, una prima riunione del gruppo di lavoro ristretto (Massimo Bonanni, Fabrizio De Benedetti, Pepa Sparti) si è svolta il 25 febbraio con la partecipazione del Direttore dell'Istituto. Sono state esaminate alcune proposte sulle caratteristiche del convegno che dovrebbe svolgersi nel prossimo novembre. Secondo il documento approvato (GPE/1) il contenuto del convegno — della durata di tre giorni — verterà sui seguenti punti (con particolare sviluppo del gruppo 1):

- 1 - Parte storica: venti anni di politica estera italiana;
- 2 - Gli aspetti del presente (L'opinione pubblica internazionale e la politica estera italiana; Il Ministero degli Esteri: estrazione dei quadri e processo di formazione delle decisioni; ecc.);
- 3 - Guardando all'avvenire.

Quanto alle caratteristiche organizzative il convegno si articolerà in:

- 1 - Relazioni (4 o 5);
- 2 - Comunicazioni (relazioni più brevi e più documentate su un argomento più specifico);
- 3 - Informazioni scritte (documenti che non vengono trasformati in comunicazioni perché troppo schematici o per le più varie ragioni organizzative. Possono anche contenere la documentazione relativa a relazioni e comunicazioni, in modo da alleggerire queste ultime).

Per il mese di aprile sono previste una riunione per delimitare meglio la parte storica e una serie di tavole rotonde con i corrispondenti esteri sugli atteggiamenti della stampa internazionale nei riguardi della politica estera italiana.

la CEE dopo Lussemburgo

Documento di lavoro C-1

105

Di fronte al compromesso faticosamente raggiunto il 29 gennaio a Lussemburgo alcuni ed autorevoli commentatori si sono chiesti: « Perché non a giugno? Se questo doveva essere il risultato, perché tanti mesi di crisi, perché la minaccia di totale paralisi e forse di dissoluzione della Comunità europea? ». La verità è che, se pure a posteriori è sempre possibile scorgere nello stesso inizio di una crisi politica le premesse per la sua soluzione, nel caso della crisi comunitaria, se si pensa alle scadenze ed agli avvenimenti dei mesi passati, i tempi, oltre che i modi della soluzione, sono di una razionalità impressionante.

Che fra De Gaulle e i Cinque ci fosse un totale disaccordo sulla funzione da attribuire alla Comunità europea e sui principi che devono presiedere all'integrazione del continente, era cosa nota assai prima del 30 giugno. Per anni si era andati avanti sorvolando sui grossi disaccordi di fondo e sull'onda dei successi economici. L'equivoco non si reggeva solo su una tacita intesa, ma anche su un particolare tipo di rapporti che si era creato all'interno della Comunità. Tutti sanno che il disaccordo riguardava, e riguarda, il problema della sovranazionalità; problema che trova la sua esplicitazione più chiara nel tipo di funzione e di poteri che si vuole attribuire alla Commissione esecutiva. Tuttavia gli ultimi due anni di attività della CEE hanno offerto lo spettacolo, assai singolare a prima vista, di una stretta intesa tra governo francese e Commissione CEE sul problema più importante sul tappeto: quello della politica agricola. La Commissione elaborava i suoi piani tenendo conto degli interessi comunitari in generale, ma finché questi coincidevano assai da vicino con quelli dell'economia francese, l'equivoco era solidamente garantito. La scadenza del primo gennaio 1966 si avvicinava pericolosamente, con essa il passaggio alla terza tappa e quindi al voto a maggioranza, ma la crisi, latente e compressa, non riusciva ad esplodere. Il punto di rottura si è trovato nel momento in cui la

Commissione ha portato a conseguenze comunitarie proprio la politica di maggiore interesse per l'economia francese, con le sue ormai famose proposte sul finanziamento del Fondo Agricolo (FEOGA), che comportavano l'attribuzione alla Comunità di risorse proprie e l'aumento dei poteri di controllo del Parlamento europeo.

La Commissione è stata assai criticata per aver provocato, si dice, inopportunamente, il colosso francese con proposte assolutamente inaccettabili. Posto che la crisi era nell'aria e che il problema riguardava solo il pretesto che l'avrebbe fatta scoppiare, noi riteniamo che la Commissione abbia agito saggiamente per diversi motivi.

Prima di tutto ha scelto essa stessa il terreno su cui battersi, obbligando la Francia ad uno scontro che metteva in pericolo il futuro della sua agricoltura. E questo è stato un elemento non secondario del successivo cedimento francese. In secondo luogo ha dimostrato che i 5, che pure erano tutt'altro che entusiasti delle tre proposte, non erano capaci di opporvisi e che tutta la retorica europeista degli anni passati li obbligava a sostenere un centro europeo dotato di sufficiente autonomia ed energia. Inoltre ha dimostrato di sapere usare della propria autonomia per risolvere problemi vitali di uno Stato, inquadrandoli in una visione comunitaria. Infine, esploso il problema della sovranazionalità, si è imposta come la bandiera degli integrazionisti, riuscendo ad identificare il proprio futuro con quello stesso della Comunità. Tale corretta impostazione è stata accompagnata, è vero, da scarso coraggio e cedimenti successivi, di cui parleremo in seguito; in particolare si è trascurato completamente il contatto preventivo con le forze politiche e l'opinione pubblica, che avrebbe fornito alla Commissione una sorta di « legittimazione popolare ». Tuttavia, ci sembra, senza questo atto di forza iniziale, nessuno si sarebbe alla lunga opposto al disegno gollista.

Scoppiata la crisi, il governo francese ha messo in atto una ben dosata *escalation* che, dal rifiuto iniziale delle proposte sul FEOGA, ha progressivamente rimesso in discussione l'intera struttura della Comunità ed in particolare i poteri della Commissione ed il voto maggioritario. È difficile dire cosa De Gaulle si proponesse in concreto di ottenere. È un fatto, come è stato acutamente notato, che c'è un sensibile divario, in tutte le circostanze, fra le pesanti e perentorie richieste che il Generale avanza nelle sue conferenze stampa e ciò che i suoi ministri di fatto chiedono alle conferenze diplomatiche. Stando alle sue parole, in particolare alla conferenza stampa del 9 settembre, egli chiedeva:

1. - Immediata e completa soddisfazione per l'agricoltura francese, ben inteso senza finanziamenti autonomi;
2. - Riduzione della Commissione ad un organo tecnico di coordinamento tra i governi;
3. - Abolizione, anche in via di principio, della sovranazionalità con la conferma del voto unanime nelle votazioni al Consiglio.

IL CALENDARIO DELLA CRISI

30 GIUGNO - Si interrompono a Bruxelles le trattative sul finanziamento della politica agricola comune. La Francia accusa i suoi partners di non tenere fede agli impegni assunti.

1 LUGLIO - La Francia richiama il suo rappresentante presso le Comunità. I ponti non sono rotti, ma la CEE è bloccata.

26-27 LUGLIO - Primo consiglio dei ministri della CEE dopo l'apertura della crisi. La Francia non partecipa. I Cinque esaminano le nuove proposte della Commissione Hallstein sul finanziamento della politica agricola comune.

9 SETTEMBRE - Il generale De Gaulle, nel corso della sua conferenza stampa, espone i motivi politici della crisi e pone in particolare due problemi: il ruolo della Commissione e il problema del voto a maggioranza.

23 SETTEMBRE - Piano Spaak. Il ministro degli esteri belga propone una riunione a sei del Consiglio, senza la Commissione, per esaminare le richieste politiche della Francia.

FINE SETTEMBRE - Il dialogo riprende all'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York. Con l'occasione si incontrano Couve de Murville e Fanfani, presidente di turno del Consiglio.

25-28 OTTOBRE - Secondo consiglio dei ministri. I Cinque invitano formalmente la Francia ad una riunione straordinaria del Consiglio, senza la Commissione, conformemente al piano Spaak. Come prova di buona volontà si accordano sulle grandi linee del finanziamento della politica agricola.

INIZIO NOVEMBRE - La Francia risponde ai Cinque, ma oralmente e « bilateralmente ». Continuano i contatti. I Cinque tuttavia rifiutano il metodo delle trattative bilaterali, che rischia di dividerli.

29-30 NOVEMBRE - Terza riunione del Consiglio. I Cinque riaffermano la loro solidarietà e nominano Colombo, presidente di turno, loro portaparola per le trattative con la Francia.

5 DICEMBRE - Primo turno delle elezioni presidenziali in Francia. De Gaulle subisce uno scacco in parte determinato dalla sua politica europea.

8 DICEMBRE - Incontro Colombo-Couve de Murville a Roma. Comincia la fase costruttiva.

19 DICEMBRE - Secondo turno delle elezioni francesi. De Gaulle viene rieletto, ma il suo prestigio è scosso.

20 DICEMBRE - I Cinque si riuniscono una quarta volta. Propongono di fissare la riunione a sei per il 13-14 gennaio.

23 DICEMBRE - La Francia accetta la riunione, proponendo di spostarla al 17-18 gennaio.

17-18 GENNAIO - Prima riunione a sei dopo la crisi. La Francia presenta proposte assai dure sia per quanto concerne il voto a maggioranza che i poteri della Commissione.

28-29 GENNAIO - Seconda riunione di Lussemburgo. Si perviene all'accordo. La Francia riprende il suo posto nella Comunità. Sulla Commissione l'accordo è assai lontano dalle richieste francesi. Sul voto a maggioranza ci si limita ad un impegno generico di tentare di raggiungere un voto unanime, lasciando la questione aperta in caso di insuccesso, e sancendo il disaccordo di fondo.

Non è dato sapere se e in quale misura egli fosse disposto al compromesso; le dichiarazioni successive, all'Assemblea nazionale francese, di Pompidou, Couve de Murville e Debré erano però, anche se assai violente, molto più vicine alla lettera dei Trattati. Ciò che nelle parole di De Gaulle era una trasformazione totale della Comunità, diventava, in bocca ai suoi ministri, una diversa interpretazione o una modifica di funzionamento. In ogni caso le divergenze erano assai più sfumate e la Francia continuava a parlare un linguaggio comunitario.

Vediamo ora quale è stata la linea d'azione dall'altro lato della barricata: la Commissione e i 5.

La prima, dopo la brillante partenza iniziale, si è chiusa in uno sconcertante mutismo, tranne alcune impennate dei commissari più esposti ed irrequieti. In luglio inoltre, con grave cedimento, ha riformulato le sue proposte in materia agricola, dando piena soddisfazione alle tesi francesi. Cedimento rimasto peraltro senza frutto, poiché la crisi era ormai esplosa ed investiva la Commissione in quanto tale. Il compromesso agricolo tra Hallstein e Mansholt da una parte e la Francia dall'altra, che aveva funzionato così a lungo e così bene, non era più possibile. La Commissione stava in sostanza scontando il suo isolamento, lo scarso contatto con le forze politiche e sociali e la troppo radicata abitudine a discutere in segreto ed in modo non formale con le amministrazioni nazionali. Il contrasto era ormai politico e solo chi avesse una base politica poteva dialogare con la Francia.

Questa era la funzione che spettava al fronte dei Cinque. Si è spesso detto che si è trattato di un fronte puramente negativo. La critica è in gran parte vera. Tuttavia resta il fatto che i Cinque erano, e restano, tutt'altro che concordi su alcuni contenuti particolari di politica comunitaria e che il loro attaccamento alla sovranazionalità non è omogeneo. Di fronte alla necessità di un comune denominatore capace anche di fornire una efficace base di resistenza, i Cinque si sono quindi arroccati sulla formula: « difendere il Trattato ». Si è assistito, all'inizio, ad una guida italo-olandese, e poi ad una spinta olandese e tedesca, con il Belgio sempre in funzione di mediatore verso la Francia.

Prima di esaminare l'accordo raggiunto, sarà bene valutare la condotta dei Cinque durante la crisi e ciò che hanno perso, o guadagnato, in termini di grande disegno politico. Bisogna innanzitutto dire che la linea « difendere il Trattato » è stata perseguita con sufficiente coerenza. I Cinque sono sempre riusciti a dare la sensazione di essere un fronte compatto. Anche le debolezze di Spaak sono state in effetti contenute nell'ambito di una politica concordata ed hanno assunto in definitiva un aspetto più che altro strumentale. Di notevole successo è stata inoltre la tattica, perseguita fino a Lussemburgo, di rifiutare tenacemente le trattative bilaterali, o comunque al di fuori dell'ambito comunitario. Infine non ci si è lasciati suggestionare dalle chimere

del « MEC a Cinque » o della « soluzione inglese » le quali, senza avere alcuna prospettiva concreta, rischiavano di introdurre ulteriori elementi di confusione in una situazione già abbastanza confusa.

A difesa della formula « difendere il Trattato » si dice che era l'unica che permettesse un fronte saldo e « legalitario » per opporsi ad un attacco massiccio come quello gollista. Ci sembra però che questo sia un modo per evitare la sostanza del problema. Che De Gaulle tenga assai poco conto delle formule istituzionali in cui agisce, è vero. Tuttavia è anche vero che tutti i problemi che egli pone, dalla riforma della NATO a quella della Comunità, hanno spesso una base concreta. L'arroccarsi sulla difesa della situazione di fatto, anche se presenta degli elementi positivi sul piano tattico, non è in sostanza che un modo per mascherare la mancanza di una valida alternativa politica e, alla lunga può, almeno in superficie, assumere un carattere conservatore. Nel caso specifico, che le Comunità non siano un modello di efficienza e di democrazia, è purtroppo esatto. Difenderle a spada tratta, senza proporre una riforma più avanzata da contrapporre a quella gollista, può essere più comodo nel breve periodo, ma è indubbiamente improduttivo come disegno politico a lunga scadenza.

Questa linea di condotta dei Cinque ha quindi avuto almeno due effetti negativi. Anzitutto ha identificato la frontiera più avanzata con la difesa dell'attuale assetto comunitario, impedendo, anche in prospettiva, una riforma più incisiva in senso democratico. Certo, una tale riforma, non si sarebbe potuta ottenerla oggi, ma il porne chiaramente l'esigenza avrebbe dato probabilmente maggior forza contrattuale e maggiore copertura politica. In sostanza, in assenza di un chiaro e organico disegno di evoluzione della Comunità, da contrapporre a quello gollista, non si potrà mai rispondere del tutto a coloro che sostengono che la difesa della Comunità è solo strumentale rispetto ad una politica di rilancio tedesca o di subordinazione agli Stati Uniti. In secondo luogo, e proprio a causa dell'atteggiamento formalistico dei Cinque, oltre che del cedimento della Commissione, il tema su cui la crisi si è aperta — e cioè il finanziamento della politica agricola — corre il rischio di essere risolto con piena soddisfazione della tesi francese.

Gli aspetti dell'accordo.

Veniamo ora all'accordo di Lussemburgo, cercando di esaminare i problemi sul tappeto e la soluzione adottata.

Nelle pagine che seguono riportiamo il testo dei « dieci punti » presentati dal governo francese sui poteri della Commissione e i testi delle dichiarazioni congiunte adottate dal Consiglio sul problema dei poteri della Commissione e del voto a maggioranza. Dal confronto dei tre documenti risultano chiare le profonde modifiche, di carattere sia formale che sostanziale, subite dai dieci punti francesi rispetto ai « sette punti » effettivamente adottati.

1) La cooperazione del Consiglio e della Commissione costituisce l'elemento motore della Comunità. Questa cooperazione deve manifestarsi a tutti i livelli. Di conseguenza, prima di adottare definitivamente un proposito che presenta una particolare importanza per l'insieme degli stati, la Commissione deve consultare i governi, al livello più indicato. Tale consultazione non pregiudica il diritto di elaborazione delle proposte e di iniziativa che deriva alla Commissione dal Trattato. Essa obbligherebbe semplicemente la Commissione ad usarne a ragion veduta.

2) Deve essere stabilita la regola che, in nessun caso, la Commissione deve divulgare il tenore delle sue proposte all'Assemblea Parlamentare o all'opinione pubblica, prima che il Consiglio ne sia stato investito ufficialmente. A maggior ragione la Commissione non deve prendere l'iniziativa di pubblicare le sue proposte sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità.

3) a) La Commissione propone spesso al Consiglio delle decisioni che, invece di trattare a fondo i problemi in questione, si limitano a prevedere dei poteri per la Commissione stessa, senza precisare le misure che la Commissione intende effettivamente prendere, nel caso tali poteri le vengano accordati (proposta del 1963 relativa alla protezione commerciale; alcune proposte di politica commerciale).

b) In alcuni casi la Commissione può essere investita dal Consiglio delle competenze necessaria per l'esecuzione delle misure stabilite dal Consiglio. Tale trasferimento di competenze non può implicare che i compiti affidati alla Commissione siano sfuggiti al controllo del Consiglio. Non è dubbio che, in alcuni settori, come quello agricolo, il Consiglio può intervenire sull'esecuzione attraverso i suoi rappresentanti in seno ai Comitati di Gestione. Tuttavia bisogna rilevare che, lungi dal ritenersi soddisfatta da tale sistema, la Commissione cerca di sostituire ai Comitati di Gestione dei semplici comitati consultivi che non la limitino in alcun modo (caso del regolamento 19/65 relativo alle intese; proposta del 1965 relativa ai trasporti).

c) È necessario che i poteri d'esecuzione affidati alla Commissione siano esattamente definiti e non si lasci spazio a degli apprezzamenti discrezionali o ad una responsabilità autonoma. In caso contrario, l'equilibrio fondamentale dei poteri caratteristico della struttura istituzionale delle Comunità, e garanzia basilare del Trattato, non sarebbe più rispettato.

4) Il Trattato dispone che « le direttive vincolano gli stati membri destinatari per quanto riguarda il risultato da raggiungere, mentre lasciano alle autorità nazionali la competenza per la determinazione dei modi e dei mezzi per raggiungere tali fini ». Bisogna rilevare che, nella pratica, la Commissione propone assai spesso delle direttive che contengono in dettaglio le misure da applicare; la sola libertà lasciata agli stati è quella di determinare l'aspetto formale delle misure, e di adottare le diverse misure, di carattere interno, che si rendano necessarie. È evidente che una tale pratica costituisce un tentativo da parte della Commissione di trasferire gradatamente la competenza nelle materie oggetto di tali direttive dalle autorità nazionali a quelle comunitarie. Bisogna che tali procedimenti contrari alle regole siano abbandonati.

5) Nel 1959 il Consiglio ha votato le regole che dovevano presiedere, *in via provvisoria*, al riconoscimento delle missioni diplomatiche accreditate

(segue a pag. 112)

L'ACCORDO SUI POTERI DELLA COMMISSIONE

Una stretta collaborazione tra Consiglio e Commissione è elemento essenziale per il funzionamento e lo sviluppo della Comunità.

Il Consiglio ritiene che, per migliorare ulteriormente ed intensificare tale collaborazione a tutti i livelli, sia opportuno applicare le seguenti modalità pratiche di collaborazione, da stabilirsi di comune accordo in base all'art. 162 del Trattato, senza che dette modalità intacchino le competenze e le attribuzioni delle due istituzioni.

1) È auspicabile che, prima di adottare una proposta di particolare rilevanza, la Commissione prenda gli opportuni contatti con i governi degli Stati membri per il tramite dei Rappresentanti permanenti, senza che questa procedura pregiudichi il diritto di iniziativa che la Commissione trae dal Trattato.

2) Le proposte e gli altri atti ufficiali che la Commissione invia al Consiglio e agli altri Stati membri potranno essere divulgati solo dopo che il Consiglio e gli Stati membri ne saranno stati investiti formalmente e dopo che i testi stessi risulteranno in loro possesso.

La Gazzetta Ufficiale dovrebbe essere così ordinata da fare apparire in modo distinto gli atti aventi forza obbligatoria. Le modalità secondo cui potranno uscire i testi soggetti a pubblicazione saranno fissate nell'ambito dei lavori in corso per la riorganizzazione della Gazzetta Ufficiale.

3) Le credenziali dei capi missione degli Stati terzi accreditati presso la Comunità saranno presentate al presidente del Consiglio e al presidente della Commissione, all'uopo riuniti.

4) Sugli interventi di rappresentanti di Stati terzi, presso il Consiglio o la Commissione, vi sarà informazione reciproca e in forma sollecita ed esauriente.

5) In sede d'applicazione dell'art. 162, il Consiglio e la Commissione procedono a consultazioni circa l'opportunità, le modalità e la natura dei collegamenti che la Commissione potrebbe istituire con organizzazioni internazionali ai sensi dell'art. 229 del Trattato.

6) La collaborazione tra il Consiglio e la Commissione nel campo dell'informazione della Comunità, oggetto della deliberazione del Consiglio del 4 settembre 1963, sarà rafforzata per modo che il programma del Servizio Stampa e Informazioni sarà definito congiuntamente, come congiuntamente ne sarà seguita l'attuazione secondo procedure che saranno precisate successivamente e che potrebbero includere la creazione di un apposito organismo.

7) Nell'ambito dei regolamenti finanziari relativi all'elaborazione e all'esecuzione dei bilanci delle Comunità, il Consiglio e la Commissione definiranno i mezzi idonei ad aumentare l'efficacia del controllo sull'impiego, nonché sulla ordinazione ed esecuzione delle spese delle Comunità.

L'ACCORDO SUL VOTO DI MAGGIORANZA

1) Quando, nel caso di decisioni che possono essere prese a maggioranza, su proposta della Commissione, sono in gioco interessi molto importanti di uno Stato membro, i membri del Consiglio si adopereranno a tro-

(segue a pag. 113)

presso le Comunità (lettera del ministro Pella, presidente del Consiglio, al presidente della Commissione, in data 27 luglio 1959). Tali regole stabiliscono una competenza comune tra la Commissione e il Consiglio. In pratica le credenziali vengono presentate al presidente della Commissione, il quale ha istituito a tale proposito un cerimoniale ricalcato su quello in uso presso gli stati, mentre il Trattato prevede che solo il Consiglio detenga il diritto di rappresentare la Comunità verso i paesi terzi. Bisogna dunque porre fine alle attuali deviazioni e restaurare il Consiglio in tutte le sue prerogative.

6) Di conseguenza i passi intrapresi dai rappresentanti esteri presso la Commissione devono essere portati a conoscenza, entro il più breve termine, del Consiglio o del Rappresentante dello stato membro che ne detiene la presidenza.

7) Il Trattato regola in maniera sfumata, a seconda delle varie organizzazioni, la procedura secondo la quale la Comunità intrattiene rapporti con le altre organizzazioni internazionali. Tale situazione pare sia sfuggita alla Commissione, la quale dà l'aria di credere di disporre, in tale materia, di un potere discrezionale. Bisogna che sia il Consiglio a determinare, caso per caso, in funzione solo degli interessi della Comunità, la forma e la natura dei legami da stabilire.

8) I membri della Commissione devono attenersi, nelle loro dichiarazioni pubbliche, ad una prudente neutralità nei riguardi della politica seguita dai governi degli stati membri.

9) La politica dell'informazione non deve essere concepita e messa in opera dalla sola Commissione, ma dalla Commissione e dal Consiglio congiuntamente. Il Consiglio deve esercitare un controllo effettivo e non solo finanziario sull'attività del Servizio di Informazione delle Comunità.

10) Le modalità di controllo dell'impiego, dell'ordinazione e dell'esecuzione delle spese della Comunità devono essere riviste in modo da dare a tale controllo un'efficacia che, come è noto, non ha al momento attuale.

vare, in un ragionevole lasso di tempo, soluzioni che possano essere adottate da tutti i membri del Consiglio, nel rispetto dei loro reciproci interessi e di quelli della Comunità, conformemente all'art. 2 del Trattato.

2) Per quanto riguarda il paragrafo precedente, la delegazione francese ritiene che, quando si tratta di interessi molto importanti, la discussione debba essere proseguita fino al raggiungimento dell'accordo unanime.

3) Le sei delegazioni constatano che esiste una divergenza circa quanto dovrebbe essere fatto qualora la conciliazione non riuscisse completamente.

4) Le sei delegazioni ritengono tuttavia che tale divergenza non impedisca la ripresa, secondo la normale procedura, dei lavori della Comunità.

Commento.

114 IL VOTO A MAGGIORANZA. È stato definito un falso problema, il che è, in parte, vero. A questo stadio di sviluppo della Comunità è assolutamente impensabile che il voto maggioritario su una questione « vitale », per adottare un termine francese, possa essere effettivamente usato. Ciò sarebbe possibile solo se il Parlamento Europeo avesse poteri uguali a quelli del Consiglio e se l'integrazione fosse spinta a tal punto da rendere assolutamente impossibile una defezione da parte di uno Stato. Ma allora, ci si può chiedere, perché la Francia ha tanto insistito, e perché i Cinque si sono opposti con tanta fermezza? Innanzitutto per una questione di principio: benché infatti a Lussemburgo si sia evitato di discutere i « massimi principi », è chiaro che la particolare soluzione che si sarebbe data al problema avrebbe costituito un precedente fondamentale per l'interpretazione del Trattato. Di qui il particolare accanimento con cui sono stati discussi gli aspetti formali del problema; cioè di che tipo dovesse essere l'accordo: se un protocollo, una dichiarazione congiunta, o addirittura una modifica formale del Trattato. Su questo punto i Cinque hanno resistito assai bene; se l'atto conclusivo avesse avuto un qualsiasi rilievo formale, il principio sarebbe stato compromesso.

Il testo dell'accordo fornisce inoltre una fedele fotografia della situazione comunitaria. I rapporti di forze sono ancora equilibrati, i principi non sono stati discussi e nel momento attuale l'unica procedura possibile è quella della massima collaborazione. Lo scontro diventerà però inevitabile quando il sistema della maggioranza sarà « concretamente » attuabile.

De Gaulle sa benissimo che il fronte dei Cinque non è unito su tutte le questioni che si presenteranno. Sa anzi che su alcuni problemi saranno altri paesi, in particolare la Germania, ad essere in minoranza. Però sa anche di essere isolato sui problemi che più gli interessano: cioè quelli che investono la struttura della Comunità e quelli che, come la politica commerciale, riguardano più da vicino la sua politica estera. Sono quindi le grandi questioni di politica estera che devono essere considerate « vitali » per il presidente francese. In particolare, l'unità della politica francese, militare, strategica ed economica, nei confronti degli Stati Uniti non deve essere compromessa. L'ottenere che la politica commerciale dovesse essere decisa all'unanimità era un modo per garantirsi dal pericolo che la Francia, e De Gaulle sa che questo momento potrebbe arrivare, si trovi vincolata ad una politica commerciale nei confronti degli USA contraria ai suoi disegni generali. E lo stesso discorso, sia pure in termini più sfumati, si può fare per il dialogo con i paesi dell'Est.

Infine lo stabilire la prassi intergovernativa nei rapporti interni

del Consiglio, avrebbe aperto le porte a quel disegno di Comunità politica confederale sempre caro a De Gaulle e che un rafforzamento delle istituzioni di Bruxelles rende piuttosto inattuale.

Con queste premesse si può forse dire che il compromesso raggiunto è migliore anche di quello proposto da Spaak alla prima riunione di Lussemburgo, che consisteva nel tentare di raggiungere l'unanimità attraverso tre letture consecutive del progetto, in quanto, sfumando il problema, e lasciandolo del tutto aperto, dà una migliore idea della sostanza politica del dissidio e non compromette i Cinque con un accordo formale.

I POTERI DELLA COMMISSIONE. C'è un altro aspetto del voto a maggioranza che premeva a De Gaulle. Couve de Murville ha rilevato come, con il passaggio alla terza tappa, le proposte della Commissione potessero essere « respinte solo all'unanimità ed adottate a maggioranza ». Ciò rendeva la Commissione arbitra della situazione. Non bastava quindi scalfire il principio maggioritario, bisognava colpire la Commissione.

Il raffronto tra i dieci punti a questo proposito presentati dal governo francese e i sette punti approvati è assai istruttivo.

I dieci punti francesi prevedevano:

a) L'obbligo per la Commissione di una stretta collaborazione con i governi. In sostanza, una subordinazione ai governi.

b) L'impossibilità di prendere posizioni pubbliche autonome.

c) Un severo controllo sul Servizio Informazioni.

d) Altre questioni di minore importanza, alcune con lo scopo di limitare la libertà di manovra della Commissione con i paesi terzi, altre al puro fine di umiliarla.

Il risultato è che:

a) « L'obbligo » di collaborazione con i « governi », è diventato un « invito » a studiare migliori forme di contatto con il « Consiglio ». In particolare l'invito a non pubblicare le proposte prima di averne « formalmente investito » il Consiglio, può impedire il gioco politico della Commissione nei confronti del Parlamento Europeo e delle forze politiche solo nella misura in cui la Commissione accetti essa stessa tale limitazione. Non si dimentichi che la Commissione può sempre modificare le proprie proposte finché il Consiglio non le ha votate. Essa potrebbe quindi sottoporle al Parlamento subito dopo che il Consiglio ne sia investito, adottando la prassi di accettare sistematicamente tutte quelle modifiche che il Parlamento voglia introdurre.

b) Il divieto di prese di posizione pubbliche è scomparso.

c) Il problema del servizio informazioni è stato formulato in modo assai meno drastico che nel testo francese.

d) Sulle questioni secondarie, rapporti coi paesi terzi, ambasciatori, controllo di bilancio, la Francia ha ottenuto soddisfazioni più che altro formali.

Ci si potrebbe addirittura chiedere come la Francia abbia potuto accettare uno smembramento così palese delle sue proposte, soprattutto se si pensa che queste erano state redatte sotto la forma di un *ukase* alla Commissione, mentre il testo definitivo è solo una base per ridiscutere con la Commissione l'intero problema.

La verità è che la posizione francese era ormai assai debole e, posta sul piano della semplice interpretazione del Trattato, non era più a lungo sostenibile.

116

LE QUESTIONI RIMASTE APERTE. Un ulteriore successo dei Cinque è stato quello di avere rifiutato una scadenza fissa per l'insediamento del nuovo esecutivo unificato. Dal momento che il problema fondamentale è chiaramente quello della struttura della nuova Commissione, il rimandare la morte della Commissione Hallstein al momento dell'accordo sui nomi dei nuovi commissari dà ai Cinque una notevole arma contrattuale. Se De Gaulle si intestardisce sui nomi, dovrà rassegnarsi ad avere a che fare con questa Commissione ancora per molto tempo.

La battaglia per la struttura dell'esecutivo comunitario sarà comunque il primo e più importante banco di prova per il significato del compromesso di Lussemburgo. Innanzitutto c'è la questione dei nomi. Il principio che pare largamente, anche se tacitamente, accettato è quello che ogni Stato nomini i « suoi » membri, senza incontrare opposizioni da parte degli altri. Questa formula, anche se è un passo indietro rispetto al Trattato che stabilisce la nomina « di comune accordo », ed espone la Comunità all'ipoteca di tre commissari francesi « allineati », garantisce almeno la conservazione delle personalità più interessanti della passata Commissione. Si potrà obiettare che accanirsi sui nomi è un indice di scarsa efficienza dell'organo. Al momento attuale tuttavia, umiliare Hallstein e Mansholt significherebbe umiliare lo stesso principio di sovranazionalità di cui essi sono diventati, in qualche modo, incarnazione.

Connessa con quella dei nomi, c'è poi la questione della presidenza. Come è noto, i commissari restano in carica quattro anni, ma il presidente e i vicepresidenti possono essere rinnovati ogni due, con facoltà, tuttavia, di riconferma. Allo stato attuale delle cose si tratta di scegliere tra una presidenza a rotazione, che permetterebbe di partire con Hallstein, ma avrebbe il grave svantaggio di rendere inevita-

bile, prima o poi, una presidenza francese, e una presidenza stabile, ma attribuita ad un uomo di compromesso, presumibilmente un belga o un italiano. Il vero problema riguarda la struttura della Commissione nel suo insieme.

Sulla questione del finanziamento della politica agricola dopo il cedimento della Commissione a luglio, si delinea per ora un abbandono delle proposte di risorse autonome e di rafforzamento del Parlamento europeo. Il meno che si può chiedere è che questo cedimento non sia definitivo.

GLI SVILUPPI FUTURI. La prima considerazione da fare è che la crisi ha trovato in effetti una soluzione dinamica. Non si sono quindi stabiliti rapporti di forza definitivi e l'errore più grave sarebbe quello di dimenticare che la vera battaglia politica comincia solo ora. Ciò che per ora si può considerare acquisito sono solo alcune linee tendenziali, il cui rafforzamento, o indebolimento, determinerà l'avvenire della Comunità.

117

1. - In primo luogo l'offensiva francese è stata fermata. De Gaulle ha subito alle elezioni presidenziali uno scacco a cui la politica europea è tutt'altro che estranea, gli agricoltori francesi hanno dimostrato di capire i termini del problema e i Cinque non si sono lasciati egemonizzare. Per il momento si può dire che la Francia abbia giocato con energia tutte le sue carte e non può scatenare un'altra offensiva aperta. La possibilità che il governo francese riesca ad uscire da questo vicolo cieco dipende però anche dai risultati della sua politica atlantica, dall'energia con cui i Cinque sapranno contrastarlo nelle piccole manovre di ogni giorno e dall'efficacia con cui l'opposizione francese saprà prepararsi alle elezioni legislative. Per quella data bisognerà probabilmente prepararsi ad un nuovo scontro frontale.

2. - La Commissione è uscita salva dalla crisi, ma la sua forza, se non il suo prestigio, sono momentaneamente indeboliti. Se saranno risolti positivamente i problemi di struttura, se la nuova Commissione saprà ritrovare il coraggio che così spesso è mancato, se saprà stabilire rapporti con le forze politiche e rafforzare quelli con il Parlamento europeo, potrà rimontare lo svantaggio. La cosa è però tutt'altro che sicura e, in questo caso, nulla sarà meno produttivo di una eccessiva prudenza.

3. - Si è visto che la Francia ha bisogno dei legami comunitari assai più di quanto De Gaulle sperasse. Tuttavia è anche stato accettato il principio della inevitabilità del compromesso. Il che, se spezza le punte più rigide dell'offensiva francese, limita anche la libertà di manovra dei Cinque.

4. - Infine i Cinque, come si è detto, hanno dimostrato di non sapere proporre una politica di riforma delle Comunità alternativa a

quella gollista. In particolare, si è visto che l'unico governo coerentemente e tenacemente europeo è quello olandese. Il governo italiano, si è trovato impegolato nelle sue crisi interne, incapace di avanzare proposte veramente nuove, e vittima dei molti equivoci che pesano sulla nostra classe politica. È estremamente difficile che l'Italia possa riacquistare prestigio in seno al Consiglio se non rinuncerà alla vocazione di mediatrice a tutti i costi e se certe incertezze, che riguardano soprattutto la difesa di alcuni nostri interessi corporativi, non verranno definitivamente chiarite.

118 Diverso è il discorso per la Germania, che è poi il vero cuore del problema. Tutto l'arco politico tedesco, nelle sue dichiarazioni, è stato assai coerente nella difesa del Trattato. Tuttavia pare che sia diventata una particolarità tutta germanica quella di credere che si possano seguire contemporaneamente due o tre politiche, magari in contraddizione tra di loro. E non si può d'altronde negare che l'atteggiamento rigido assunto da Schroeder a Lussemburgo era dettato in larga parte da motivi extracomunitari, come il risentimento per il blocco francese alla MLF e al comitato MacNamara, o dal timore di un riavvicinamento franco-sovietico. Mai come oggi la Germania si è trovata « al bivio » tra Europa e riunificazione nazionale.

È quindi chiaro che, in assenza di una forte Commissione a Bruxelles, difficilmente si potrà contare a lungo su un fronte a cinque unito e coerente.

r. p.

Corso estivo internazionale sul disarmo e il controllo degli armamenti.

Organizzato su iniziativa del Movimento Italiano di Pugwash.

Il Movimento Italiano di Pugwash organizza durante l'estate un corso internazionale sul disarmo destinato a tutti coloro che hanno già un interesse professionale in questo campo o a specialisti che desiderino avere un ruolo più attivo e una maggiore competenza tecnica su questi problemi. Il corso avrà un carattere interdisciplinare e tratterà i problemi sia dal lato tecnico-scientifico, che dal lato politico-sociologico.

Materie:

Gli effetti delle armi e della guerra nucleare;
Armamenti e strategia nell'era nucleare;
La storia dei negoziati sul disarmo e la situazione attuale;
Il problema dell'ispezione e dei controlli;
Il diritto internazionale e il problema di garantire la pace;
I problemi sociologici e psicologici della guerra nucleare;
Gli aspetti economici del disarmo.

I conferenzieri principali che hanno già aderito sono:

G. Arangio Ruiz, Università di Padova;
R. Björnerstedt, Istituto di Ricerche per la Difesa Nazionale, Stoccolma, Svezia;
W. Epstein, Nazioni Unite, New York, USA;
B. T. Feld, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge Mass., USA;
K. Lapter, Università di Varsavia, Polonia;
T. Stonier, Manhattan College, New York, USA;
I. Supeck, Sveuciliste-Universitas, Zagreb, Jugoslavia;
P. Sylos Labini, Università di Roma.

Aspettiamo la conferma di altri scienziati invitati a partecipare, fra cui alcuni provenienti dai paesi dell'Europa orientale.

Oltre alle conferenze principali gli scienziati dirigeranno diversi seminari su altri temi simili.

Il direttore del corso è il Prof. E. Amaldi, professore di fisica all'Università di Roma.

Le conferenze avranno luogo nella Villa Falconieri a Frascati, fra il 13 e il 25 giugno 1966.

Informazione generale:

A) Tutte le conferenze saranno tenute in inglese;

B) Le domande di partecipazione devono essere presentate entro il 1° maggio 1966, e dovranno essere indirizzate a:

Prof. C. SCHAERF (Segretario)
Laboratori Nazionali Frascati
Casella Postale 70
Frascati, Italia

Moduli supplementari possono essere richiesti allo stesso indirizzo.

C) Il numero dei partecipanti sarà di circa 40 persone. Tutti saranno tenuti a seguire tutte le conferenze e tutti i seminari.

D) Le domande saranno esaminate sulla base delle informazioni presentate, avendo presente il desiderio di effettuare un'equa distribuzione dei posti fra persone di diversa nazionalità. Tutte le domande riceveranno una risposta entro due settimane dalla scadenza.

E) È richiesto che i partecipanti arrivino alla Villa Falconieri nel pomeriggio del 12 giugno. Alcuni membri del corso saranno disponibili alla Facoltà di Fisica dell'Università di Roma, non lontano dalla Stazione Termini.

F) I partecipanti saranno alloggiati in camere con uno o due letti. (*Il numero di camere singole è molto limitato*). I pasti saranno serviti nella Villa.

G) La quota di partecipazione (comprendente vitto e alloggio) è di L. 100.000 per una camera singola; è di L. 70.000 per una camera doppia. Un numero limitato di borse di studio è disponibile per quelli che non ricevono aiuto da altre fonti. Quei partecipanti che hanno dichiarato di non poter venire a proprie spese saranno iscritti solo se ottengono una borsa di studio.

H) Un numero limitato di familiari può essere ospitato nella Villa. Il prezzo di vitto e alloggio sarà di L. 90.000 per tutta la durata del corso. L'accettazione di familiari è soggetta ai regolamenti dell'amministrazione della Villa e ogni domanda sarà esaminata individualmente. Ai partecipanti che desiderino essere accompagnati dalle loro famiglie si richiede di presentare la domanda al più presto possibile. Alloggi per le famiglie sono disponibili negli alberghi di Frascati (15 minuti dalla Villa). Il corso assisterà i partecipanti nella ricerca di queste sistemazioni.

I) I partecipanti che per ragioni speciali non saranno alloggiati nella Villa pagheranno solo L. 10.000, più il prezzo dei pasti che possono consumare nella Villa.

J) La quota di partecipazione dovrà essere pagata all'amministrazione della Villa entro il 4° giorno dopo l'inizio del corso.