

May 23, 1984

**Report by Ambassador Petrignani to Minister of
Foreign Affairs Andreotti**

Citation:

"Report by Ambassador Petrignani to Minister of Foreign Affairs Andreotti", May 23, 1984, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 170, Subseries 1, Folder 071.

<https://digitalarchive.umd.edu/document/155157>

Summary:

Ambassador Petrignani analyses US economic and foreign policy in light of the upcoming presidential election . He predicts a narrow victory for Reagan, and discusses its potential implications on future foreign policy.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

061, R

*Ambasciata d'Italia
Washington*Riservato*L'Ambasciatore*

23 maggio 1984

Signor Ministro,

con l'approssimarsi ormai dell'estate, e anche se mancano ancora piu' di sei settimane alla Convenzione di San Francisco che dovra' decidere quale sara' il candidato democratico, la grande contesa per le elezioni presidenziali di novembre tende a divenire sempre piu' il punto di riferimento dominante delle preoccupazioni di questo Paese sia nel campo della politica interna che in quello della politica estera.

1. Sebbene Reagan sia considerato allo stato attuale come il candidato che ha le maggiori possibilita' di vincere (e i recenti sondaggi di opinione danno a lui un notevole margine su tutti e tre gli avversari democratici), la previsione piu' diffusa e' che la sua rielezione sara' di stretta misura, e dipendera' comunque da una serie di fattori ancora oggi difficilmente quantificabili. Il primo di essi e' naturalmente costituito dal tipo di campagna che il partito democratico riuscirà ad organizzare per cercare di erodere la base di consensi su cui poggia l'attuale Amministrazione. Quello che conta a questo proposito sapere non e' tanto, a mio avviso, chi sara' il candidato che i democratici sceglieranno a San Francisco (nonostante le incognite delle primarie che ancora si devono svolgere in alcuni Stati importanti come la California e il New Jersey, Mondale e' a questo punto cosi' avanti che sembra effettivamente difficile che Hart possa riuscire ormai a sconfiggerlo), quanto il grado di coesione e di unita' che il partito riuscirà a ricreare intorno ad esso dopo mesi di laceranti polemiche interne. Se si dovesse riprodurre una situazione del tipo di quella

./...

Onorevole

Giulio Andreotti

Ministro degli Affari Esteri

R o m a

Kennedy-Carter del 1980, le probabilita' di vittoria di Reagan ne sarebbero ulteriormente accresciute. Diverso sarebbe invece il caso qualora un accordo Mondale-Hart-Jackson riuscisse a ricomporre un'ampia base di consensi, ad "espandere - come dice Jackson - la base del partito", allargando cosi' sensibilmente la presa elettorale del medesimo e permettendo a ciascuno dei tre "leaders" di mobilitare a favore del ticket democratico la propria componente di elettorato: Mondale i vecchi quadri del partito, le forze sindacali ed i poveri; Hart gli indipendenti; e Jackson i negri. Anche in questo caso, pero', perche' fossero massimizzate le possibilita' elettorali dei democratici, occorrerebbe che l'appoggio di Jackson al ticket fosse dato in maniera tale da mobilitare la partecipazione elettorale dei negri (portando alle urne quattro o cinque milioni di elettori in piu') ma senza spaventare al tempo stesso i bianchi (e creare il cosiddetto "white backlash", che penalizzerebbe i democratici).

2. La carta principale che ha oggi Reagan nel suo gioco per vincere le elezioni resta incontestabilmente quella del favorevole andamento dell'economia. La campagna elettorale di quest'anno presenta in effetti una singolarita' che non si era finora riscontrata nella storia dei partiti americani: quella cioe' di un partito repubblicano che difende il proprio operato di governo vantando i risultati dell'economia e di un partito democratico che lo attacca sul terreno della politica estera (che e' quello sul quale l'Amministrazione Reagan e' manifestamente piu' debole). Tradizionalmente era sempre avvenuto invece il contrario.

Il successo dell'economia, che Reagan puo' vantare, si misura in realta' non soltanto in termini di aumento del GNP, di calo dell'inflazione e di calo della disoccupazione, che pure sono impressionanti (tanto che i democratici hanno dovuto ritirare dalla circolazione il termine Reaganomics, che tra l'81 e l'82 veniva da loro usato per criticare la politica dell'Amministrazione). In una prospettiva a piu' lungo termine, il successo forse piu' duraturo e significativo e' costituito dalla ristrutturazione del sistema industriale americano, il quale e' uscito dalla recessione modernizzato (anche grazie alla politica di deregolamentazione), riorientato verso i settori di sviluppo ad alto contenuto tecnologico e proiettato verso l'avvenire. Piu' in profondo, alla base di tutto questo, vi e' un nuovo senso di dinamismo e di fiducia nelle virtu' del sistema, un nuovo spirito imprenditoriale, una America che crede di nuovo nelle proprie possibilita'

./...

3.

di crescita, pur partendo dagli altissimi livelli già raggiunti, ricollegandosi ai tradizionali valori di iniziativa individuale, di indipendenza e di libertà della cultura americana. Tale maggiore sicurezza ed ottimismo si riflettono negli umori della generazione del "baby boom", dei quarantenni d'assalto che si affacciano oggi alla ribalta della vita politica americana, e che reclamano una gestione dello Stato ispirata ai principi di un illuminato conservatorismo in politica interna, una valorizzazione di tutte le possibilità di espansione del sistema capitalistico in economia, e una sottolineatura crescente del profilo, della dimensione (e dei limiti) continentali dell'America in politica estera. Sono stati essi - i cosiddetti "indipendenti" - sostanzialmente i protagonisti del fenomeno Hart, con molti punti di contatto però anche con Reagan ed entro certi limiti, in definitiva, "intercambiabili" tra Hart e Reagan: il quale quattro anni fa fu portato alla presidenza proprio da una ondata popolare che rifletteva essenzialmente le stesse istanze di conservatorismo illuminato e di neonazionalismo, che potrebbero procurargli di nuovo altri consensi nelle elezioni di novembre.

Se l'economia è la principale carta elettorale di Reagan, essa è una carta tuttavia che ha dei "limiti", i quali potrebbero accentuarsi da qui a novembre a seconda dell'andamento della congiuntura: e che sono costituiti dagli alti tassi di interesse e da quella che i critici definiscono la mancanza di "fairness" dell'economia reaganita.

Quello degli alti tassi di interesse (conseguenza in gran parte di sottostanti squilibri nei conti della nazione, che sono rivelati dai deficit di bilancio e dalle macroscopiche passività della bilancia commerciale) è oggi probabilmente il singolo problema che più preoccupa l'Amministrazione. Il dissidio con Volker, che ha fornito l'occasione delle recenti dimissioni di Feldstein e che s'impenna precisamente sul nodo di problemi costituito dai deficit di bilancio (che Volker vorrebbe vedere drasticamente ridotti) e dagli alti tassi di interesse, è un fatto più indicativo e più grave di quello che l'Amministrazione vorrebbe lasciare apparire e che potrebbe esplodere allo scoperto nei prossimi mesi. Anche ammesso, infatti, che si raggiunga un accordo di compromesso tra Presidente e Congresso sul pacchetto di misure attualmente in discussione

./...

4.

per la riduzione dei deficit di bilancio nei prossimi anni, difficilmente esso potrebbe essere di tale portata e significato da indurre il "FED" a far scendere sensibilmente i tassi di interesse a breve scadenza. E tale prospettiva pone l'Amministrazione di fronte al rischio, che non puo' sottovalutarsi, di un prematuro inaridimento della ripresa per effetto di una insufficiente liquidita' proprio alla vigilia delle elezioni (taluni repubblicani in effetti gia' affermano che sia stato un errore riconfermare Volker, sospettato di operare in realta' a favore della vittoria dei democratici nel prossimo novembre), senza contare gli altri effetti politicamente negativi dell'alto costo del denaro, rappresentati dalla penalizzazione di importanti categorie di elettori, quali i "farmers" e tutti i giovani che devono acquistare per la prima volta una casa.

Anche la cosiddetta mancanza di "fairness" sara' un argomento con cui la opposizione democratica cerchera' di svalORIZZARE il successo dell'economia durante gli anni dell'Amministrazione Reagan, accusando (a torto o a ragione) quest'ultima di aver favorito i ricchi a spese dei poveri e di non aver dimostrato sufficiente sensibilita' nei confronti di interi gruppi sociali, tra i quali le minoranze e le donne.

Se tuttavia - come e' assai probabile, malgrado l'esistenza di queste incognite - l'economia americana continuera' a prosperare fino a novembre (ed oltre), tutti i tentativi dei democratici di far leva sugli interessi settoriali rimasti sacrificati nel processo di ripresa saranno molto probabilmente destinati ad infrangersi contro l'evidenza di un successo che si presenta oggi come di notevolissime proporzioni e che, al di la' delle statistiche e degli indicatori economici, trova espressione soprattutto nel clima psicologico creatosi nel Paese.

3. Se la ripresa economica potra' rivelarsi come la carta vincente per la rielezione di Reagan, alquanto piu' incerto si presenta il quadro dei risultati raggiunti in questi ultimi tre anni dalla Amministrazione repubblicana nel campo della politica estera.

Forse il vero, grande successo finora riportato in questo campo dalla Amministrazione - ma e' un successo che, se puo' avere la sua grande rilevanza in una prospettiva a lungo termine, non e' facilmente valorizzabile ai fini immediati

./....

della campagna elettorale - e' quello di essere riuscita a tradurre in provvedimenti di legge, varati malgrado le ostinate e perduranti riluttanze del Congresso, un concreto e muscoloso programma di ammodernamento del dispositivo di deterrenza e di difesa degli Stati Uniti che aveva subito nel corso degli anni '70, dopo il Vietnam e il Watergate, un pericoloso processo di degrado a confronto del corrispondente dispositivo dell'URSS, che proprio in quegli anni si era invece fortemente accresciuto.

L'Amministrazione stranamente non e' pero' riuscita ad accompagnare questo sia pur indispensabile recupero del margine di sicurezza e rafforzamento degli equilibri con un pari, generale rafforzamento della posizione diplomatica degli Stati Uniti nel mondo. Se e' vero quello che afferma Reagan, che cioe' l'Unione Sovietica non ha potuto espandere in questi ultimi tre anni di un solo metro quadrato la sua sfera di controllo geopolitico, e' anche vero che gli Stati Uniti non hanno raccolto successi diplomatici paragonabili a quelli che pure erano riusciti ad ottenere durante i primi tre anni della Amministrazione Carter (Camp David, Canale di Panama, Salt II, ecc.). La politica estera americana sembra attraversare, in realta', malgrado le accresciute tensioni internazionali ed i numerosi pericolosi focolai di crisi aperti in varie parti del mondo, una periodo di relativa stasi: che e' oggi poi ulteriormente accentuato dalla coincidenza con la campagna elettorale. Quest'ultima, infatti, da un lato impone alla Amministrazione di segnare il passo in alcuni settori (Medio Oriente) in cui delle iniziative di pace potrebbero interferire con il processo elettorale americano, e dall'altro la costringe a prendere atto in altri settori (rapporti USA-URSS) di certi condizionamenti e congelamenti, che pure sono in gran parte il risultato della logica elettorale.

4. Paradossalmente, il problema che piu' preoccupa l'Amministrazione oggi, nel campo della politica estera, e' quello dell'America Centrale, che e' cosi' lontano dalle preoccupazioni quotidiane e dagli interessi vitali degli alleati europei dell'America, ma che invece tocca cosi' da vicino dei nervi sensibili di questo Paese, il quale nel graduale estendersi della penetrazione comunista nei Paesi dell'Istmo vede accrescersi una futura minaccia per la propria sfera di sicurez-

./...

6.

za continentale. L'opinione pubblica americana e' contraddittoria nelle sue reazioni di fronte alla "sfida" centroamericana e di fronte alla politica proposta dall'Amministrazione Reagan per fronteggiarla. Ma il problema e' vivamente sentito, cosi' come e' sentita la necessita' di farvi fronte in qualsiasi caso. Se e' vero che una grande parte della opinione pubblica e' contraria all'invio di truppe americane in Centro America e' anche vero che una parte non meno grande di essa reagirebbe con estrema preoccupazione ove un altro dei Paesi dell'Istmo dovesse cadere sotto il controllo delle forze di ispirazione sovietico-cubana. Consapevole di questa ambiguita' dell'opinione pubblica, l'Amministrazione si muove - specie in un anno di elezioni - con prudenza (a parte alcuni occasionali errori di manovra) ma anche senza nascondere la propria determinazione di impedire con qualsiasi mezzo che altre dittature marxiste si impiantino in America Centrale. L'America Centrale non e' un secondo Vietnam e non puo' diventare un secondo Libano. Sono convinto in effetti che, al di la' delle differenze di opinione tra i partiti, l'impegno dell'Amministrazione per l'America Centrale non costituisca un episodio effimero (appunto come e' stato il Libano) ma si colleghi a delle vene profonde degli interessi nazionali del Paese, quali sono percepiti dalla sua classe dirigente.

5. Il settore geografico dove la politica estera dell'Amministrazione ha raccolto i suoi maggiori successi e' probabilmente quello dell'Asia Orientale e del bacino del Pacifico, verso il quale d'altronde tende a rivolgersi in misura crescente l'interesse e l'attenzione del Paese, in concomitanza con lo spostamento dell'asse di crescita dell'America verso la costa del Pacifico. Il viaggio di Reagan in Cina e quello in Giappone che lo ha preceduto di qualche mese sono valsi ad evidenziare, al di la' dei pure apprezzabili risultati raggiunti nel campo degli scambi commerciali e tecnologici, la volonta' di realizzare un sostanziale rilancio della collaborazione politica che, pur nella diversita' delle due situazioni della Cina e del Giappone, raggiunga lo stesso obiettivo di dare una piu' solida base strutturale all'influenza americana in Estremo Oriente. Agli occhi dei milioni di telespettatori che l'hanno seguito per piu' di una settimana durante il suo recente periplo cinese, Reagan si e' presentato

./...

7.

come uomo di pace impegnato nella paziente opera di tessitura di piu' stabili equilibri in una regione del mondo che per il suo potenziale umano ed economico appare destinata a svolgere un ruolo sempre piu' cruciale per l'avvenire dell'umanita'.

6. Per quanto riguarda il Medio Oriente, lo sforzo dell'Amministrazione e' tutto concentrato nel tentativo di archiviare l'insuccesso del Libano, di cui si cerca di parlare sempre meno. Come ho sopra accennato, la coincidenza delle elezioni impone d'altronde una virtuale battuta d'arresto ad ogni nuova iniziativa per la riattivazione del processo di pace arabo-israeliano. L'Amministrazione chiaramente non vuole prendere rischi in un settore cosi' delicato.

Rimane tuttavia la mina vagante costituita per la politica estera americana (come per la pace nel mondo) dalla crisi del Golfo. Anche qui Reagan dimostra (e lo ha confermato nella sua conferenza-stampa del 22 corrente) di volersi muovere con molta prudenza. L'impegno americano di tenere aperto il libero passaggio degli stretti di Ormuz contro ogni tentativo di minamento da parte degli iraniani non e' certo stato ritirato, ma tende a questo punto a presentarsi in un piu' largo contesto, che sembra renderlo in certo senso meno attuale. La minaccia alla liberta' di navigazione e' infatti oggi costituita non piu' tanto dal pericolo di minamento degli stretti, quanto dall'estendersi della guerra aero-navale irano-irachena alle acque del Golfo: e l'Amministrazione chiaramente ed esplicitamente subordina, in questo nuovo contesto, ogni ipotesi di intervento americano alla condizione che esso possa svolgersi in un quadro multilaterale e che vi sia comunque una espressa richiesta di appoggio da parte dei Paesi arabi moderati piu' direttamente interessati: in particolare l'Arabia Saudita, la quale tuttavia sembra molto riluttante a chiederlo. L'infelice esperienza di Beirut, e la sensazione che il Congresso e l'opinione pubblica americana siano contrari a qualsiasi ipotesi di coinvolgimento diretto degli Stati Uniti nel conflitto del Golfo, consigliano all'Amministrazione di evitare quanto piu' possibile di farsi risucchiare in una spirale perversa, che potrebbe rivelarsi disastrosa per la rielezione di Reagan.

7. Il tema dominante della politica estera americana continua, naturalmente,

./...

ad essere costituito dai rapporti con l'Unione Sovietica, anche se attualmente questi sembrano essere entrati in un periodo di ibernazione che ha visto praticamente fallire qualsiasi tentativo occidentale di riattivazione. Di questa stasi l'opinione pubblica americana si preoccupa piu' di quanto l'Amministrazione stessa non sembri disposta ad ammettere. Quest'ultima riconosce bensì l'esistenza di uno stato di tensione con l'URSS, ma si affretta a precisare che la situazione non e' pericolosa, che anzi essa e' meno pericolosa oggi di quanto non sia stata in altri periodi dei rapporti Est-Ovest, anche durante l'epoca aurea della distensione (come al momento della crisi medio-orientale del 1973, allorché gli Stati Uniti proclamarono l'allerta nucleare in risposta a movimenti militari sovietici nella regione). In tutti i punti caldi del globo, Mosca - qui si osserva - da' oggi prova in effetti di una notevole prudenza. Reagan, ogni volta che tocca nelle sue dichiarazioni pubbliche il tema dei rapporti USA-URSS, si premura di rassicurare l'opinione pubblica e l'elettorato americano: non vi e' pericolo di guerra, egli dichiara; il mondo non e' mai stato cosi' sicuro (relativamente) come da quando la stabilita' delle relazioni Est-Ovest e' garantita dalla ritrovata forza dell'America. Al tempo stesso l'Amministrazione addossa la responsabilita' dell'attuale stato di tensione (specie dopo il fallimento della "mini offensiva" di pace del febbraio-marzo) interamente al negativismo sovietico, che essa tende a spiegare usando contemporaneamente le note quattro chiavi di interpretazione: il bisogno dei sovietici di dimostrarsi credibili e coerenti con la linea dura dell'ultima fase andropovniana, gli incerti equilibri interni di potere al Kremlin, l'esigenza di cementare il blocco orientale, l'interesse di non favorire la rielezione di Reagan. Considerando il negativismo sovietico in gran parte come una scelta tattica (secondo la tesi di Brzezinsky della "crisi fabbricata"), l'Amministrazione ritiene che vi siano scarsissime probabilita' che Mosca si induca ad attenuarlo, quanto meno prima del prossimo novembre; e da questo convincimento essa trae la conclusione che, mentre gli Stati Uniti e l'Occidente hanno interesse a dimostrare la sincerita' dei propri sforzi volti alla ricerca di una intesa e a ripetere e ribadire ad ogni utile occasione la propria piena

./...

disponibilita' alla ripresa del dialogo, delle concessioni all'URSS per cercare di indurla ad accelerare il suo ritorno al tavolo dei negoziati non soltanto sarebbero infruttuose, ma rischierebbero addirittura di rivelarsi controproducenti nella misura in cui fossero interpretate come segno di debolezza o di disunione fra gli Occidentali.

A tutto cio' aggiungo che l'eccessivo indurimento dell'atteggiamento sovietico verificatosi proprio in queste ultime settimane, con il succedersi di episodi che vanno dalla "seconda invasione" dell'Afghanistan alle dichiarazioni di Ustinov, dal boicottaggio delle Olimpiadi all'inumano trattamento riservato ai coniugi Sakharov, potrebbe - e l'Amministrazione comincia ad averne la percezione - sortire l'effetto opposto a quello che Mosca poteva proporsi rifiutandosi di trattare: e cioe' quello di favorire, piuttosto che di ostacolare, la rielezione di Reagan. Qualora la minacciosita' sovietica dovesse continuare (o addirittura inasprirsi), essa toglierebbe infatti agli oppositori democratici la possibilita' di criticare il Presidente addebitandogli quelle che vengono considerate in America stessa come delle sue responsabilita' per l'avvenuto deterioramento dei rapporti sovietico-americi: e cioe' gli eccessi retorici e la ideologizzazione dei motivi del contrasto sovietico-americano con cui nei primi anni della sua Amministrazione egli aveva accompagnato il programma di ammodernamento delle forze di deterrenza e di difesa degli Stati Uniti, della cui necessita', per contro, l'opinione pubblica americana tende, nel suo insieme, a dimostrarsi abbastanza persuasa.

A prescindere dalla questione delle ripercussioni che la minacciosita' sovietica potra' avere sulla campagna elettorale americana, e' indiscutibile comunque che essa e' causa anche in America (sebbene forse meno che in Europa) di un diffuso senso di disagio dell'opinione pubblica, la quale si preoccupa - come dicevo, piu' di quanto l'Amministrazione non voglia riconoscere - delle conseguenze che un cosi' sensibile deterioramento dei rapporti USA-URSS, quali che possano esserne i motivi, potra' avere per la sicurezza generale in una prospettiva a medio e lungo termine.

8. In certo senso collegato al problema dei rapporti con l'Unione Sovietica

./...

10.

si presenta agli occhi dell'Amministrazione anche quello dei rapporti con gli alleati europei, che vengono considerati - nell'ottica americana - come una componente di vitale importanza di qualsiasi possibile strategia di contenimento dell'espansionismo sovietico. Grazie alla politica di fermezza fin qui seguita soprattutto dai quattro maggiori partners europei (la Gran Bretagna, la Francia, la Germania e l'Italia), l'Amministrazione ritiene che l'alleanza atlantica nel suo insieme sia riuscita sin qui a dare una positiva ed incoraggiante dimostrazione di efficacia e di unita' nella difficile prova della installazione dei missili (che nell'ottica di Washington viene vista altresì come un "successo" ottenuto dall'Amministrazione). Anche coloro che in America si erano dimostrati inizialmente scettici sulla opportunità di tale programma, ritengono oggi che, una volta iniziato lo schieramento, sarebbe un grave errore lasciarsi intimidire dalle minacce sovietiche e non continuare a portarlo avanti sulla base delle decisioni adottate (proprio in questi termini si esprimeva qui nei giorni scorsi in una conversazione con il Senatore Agnelli e con lo scrivente la signora Graham, proprietaria del Washington Post, che non è certo un giornale di "falchi"). E da questo punto di vista ci si preoccupa qui naturalmente dell'atteggiamento dell'Olanda, e soprattutto della necessità di impedire che esso inneschi un processo di ripensamento generale che potrebbe rivelarsi assai pericoloso per l'intera alleanza.

Sono convinto che, anche per contribuire a scongiurare tale pericolo e nella consapevolezza che si pongono per i governi europei delle esigenze politiche e psicologiche alle quali l'America non può dimostrarsi insensibile, nonché nel proprio stesso interesse, visto l'approssimarsi delle elezioni, la Amministrazione finirà col dare un convinto contributo affinché dal prossimo Consiglio ministeriale atlantico scaturisca un importante "segnale" che, evitando qualsiasi arroccamento su posizioni di immobilismo, confermi la più ampia disponibilità negoziale dell'Occidente e possibilmente anche fornisca delle concrete indicazioni sul ruolo politico che potrebbe essere esercitato dalla conferenza di Stoccolma per contribuire all'alleggerimento delle tensioni e al ristabilimento di un clima di maggiore fiducia reciproca nei rapporti Est-Ovest, nel senso delle idee avanzate da Vostra Eccellenza.

La prego di gradire, Signor Ministro, l'espressione del mio profondo ossequio. *e oli credimi sempre*

Suo devoto
Rinaldo Ossola