

# SISSCO - Workshop Nazionale Dottorandi

## STORIE IN CORSO 5

Forlì, 22-23 febbraio 2010

Fulvio Drago

Università degli Studi di Firenze

Dottorato in Storia delle Relazioni Internazionali

e-mail: [drago\\_fulvio@yahoo.com](mailto:drago_fulvio@yahoo.com)

### ***L'ideale postbipolare e i suoi limiti: l'approccio trilateralista dell'Amministrazione Carter***

#### ***Il quesito centrale della ricerca, i suoi presupposti, i risultati attesi e quelli conseguiti***

Nel secondo anno del corso di dottorato in storia delle relazioni internazionali lo studio delle fonti bibliografiche e la ricerca negli archivi statunitensi consentono ormai una sostanziale definizione degli obiettivi e della struttura dell'elaborato finale *in fieri*, favorendo molteplici spunti di riflessione e dibattiti in ambito accademico<sup>1</sup>.

Che cos'è e come nasce la Commissione Trilaterale?<sup>2</sup> Quali sono gli obiettivi della Commissione? In cosa consiste l'*approccio trilateralista*? Che relazione esiste tra la Commissione e il *new world order* proposto da Jimmy Carter in campagna elettorale? Come si traduce tale approccio nella politica estera americana nel 1977-1980? Quali sono i limiti del trilateralismo, alla luce delle rinnovate tensioni tra Stati Uniti e Unione Sovietica nel 1979-1980? Il declino del trilateralismo deriva da contraddizioni endogene o da particolari circostanze storiche? La sua forza innovatrice si esaurisce negli anni Settanta? Lo studio della Commissione Trilaterale si inserisce nel più ampio contesto della rivalutazione della storia degli anni Settanta e del metodo attraverso cui studiare la storia delle relazioni Internazionali.

---

<sup>1</sup> Ringrazio il mio tutor prof. Leopoldo Nuti, i proff. e i colleghi del Dipartimento di Studi sullo Stato del Corso di Dottorato in Storia delle Relazioni Internazionali dell'Università di Firenze per i numerosi suggerimenti e spunti di riflessione durante le conversazioni sui temi del progetto.

<sup>2</sup> Nel testo di Richard Crockatt, *Cinquant'anni di guerra fredda*, Roma, Salerno, 1994, pp. 353-354 l'autore sostiene che la storia degli Stati Uniti negli anni Settanta potrebbe essere sintetizzata dallo scontro tra il *Committee on the Present Danger* e la Commissione Trilaterale, riducendo notevolmente la portata innovativa del trilateralismo al solo ambito del negoziato SALT e della questione degli armamenti, ma riconoscendo comunque l'importanza fondamentale della Commissione per la storia degli anni Settanta.

Gli anni Settanta rappresentano una fondamentale e complessa fase di trasformazione sia per i paesi avanzati, che per quelli in via di sviluppo. Tra le potenze mondiali gli Stati Uniti in particolare attraversano un periodo di crisi a livello socio-culturale e politico-economico<sup>3</sup>. La società civile, gli accademici e i politici tentano di fornire una risposta alla crisi contribuendo alla creazione di un fertile dibattito foriero di proposte differenti tra loro<sup>4</sup>.

La Commissione Trilaterale, creata nel 1972-1973 è uno dei frutti di questo dibattito e contribuisce alla formazione di una linea politica alternativa ai fallimenti dei primi anni Settanta grazie alla vittoria alle elezioni presidenziali del candidato democratico Jimmy Carter, già membro della Commissione.

La valutazione del ruolo della Commissione è coevo ad un processo in atto di arricchimento della storia delle relazioni internazionali. La storia culturale, la storia sociale, la storia economica e la storia delle idee completano il fulcro della disciplina, la storia diplomatica, al fine di offrire un quadro completo di una trasformazione iniziata con il declino del consenso e della fiducia nelle istituzioni alla fine degli anni Sessanta.

L'obiettivo dell'elaborato è quindi ripensare la storia socio-culturale prima e politica poi attraverso l'analisi del *point of view* della Commissione Trilaterale ponendo al centro il tema della ricostruzione del consenso e il declino della proposta trilateralista alla fine degli anni Settanta. Tale obiettivo necessita di una definizione puntuale delle caratteristiche e degli obiettivi della Commissione e in che modo questa interagisca con il futuro presidente degli Stati Uniti.

Tra i risultati attesi vi è anche il tema più generale della rivalutazione dell'egemonia statunitense prima durante e dopo tale transizione e se la proposta della Commissione Trilaterale declini in funzione di un suo naturale esaurimento o per avverse circostanze storiche.

### ***Il contesto storiografico nazionale e internazionale di riferimento***

Per gli studi pubblicati sull'Amministrazione Carter individuiamo le seguenti correnti storiografiche, che, nonostante siano profondamente influenzate da eventi epocali come la fine della guerra e l'attacco terroristico alle Torri Gemelle, non si inseriscono in una

---

<sup>3</sup> Per un approfondimento sulla crisi degli anni Settanta non solo dal punto di vista politico, ma anche sociale e culturale si vedano Edward D. Berkowitz, *Something Happened: A Political and Cultural Overview of the Seventies*, New York, Columbia University Press, 2006; Bruce J. Schulman, *The Seventies, The Great Shift in American Culture, Society, and Politics*, New York, The Free Press, 2001; Stephanie Slocum-Schaffer, *America in the Seventies*, New York, Syracuse University Press, 2003.

<sup>4</sup> Vedi Mario Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori. Alle origini della politica estera americana*, Bari, Laterza, 2006.

puntuale sistemazione cronologica, ma procedono sovente in parallelo: la *cold war perspective*, il revisionismo, il neoconservatorismo e il neorevisionismo.

Il giudizio essenzialmente negativo prodotto dalla *cold war perspective* è profondamente influenzato dalla crisi, economica ed internazionale, del 1979-1980<sup>5</sup>. La mesta conclusione del mandato presidenziale di Jimmy Carter con la grave questione degli ostaggi americani in Iran contribuiscono alla definitiva ascesa dei neoconservatori di Ronald Reagan, il quale, attraverso le sue indiscusse doti di comunicatore, intende infondere nuova fiducia e nuovo slancio al ruolo degli Stati Uniti in campo internazionale ed economico riaffermando la superiorità della superpotenza americana rispetto al senescente e stagnante “impero del male” sovietico e inaugurando una nuova fase di competizione nel settore degli armamenti.

Sia nelle questioni di politica interna, sia in quelle internazionali il *policymaking* e gli obiettivi dell'Amministrazione Carter, secondo tale prospettiva, sono caratterizzati dal binomio *fuzziness and weakness*<sup>6</sup>. La mancanza di chiarezza nell'agenda politica di Carter e la debolezza dell'esecutivo nel sostenere il ruolo statunitense all'estero attraversano ogni fase del suo mandato presidenziale. Le motivazioni di questa condizione risiedono da un lato nell'eccesso di pluralismo all'interno dell'Amministrazione, che crea attriti e confusione nell'azione, dall'altro nella cosiddetta “sindrome del Vietnam”<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Per la *cold war perspective* si vedano Laurence H. Shoup, *The Carter Presidency and Beyond: Power and Politics in the 1980's*, Palo Alto, Ramparts Press, 1980; M. Glenn Abernathy, Dilys M. Hill, Phil Williams, *The Carter Years: The Presidency and Policy Making*, New York City, St. Martin's Press, 1984; Donald S. Spencer, *The Carter Implosion: Jimmy Carter and the Amateur Style of Diplomacy*, New York City, Praeger, 1988; Gaddis Smith, *Morality, Reason, and Power: American Diplomacy in the Carter Years*, New York City, Hill & Wang, 1986; Glenn Mower Jr., *Human Rights and American Foreign Policy: The Carter and Reagan Experiences*, New York City, Greenwood Press, 1987; Joshua Muravchik, *The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*, New York City, Hamilton Press, 1986; Coral Bell, *The Costs of Virtue? President Carter and Foreign Policy*, Canberra, Australian National University, 1981; Thomas Ferguson, Joel Rogers (a cura di), *Right Turn, The Decline of the Democrats and the Future of American Politics*, New York City, Hill & Wang, 1986.

<sup>6</sup> Sui temi della *fuzziness e weakness - confusione e debolezza*- si vedano Patrick Anderson, *Electing Jimmy Carter: The Campaign of 1976*, Baton Rouge, La., Louisiana State University Press, 1994; Betty Glad, *Jimmy Carter: In Search of the Great White House*, New York City, Norton & Company, 1980; William F. Grover, *The President as Prisoner: A Structural Critique of the Carter and Reagan Years*, State University of New York Press, 1989; Erwin C. Hargrove, *Jimmy Carter as President: Leadership and the Politics of the Public Good*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1988; Charles O. Jones, *The Trusteeship Presidency: Jimmy Carter and the United States Congress*, Louisiana State University Press, 1988; Robert L. Maddox, *Preacher at the White House*, Nashville, Broadman Press, 1984; Alexander Moens, *Foreign Policy under Carter: Testing Multiple Advocacy Decision Making*, Boulder, Westview, 1990; Jerel A. Rosati, *The Carter Administration's Quest for Global Community: Beliefs and Their Impact on Behavior*, University of South Carolina Press, 1987; Kenneth W. Thompson, (a cura di), *The Carter Presidency: Fourteen Intimate Perspectives of Jimmy Carter*, Lanham, University Press of America, 1990; Richard Thornton, *The Carter Years: Toward a New Global Order*, New York City, Paragon House, 1991; Alexander Moens, *Foreign Policy under Carter: Testing Multiple Advocacy Decision Making*, Boulder, Westview, 1990.

<sup>7</sup> Per la sindrome del Vietnam si veda Richard Crockatt, *Cinquant'anni di guerra fredda*, cit., pp. 351-355.

Il revisionismo scaturisce dalla fine della guerra fredda e dalla prima importante declassificazione di documenti che mutano sostanzialmente la visione negativa che traspare dalla storiografia del decennio precedente sull'Amministrazione Carter. Oltre ad un'analisi più approfondita relativa ai singoli eventi che caratterizzano il mandato presidenziale, si pone l'accento sulla coerenza con cui Carter intende promuovere una nuova agenda in campo internazionale e sul piano interno nonostante le difficoltà e i fallimenti durante l'ultimo anno del mandato<sup>8</sup>.

La costruzione di un nuovo consenso dopo lo scandalo Watergate e dopo il conflitto sociale causato dalla tragica avventura militare americana in Vietnam<sup>9</sup> è una delle priorità del nuovo esecutivo che attraverso la trasparenza, la competenza, l'efficienza e la cooperazione intende superare la *crisis of confidence*. Sul piano economico il deficit di bilancio, l'inflazione, la disoccupazione e il calo della produzione creano una spirale negativa dalla quale, grazie anche alle politiche attuate dall'Amministrazione Carter, gli Stati Uniti escono solo nei primi anni Ottanta<sup>10</sup>.

Sul piano internazionale si apprezza il raggiungimento di traguardi fondamentali come gli Accordi di Camp David e i Trattati di Panama, oltre al riconoscimento diplomatico della Cina, la quale si apre definitivamente all'economia di mercato. La rivoluzione iraniana e l'invasione sovietica in Afghanistan sono considerate, insieme alla crisi economica le principali responsabili del declino del consenso e della sconfitta dell'Amministrazione Carter nelle elezioni del 1980<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Per la corrente revisionista si vedano Peter G. Bourne, *Jimmy Carter: A Comprehensive Biography from Plains to Postpresidency*, New York City, Lisa Drew Book, 1997; John Dumbrell, *The Carter Presidency: A Re-evaluation*, New York, Manchester University Press, 1995; Gary M. Fink e Hugh Davis Graham (a cura di), *The Carter Presidency: Policy Choices in the Post New-Deal Era*, University Press of Kansas, 1998; Donna R. Jackson, *Jimmy Carter and the Horn of Africa: Cold War Policy in Ethiopia and Somalia*, London, McFarland & Company Publishers, 2007; Burton I. Kaufman, Scott Kaufman, *The Presidency of James Earl Carter Jr.*, University Press of Kansas, 2006; Herbert D. Rosenbaum e Alexej Ugrinsky (a cura di), *Jimmy Carter: Foreign Policy and Post-Presidential Years*, London, Greenwood Press, 1994; Kenneth W. Stein, *Heroic Diplomacy: Sadat, Kissinger, Carter, Begin, and the Quest for Arab-Israeli Peace*, New York City, Routledge, 1999; Robert A. Strong, *Working in the World: Jimmy Carter and the Making of American Foreign Policy*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 2000; Betty Glad, *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy*, Cornell University Press 2009; Scott Kaufman, *Plans Unraveled: The Foreign Policy of the Carter Administration*, Northern Illinois University Press, 2008.

<sup>9</sup> Sul Vietnam si veda Steven Hurst, *The Carter Administration and Vietnam*, London, MacMillan Press, 1996; Richard A. Melanson, *Reconstructing Consensus: American Foreign Policy since the Vietnam War*, New York City, St. Martin's Press, 1991.

<sup>10</sup> Si veda Carl W. Biven, *Jimmy Carter's Economy: Policy in an Age of Limits*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2002.

<sup>11</sup> Per la campagna elettorale del 1980 si veda Doug Wead, *Reagan in Pursuit of the Presidency, 1980*, Plainfield, Haven Books, 1980; Darrell M. West, *Elites and Coalition-Building in the 1980 Presidential Campaign*, Ph.D. diss., Indiana University, 1981; Paul R. Abramson, John H. Aldrich and David W. Rhode, *Change and Continuity in the 1980 Elections*, Rev. ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press,

Nell'ultimo anno del mandato l'Amministrazione sconta le annose contraddizioni che costituiscono la vera causa di entrambe le crisi. La questione dei diritti civili e delle libertà fondamentali per il popolo iraniano e la questione dell'eccessiva ingerenza statunitense sugli affari interni iraniani rappresentano i due problemi trascurati o affrontati superficialmente dalle Amministrazioni precedenti. Jimmy Carter tenta timidamente di indurre lo Shah, in declino fisico a causa del cancro, a promuovere riforme interne al fine di ridurre il dissenso interno, in un paese ormai alle soglie della rivoluzione.

Dopo la partenza dello Shah, in una fase estremamente delicata per gli equilibri in Medio Oriente, l'invasione sovietica in Afghanistan palesa le contraddizioni della distensione bipolare e rappresenta un doppio pericolo per gli Stati Uniti: l'espansione militare sovietica al di fuori del Patto di Varsavia e la possibilità di una maggiore influenza sovietica in Medio Oriente proprio durante la crisi in Iran e la guerra tra Iran e Iraq iniziata nel settembre 1980.

Il neoconservatorismo cavalca l'onda dell'euforia liberista e della *deregulation* e soprattutto della vittoria americana nella guerra fredda, che sancisce il trionfo dell'economia di mercato e del modello americano identificato quale fulcro della globalizzazione economico-culturale. Grazie anche alle nuove fonti documentarie disponibili si evidenziano le contraddizioni del *policymaking* dell'Amministrazione Carter e la sua incapacità e indecisione nel gestire la crisi internazionale e la sfida del nuovo expansionismo sovietico<sup>12</sup>.

Gli "anni bui" della *crisis of confidence* e dell'impotenza in politica estera, vengono riassunti come il fallimento del tentativo di superare la crisi economica con provvedimenti non chiari che si allontanano sia dal liberalismo classico del primo ventennio postbellico, sia dal liberismo promosso da Reagan nel corso degli anni Ottanta.

---

1983; David Broder, *The Pursuit of the Presidency, 1980*, New York City, Berkley Books, 1980; Paul T. David and David H. Everson (a cura di), *Presidential Election and Transition, 1980-81*, Carbondale, Southern Illinois University Press, 1983; Thomas Ferguson, Joel Rogers (a cura di), *The Hidden Election: Politics and Economics in the 1980 Presidential Campaign*, New York City, Pantheon Books, 1981; Jack W. Germond, Jules Witcover, *Blue Smoke and Mirrors: How Reagan Won and Why Carter Lost the Election of 1980*, New York City, The Viking Press, 1981; Jonathan Moore (a cura di), *The Campaign for President: 1980 in Retrospect*, Cambridge, Ballinger Publishing Co., 1981.

<sup>12</sup> Per il neoconservatorismo si veda Stephen Kinzer, *All the Shah's Men: American Coup and the Roots of Middle East Terror*, Hoboken, J. Wiley & Sons, 2003; Kevin Mattson, "What the Heck Are You Up To, Mr. President?": Jimmy Carter, America's "Malaise", and the Speech That Should Have Changed the Country, New York City, Bloombury, 2009; Kenneth E. Morris, *Jimmy Carter: American Moralizer*, The University of Georgia Press, 1996; Anthony Campagna, *Economic Policy in the Carter Administration*, Westport, Greenwood Press, 1995; Mike Evans, *Jimmy Carter, The Liberal Left and World Chaos*, Phoenix The Worthy Books, 2009.

La corrente neoconservatrice insiste sulla debolezza dell'Amministrazione Carter nelle relazioni bipolari e durante la crisi iraniana. A ciò si aggiunge l'eccessivo pluralismo presente all'interno dell'Amministrazione, che causa numerosi contrasti, come quello tra il Segretario di Stato Cyrus Vance e il National Security Advisor Zbigniew Brzezinski sulle questioni di politica estera<sup>13</sup>. Alla luce del rinnovato unilateralismo statunitense in politica estera nel primo decennio del XXI secolo e della guerra mossa dall'Amministrazione Bush al terrorismo internazionale in seguito all'attentato alle Torri Gemelle il neoconservatorismo si sofferma sulle contraddizioni della politica estera di Carter nell'area mediorientale e in particolare sul suo approccio al fondamentalismo islamico antiamericano<sup>14</sup>.

Alla fine degli anni Novanta, ma in particolare nel primo decennio del XXI secolo l'attenzione degli storici verso l'Amministrazione Carter è gradualmente aumentata. Ciò deriva certamente dall'ulteriore declassificazione di documenti, che ormai fornisce un quadro sostanzialmente definitivo dei momenti fondamentali, ma non meno importante risulta l'influenza delle vicende degli ultimi anni, che costituiscono la base per nuovi spunti di riflessione e un nuovo revisionismo.

La questione ambientale e il riscaldamento del pianeta, l'aumento altalenante, ma costante del prezzo dei combustibili fossili, la necessità di individuare e sviluppare fonti alternative di energia, soprattutto quelle rinnovabili, stanno riportando gradualmente all'attenzione della politica e dell'opinione pubblica mondiale il tema di una cooperazione tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo sul tema della difesa dell'ambiente attraverso la riduzione delle emissioni di CO2.

Dopo l'attentato alle Torri Gemelle, gli storici, sia neoconservatori che neorevisionisti, si sono concentrati sull'evoluzione del terrorismo islamico e sul ruolo contraddittorio che gli Stati Uniti hanno svolto nel corso dei decenni nei confronti dei paesi arabi presentando pareri discordanti. Ovviamente la rivoluzione iraniana del 1978-1979 segna l'ascesa definitiva del fondamentalismo militante antioccidentale e antiamericano<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Sulle divergenze tra Cyrus Vance e Zbigniew Brzezinski si veda Richard Thornton, *The Carter Years*, cit.

<sup>14</sup> Si veda inoltre per la prospettiva neoconservatrice David Farber, *Taken Hostages: The Iran Hostage Crisis and the America's First Encounter with Radical Islam*, Princeton University Press, 2005; David Harris, *The Crisis: The President, the Prophet, and the Shah, 1979 and the Coming of Militant Islam*, New York City, Little, Brown and Company, 2004; Steven F. Hayward, *The Real Jimmy Carter: How Our Worst Ex-President Undermines American Foreign Policy, Coddles Dictators, and Created the Party of Clinton and Kerry*, Washington DC, Regnery, 2004; Kenneth Pollack, *The Persian Puzzle: The Conflict between Iran and American*, New York City, Random House, 2004; Ofira Seliktar, *Failing the Crystal Ball Test: The Carter Administration and the Fundamentalist Revolution in Iran*, Westport, Praeger, 2000; Itai N. Sneh, *The Future Almost Arrived. How Jimmy Carter Failed to Change U.S. Foreign Policy*, New York City, Peter Lang, 2008.

<sup>15</sup> Sui pareri discordanti circa il ruolo dell'Amministrazione Carter nelle crisi iraniana si veda David Farber, *op. cit.*, e Steven F. Hayward *op. cit.*, cit.

Le intenzioni di Carter di considerare le relazioni tra il Nord e il Sud del mondo una priorità dell'agenda politica dell'Amministrazione, cercando di risolvere decenni di indifferenza o di pragmatismo spregiudicato pur di vincere il confronto con il comunismo, viene presentata in un'ottica più favorevole quasi ad apprezzarne la lungimiranza in un contesto in cui il *containment* era ancora un elemento primario dell'agenda politica<sup>16</sup>.

La questione della conservazione energetica e lo sviluppo di energie alternative e rinnovabili, creano un ponte tra le proposte politiche di Carter e il dibattito politico, sociale e culturale, che si sta sviluppando negli ultimi anni, specialmente negli Stati Uniti, e in particolare durante i due mandati dell'Amministrazione Bush, accusato di aver trascurato la questione della conservazione e della dipendenza dalle importazioni e il tema delle energie rinnovabili.

Nel corso degli ultimi anni e soprattutto dopo l'elezione di Barack Obama nel novembre 2008 la questione energetica, del multilateralismo, delle priorità Nord-Sud, al centro dell'agenda del presidente Carter, tornano *in auge* insieme ad una nuova rivalutazione della sua Amministrazione.

In tale contesto si afferma il neorevisionismo che evidenzia non solo il *post cold war approach* di Jimmy Carter, ma soprattutto l'impegno dell'Amministrazione su temi che tornano prepotentemente sulla scena nazionale ed internazionale nel nuovo secolo: una politica energetica che riduca la dipendenza dalle importazioni, lo sviluppo di energie alternative, una maggiore cooperazione internazionale su questi temi, una maggiore efficienza e trasparenza nella gestione dello Stato, più attenzione al problema ambientale e alle relazioni con i paesi in via di sviluppo, un maggiore rigore nella gestione dell'economia affrontando la questione del deficit di bilancio<sup>17</sup>.

### ***Stato dell'arte sul tema della ricerca e collocazione del lavoro di dottorato al suo interno***

Sebbene la Commissione Trilaterale sia un'organizzazione non governativa a cui partecipano finanziari, imprenditori, economisti, giornalisti, accademici, politici, provenienti dai tre poli del capitalismo mondiale - Nord America, Europa occidentale, Giappone - il

---

<sup>16</sup> Zbigniew Brzezinski e Stuart Eizenstat, *Carter's Winning Presidency*, 22/10/2002, Brzezinski Vertical File, Box 21, Jimmy Carter Library (da ora JCL).

<sup>17</sup> Per il neorevisionismo si veda Jay Hakes, *A Declaration of Energy Independence: How Freedom from Foreign Oil Can Improve National Security, Our Economy and the Environment*, New Jersey, John Wiley & Sons, 2008; Carl W. Biven, *op. cit.*; Iwan Morgan, *The Age of Deficits: Presidents and Unbalanced Budgets from Jimmy Carter to George W. Bush*, University of Kansas Press, 2009; Deanna L. Morgan, *Jimmy Carter as Educational Policymaker: Equal Opportunity and Efficiency*, State University of New York Press 2009; Philip J. Cooper, *The War Against Regulation: From Jimmy Carter to George W. Bush*, University Press of Kansas, 2009.

progetto di ricerca privilegia la prospettiva statunitense per due motivi: in primo luogo l'idea di una Commissione scaturisce dagli USA e precisamente da una élite che nel 1972-1973 stabilì contatti in Europa occidentale e Giappone al fine di proporre la creazione di un'organizzazione in cui dibattere sulle disfunzioni e sui problemi nelle relazioni trilaterali, in secondo luogo il nostro interesse verte in particolare su quei trilateralisti, futuri membri dell'Amministrazione Carter, tra cui lo stesso presidente, che influenzarono profondamente il *decisionmaking*<sup>18</sup>.

La questione dello stato della ricerca sul tema è caratterizzato da un problema di fondo: la scarsità di studi sulla Commissione Trilaterale, sulla partecipazione di Jimmy Carter ai lavori della Commissione e sul ruolo del trilateralismo all'interno dell'Amministrazione. Nelle pubblicazioni che trattano il trilateralismo all'interno dell'Amministrazione Carter si parla di una semplice influenza della Commissione durante la campagna elettorale in merito a due questioni: la collaborazione trilaterale in economia e in politica estera, senza specificare in che modo e in quale misura si concretizzi tale interazione. Il recente interessamento degli storici alla storia delle organizzazioni non governative e soprattutto il problema della "sindrome della cospirazione" che avvolge i *Think Tank* spiegano la scarsità di studi sul tema<sup>19</sup>.

L'apertura di importanti archivi e la catalogazione del materiale documentario contribuiscono ad un rinnovato interesse per tali organizzazioni. Inoltre negli ultimi due decenni la storia delle relazioni internazionali, in cui si inserisce la tesi dottorale, si sta arricchendo di nuove discipline, che esulano dalla semplice, sebbene fondamentale, storia diplomatica. Nel contesto dell'evoluzione delle dinamiche nazionali ed internazionali la storia sociale e culturale, la storia delle idee e la storia delle OnG forniscono un contributo prezioso per spiegare le molteplici sfumature della storia delle relazioni internazionali.

La "sindrome della cospirazione" è una peculiarità americana in quanto le OnG, e in particolare la Commissione Trilaterale, sono oggetto sin dagli anni Settanta di aspre

---

<sup>18</sup> Sull'approccio trilateralista e sulla presenza di membri della Commissione all'interno dell'Amministrazione Carter esistono solo sommari accenni nei seguenti testi Jerel Rosati, *op.*, cit., Carl W. Biven, *op.*, cit., Donna R. Jackson, *op.*, cit. e John Dumbrell, *op.*, cit.

<sup>19</sup> Il Think Tank è un organismo, un istituto, una società o un gruppo, tendenzialmente indipendente dalle forze politiche, che si occupa di analisi delle politiche pubbliche e quindi nei settori che vanno dalla politica sociale alla strategia politica, dalla economia alla scienza e la tecnologia, dalle politiche industriali o commerciali alle consulenze militari. Sulla storia del Think Tank esistono alcuni studi fondamentali tra cui Laurence H. Shoup e William Minter, *Shaping a New World Order: The Council on Foreign Relations' Blueprint for World Hegemony, 1939-1945*, Boston, South End Press, 1980; Peter Thompson, *Bilderberg and the West*, Boston, South End Press 1980; Thomas W. Gijswijt, "Beyond NATO: transnational elite networks and the Atlantic alliance, in Andreas Wenger, Christian Neunlist, and Anna Locher, *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960s*, London, Routledge 2007, pp. 50-64.

critiche da parte dell'opinione pubblica statunitense, che considera tale organizzazione una setta creata da potenti multinazionali, intenzionate ad assumere il controllo dell'economia mondiale e influenzare le scelte politiche dei paesi avanzati in modo da favorire la prosperità delle attività economiche transnazionali<sup>20</sup>. Il primo direttore della Commissione Trilaterale, Zbigniew Brzezinski, in un'intervista rilasciata il 27 marzo 2007 respinge ripetutamente le accuse di cospirazione contro l'ordine mondiale economico mosse dall'opinione pubblica e dai media contro la Commissione<sup>21</sup>. Gli studi esistenti sulla Commissione Trilaterale difettano oltre che per quantità anche sul piano dell'aggiornamento rispetto alle fonti documentarie disponibili<sup>22</sup>.

Tra la fine degli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta alcuni studiosi ripercorrono la storia della Commissione Trilaterale definendo il contesto in cui è stata creata, la sua struttura e i suoi membri, senza trascurare i legami di tale organizzazione con altri *Think Tank* come il Bilderberg Group creato nel 1954 e con il Council on Foreign Relations creato nel 1921, da cui provengono molti membri della Commissione.

La Commissione è una risposta ai cambiamenti degli anni Sessanta e Settanta, durante i quali gli errori nella politica estera e interna statunitense e la coeva crescita economica degli alleati europei e giapponese spingono una parte delle élite americana da un lato a proporre un'apertura del consesso del *Think Tank* al Giappone, dall'altro impostare una risposta concertata alla crisi.

Nei vari saggi raccolti nel libro di Holly Sklar vengono trattati i temi della cooperazione internazionale, delle relazioni Nord-Sud, del multilateralismo tra i paesi avanzati e del tentativo di Carter di attuare una nuova agenda politica in linea con la nuova prospettiva trilateralista, ma in maniera abbastanza generica e senza il supporto di fonti primarie. Questi studi forniscono comunque una base su cui poggiare ulteriori approfondimenti alla luce della declassificazione documentaria degli ultimi trent'anni sia relativa all'Amministrazione Carter, sia alla storia della Commissione Trilaterale.

### ***La metodologia della ricerca***

La storia delle relazioni internazionali è il contesto fondamentale all'interno del quale si struttura il progetto, che intende *in nuce* fornire una nuova prospettiva interpretativa della

---

<sup>20</sup> Esistono pubblicazioni e soprattutto numerosi siti web che sostengono la "teoria della cospirazione" condotta dalla Commissione Trilaterale, si veda <<http://www.conspiracyarchive.com/NWO/>>.

<sup>21</sup> Intervista televisiva disponibile sul seguente indirizzo internet <<http://www.youtube.com/watch?v=VOk6ENxyAh0>>.

<sup>22</sup> La maggior parte degli studi esistenti sono raccolti in Holly Sklar (a cura di), *Trilateralism: The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, Boston, South End Press, 1980.

storia della politica estera americana nella seconda metà degli anni Settanta. Le relazioni tra la superpotenza americana e gli alleati, i paesi del Terzo Mondo e i paesi comunisti, costituiscono il contesto generale in cui vengono enucleate le proposte interpretative dell'elaborato.

Tali proposte, da verificare nell'analisi del *policymaking* dell'Amministrazione Carter in politica estera, nascono da discipline, che non sono strettamente attinenti alla storia delle relazioni internazionali, ma contribuiscono alla chiarificazione di vicende in essa contenute in una consapevole prospettiva multidisciplinare. Come sostiene Ennio Di Nolfo:

l'evoluzione metodologica che da alcuni anni caratterizza gli studi di storia delle relazioni internazionali mette in evidenza l'affacciarsi [...] di tematiche prima trascurate o considerate marginali. Lo sviluppo meramente diplomatico o politico dei rapporti fra soggetti del sistema internazionale non offre più, nell'età della globalizzazione, le coordinate concettuali necessarie a "capire" il passato internazionale<sup>23</sup>.

La storia culturale, sociale e politica degli Stati Uniti e il dibattito accademico che si svolge in un periodo di crisi della superpotenza americana rappresentano un contesto adeguato alla definizione delle ipotesi interpretative del progetto: il confronto tra studiosi, imprenditori, economisti, giornalisti a partire dalla prima metà degli anni Settanta sul tema dei mutamenti sociali e culturali all'interno della società americana e delle altre società avanzate al fine di proporre una nuova agenda politica indispensabile per superare la crisi rappresenta il momento fondamentale del trilateralismo<sup>24</sup>.

Il *brainstorming* trilateralista interagisce con il *background* del candidato democratico alla presidenza nel 1976, Jimmy Carter - un *outsider* rispetto alla politica di Washington e ai suoi gruppi di potere - il quale presenta molti punti di contatto sia con le proposte innovative della Commissione, sia con il bisogno di cambiamento che la società americana chiede alla politica dopo i fallimenti e gli scandali dei precedenti esecutivi.

La storia culturale, politica e sociale degli Stati Uniti di quegli anni con particolare attenzione alla "proposta" della Commissione Trilaterale e alla campagna elettorale di Jimmy Carter, pongono al centro i due temi centrali del progetto: crisi e trasformazione negli Stati Uniti negli anni Settanta, origini e concretizzazione di una nuova proposta politica. Il progetto viene esplicito su tre livelli: storia culturale e sociale per comprendere

---

<sup>23</sup> Prefazione di Ennio di Nolfo in Duccio Basosi, *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon (1969-1973)*, Firenze, Polistampa, 2006, p. 9.

<sup>24</sup> Edward D. Berkowitz, *op.*, cit, Bruce J. Schulman, *op.*, cit., e Stephanie Slocum-Schaffer, *op.*, cit.

le origini della proposta trilateralista, interazione tra la nuova proposta e il *background* di Jimmy Carter, obiettivi e limiti di tale sintesi nel contesto della politica estera americana.

L'elaborato privilegia quindi un approccio "trasversale" al tema scelto in quanto non si soffermerà solo sulle questioni politiche. Il punto di partenza sarà proprio il dibattito culturale in ambito accademico e la crisi del consenso all'interno della società americana con uno sguardo alle trasformazioni all'interno del sistema internazionale. L'analisi del *policymaking* e dell'approccio trilateralista verrà trattato in una seconda fase.

### ***Le fonti, gli archivi e le questioni relative al loro uso***

La molteplicità dei temi affrontati dalla Commissione nel corso della sua attività sino al 1977 e la necessità di individuare e analizzare il contributo dei trilateralisti alla definizione dell'agenda dell'Amministrazione Carter, si traducono in una ricerca archivistica alquanto complessa e diversificata. Come si è detto viene privilegiata la prospettiva statunitense nonostante la natura multinazionale della Commissione.

Premetto che sebbene la fase della ricerca sia sostanzialmente terminata con la seconda trasferta negli Stati Uniti nell'ottobre-novembre 2009, lo studio complessivo della documentazione raccolta è *in fieri*, e quindi non sono in grado di valutare in maniera esaustiva la totalità dei vari carteggi consultati.

Dopo la fase della raccolta della documentazione sono giunto a circa la metà della selezione e valutazione del materiale da inserire nell'elaborato finale. I numerosi argomenti che riguardano il trilateralismo e la sua concretizzazione nel corso del mandato presidenziale di Jimmy Carter necessitano di materiale documentario estremamente diversificato che va dalla politica estera alla politica economica, dai profili dei singoli trilateralisti alla campagna elettorale. Ciò è indispensabile per comprendere la complessità del trilateralismo, ma aumenta le difficoltà dello studioso, dilatando i tempi dello studio dei documenti.

Presso la Jimmy Carter Library ho svolto la parte fondamentale della ricerca consultando le seguenti raccolte:

I *National Security Affairs File*. Forniscono un quadro dettagliato sulle maggiori questioni di politica estera. All'interno di questa collezione sono naturalmente fondamentali i memoranda del National Security Advisor Zbigniew Brzezinski al presidente Carter che comprendono i Subject File, i Geographic File e i Country File.

I *Pre-presidential Papers*. Sono indispensabili in relazione alla campagna elettorale del 1976, e in particolare alla collaborazione di alcuni trilateralisti - Richard Gardner, Henry

Owen, Zbigniew Brzezinski, Cyrus Vance, Hedley Donovan, Richard Holbrooke, Leonard Woodcock - sui temi della politica estera.

I *Plains File*. Utili per stabilire la personale visione del presidente sulle singole questioni di politica estera e in che modo egli gestisca il pluralismo all'interno dell'Amministrazione. Le note scritte dal presidente su molti memoranda sono una prova della meticolosa attenzione che Carter riserva alla fase decisionale. Inoltre le minute dei meetings del periodo novembre-gennaio 1976-1977 fanno luce sulla scelta di alcuni membri.

I *White House Central File* e gli *Handwriting File* forniscono ulteriore materiale sull'interpretazione e la gestione da parte del presidente del dibattito interno all'Amministrazione in merito ai singoli *topics*.

I *Vertical File* selezionati nel corso della ricerca forniscono informazioni sulle questioni di politica estera e sui singoli trilateralisti all'interno dell'Amministrazione.

I carteggi dei singoli trilateralisti all'interno dell'Amministrazione offrono un quadro dettagliato sulla percezione di ciascuno circa le priorità nell'agenda politica e sul contributo dei singoli al *decisionmaking*. Le raccolte consultate sono: la Zbigniew Brzezinski Collection, gli Hedley Donovan Papers, i Walter Mondale Papers e gli Harold Brown Papers.

Presso la Eisenhower Presidential Library ho consultato i *Gerard C. Smith Papers*. Carteggi di uno dei fondatori della Trilaterale e membro dell'Amministrazione. Tali carteggi forniscono un contributo essenziale alla definizione della nascita della Commissione.

Presso la Yale United States Library Manuscripts Collection ho consultato i *Cyrus R. Vance and Grace Sloan Papers*, utile per i temi affrontati nel corso della campagna elettorale

Presso la Minnesota Historical Society Library i *Walter Modale Papers*, vicepresidente degli Stati Uniti.

Presso la Princeton University Library i carteggi del Council on Foreign Relations sulla fondazione della Commissione Trilaterale.

Presso la Manuscript Division della Library of Congress gli *Elliot L. Richardson Papers*, membro della Trilaterale e dell'Amministrazione Carter.

Presso il Rockefeller Archive Center gli archivi recentemente catalogati e declassificati della Commissione Trilaterale, che forniscono prezioso materiale sui dibattiti interni alla Commissione, sulla sua creazione e sui suoi protagonisti.

Attraverso le riviste *Foreign Affairs* e *Foreign Policy* è possibile ripercorrere le tappe fondamentali del dibattito accademico e dell'evoluzione della prospettiva trilateralista,

grazie ad alcuni fondamentali pubblicazioni di autori membri della Commissione, come Zbigniew Brzezinski e Harold Brown.

### ***La struttura della tesi di dottorato***

I temi trattati nell'elaborato sono distribuiti in cinque capitoli seguendo una sistemazione prettamente cronologica, anche se nel quarto capitolo, in cui si analizza l'approccio trilateralista nei diversi ambiti della politica estera statunitense, prevale una struttura che privilegia una ripartizione "geografica" dei temi: relazioni atlantiche, relazioni con i paesi comunisti e relazioni con i paesi del Terzo Mondo.

#### **1) *L'Amministrazione Carter e la Commissione Trilaterale nel dibattito storiografico***

Nel primo capitolo analizzeremo il dibattito storiografico degli ultimi trent'anni sull'Amministrazione Carter, lo stato dell'arte sul tema della ricerca e una ricostruzione del dibattito socio-politico-culturale sulle trasformazioni e le crisi che hanno caratterizzato il *lungo decennio*<sup>25</sup>, in cui nasce, tra le varie proposte politiche, il trilateralismo.

#### **2) *Tra crisi e trasformazione: la nascita della Commissione Trilaterale***

La nascita della Commissione Trilaterale<sup>26</sup> è il punto di arrivo di un percorso di maturazione in ambito accademico, incentrato sull'analisi delle trasformazioni in atto negli Stati Uniti e nel mondo nella seconda metà degli anni Sessanta e all'inizio degli anni Settanta.

Il secondo capitolo prevede un primo paragrafo in cui si analizzano i principi ispiratori della Commissione Trilaterale soprattutto attraverso l'analisi degli scritti di Zbigniew Brzezinski<sup>27</sup>, il quale si distingue non per il suo *cold war approach*, ma per la lungimiranza di un'analisi della contemporaneità che esula dal primato bipolare e si concentra su temi emergenti quali le relazioni Nord-Sud, il mutamento dei valori sociali e culturali, la necessità di rilanciare la leadership statunitense promuovendo una coordinazione delle

---

<sup>25</sup> Riccardo Bellofiore, "I lunghi anni Settanta. Crisi sociale e integrazione economica internazionale", in Luca Baldissara (a cura di), *Le radici della crisi*, Roma, Carocci 2002, pp. 57-102.

<sup>26</sup> La Costituzione della Commissione Trilaterale viene completata nell'aprile del 1973 ed è divisa in 7 sezioni: 1) nome, natura obiettivi e struttura 2) i membri 3) il Comitato Esecutivo 4) il presidente 5) il direttore 6) task force 7) miscellaneous procedures, in Jimmy Carter Papers-Pre Presidential, 1976 Presidential Campaign, Issue Office- Noel Sterrett, Subject File, Trilateral Commission, Box 96, JCL.

<sup>27</sup> Brzezinski tra la fine degli anni Sessanta e la prima metà degli anni Settanta: Zbigniew Brzezinski, *The Framework of East-West Reconciliation*, in Foreign Affairs (da ora FA) gennaio 1968, Idem, *How the Cold War Was Played*, in FA, ottobre 1972, Idem, *America and Europe* in FA, ottobre 1970, Idem, *Japan's Global Engagement*, in FA, gennaio 1972, Idem, *US Foreign Policy: The Search for Focus*, luglio 1973, Foreign Affairs, Idem, *The Fragile Blossom: Crisis and Change in Japan*, New York, Harper & Row 1972.

varie politiche nazionali<sup>28</sup>. In più si propone, nei limiti delle possibilità offerte da Stati Uniti e Unione Sovietica, la collaborazione tra le due superpotenze non per raggiungere vantaggi esclusivamente bilaterali, bensì utilizzare il peso geopolitico di entrambi per risolvere dispute locali e globali tra cui la proliferazione nucleare e il disarmo:

An important test of the effectiveness of the commission would be whether it works to reduce the walls dividing power and economic blocs from one another<sup>29</sup>.

Il sistema internazionale descritto da Brzezinski<sup>30</sup> si distingue non solo per la crescente interdipendenza e contemporaneamente per una eterogenesi dei fini da parte dei singoli paesi in campo politico ed economico, ma per una profonda frammentazione dei valori e degli obiettivi all'interno della società, in contrasto con la senescente *bicromia* della guerra fredda, ormai anacronistica già a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta:

Tension is unavoidable as man strives to assimilate the new into the framework of the old. For a time the established framework resiliently integrates the new by adapting it in a more familiar shape. But at some point the old framework becomes overloaded. The new input can no longer be redefined into traditional forms, and eventually it asserts itself with compelling force. Today, though the old framework of international politics - with their spheres of influence, military alliances between nation-states, the fiction of sovereignty, doctrinal conflicts arising from nineteenth-century crises - is clearly no longer compatible with reality. [...] Indeed, it is remarkable how rapidly the dominant moods have changed during the last two decades. The 1950s were the era of certainty. The two sides - Communist and Western - faced each other in a setting that pitted conviction against conviction. [...] Dissension in the communist world prompted an ideological crisis, while the West increasingly began to question its own values and righteousness Communist cynics confronted liberal skeptics. There are indications that the 1970s will be dominated by growing awareness that the time has come for a common effort to shape a new framework for international politics, a framework that can serve as an effective channel for joint endeavors<sup>31</sup>.

Agli scritti di Brzezinski, e alla proposta di Rockefeller nella primavera del 1972, segue una fase di *brainstorming* durante la quale un gruppo ristretto di esperti inizia a dibattere sulle finalità della nuova organizzazione, contattando colleghi in Europa occidentale e in Giappone.

La Commissione stabilisce dei *long range goals* e degli *short range goals*, separando così i temi più urgenti come la riorganizzazione del sistema monetario internazionale e la risoluzione della crisi mediorientale dell'ottobre 1973, con i temi di più ampio respiro come

---

<sup>28</sup> Si veda Zbigniew Brzezinski, *Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era*, Westport, Greenwood Press 1970, p. 285.

<sup>29</sup> Meeting on proposed Trilateral Commission, 23-24 luglio 1972, Council on Foreign Relations Records, Folder 1, Box 49, Princeton University Library.

<sup>30</sup> Brzezinski fu il primo direttore della Commissione scelto durante un meeting informale a Ginevra il 25/11/1972 su proposta di David Rockefeller. Council on Foreign Relation Records, Folder 1, Box 49, Princeton University Library.

<sup>31</sup> Zbigniew Brzezinski, *Between Two Ages*, cit., p. 274.

il coinvolgimento dei paesi comunisti nella gestione della crisi del sistema internazionale e la riorganizzazione delle organizzazioni internazionali, e una maggiore e concreta attenzione alle relazioni Nord-Sud<sup>32</sup>.

Gli strumenti attraverso cui attuare le varie proposte - multilateralismo e decisione concertata - identificano il segno distintivo del trilateralismo che con essi intende trasmettere un forte segnale all'opinione pubblica e alla politica circa la necessità di scongiurare l'adozione di politiche unilateraliste e protezionistiche in un sistema internazionale profondamente cambiato.

Il *deus ex machina* di questo nuovo approccio, non solo in campo economico, sono i paesi industrializzati, i tre poli, che all'interno delle organizzazioni internazionali e degli organismi preposti alla regolamentazione del sistema internazionale, altro strumento fondamentale per i trilateralisti, devono proporre soluzioni multilaterali a cui si aggiunge l'indispensabile contributo del PVS e dei paesi comunisti<sup>33</sup>.

### **3) *Un outsider a Washington: la campagna elettorale di Jimmy Carter***

Dal 1973 Jimmy Carter partecipa ai lavori della Commissione dopo aver deciso di competere per la presidenza degli Stati Uniti. Il periodo che va dall'estate 1974 al gennaio 1977 presenta una chiara commistione tra trilateralismo, *status di outsider*, e la voglia di cambiamento da parte dell'opinione pubblica<sup>34</sup>.

Nel terzo capitolo si intende così descrivere questa interazione raccogliendo tra i vari temi proposti nel corso del confronto elettorale gli scambi di opinioni tra il comitato elettorale e i trilateralisti, specialmente sui temi di politica estera. Particolare attenzione ai suggerimenti al candidato democratico da parte di Brzezinski, Henry Owen, Cyrus Vance, Richard Gardner, Richard Holbrooke per i dibattiti televisivi con il presidente Gerald R. Ford:

Cooperation among the leading advanced industrial countries needs improvement urgently. New techniques and a new intensity of consultation are required at more levels of government and on a broader range of problems than heretofore. [...] A much closer consultative effort is needed at all levels<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Si veda il report della Commissione Trilaterale disponibile su [http://www.trilateral.org/AnnMtgs/Trialog/library\\_annmtgs/stacks\\_annmtgs/November\\_1973\\_North\\_America\\_n\\_European\\_Japanese\\_Affairs.pdf](http://www.trilateral.org/AnnMtgs/Trialog/library_annmtgs/stacks_annmtgs/November_1973_North_America_n_European_Japanese_Affairs.pdf) .

<sup>33</sup> Sul *locomotiv approach* si veda Carl W. Biven, *op.*, cit.

<sup>34</sup> Sulla ricostruzione della vicenda che portò alla scelta di Jimmy Carter quale membro della Commissione Trilaterale nell'aprile del 1973 si veda lettera di George Franklin a Peter Bourne, Trilateral Commission, Vertical File, Box 113, JCL.

<sup>35</sup> Memorandum from Cyrus Vance to governor Jimmy Carter, dicembre 1976, Cyrus R. & Grace Sloan Vance Papers, Folder 6, Box 8, Yale United States Library Manuscripts Collection.

La scelta dei membri dell'Amministrazione tra i trilateristi è un altro momento fondamentale della creazione dell'approccio trilateralista<sup>36</sup>.

#### **4) *Trilateralismo e decision making: l'approccio trilateralista tra cooperazione e regionalismo***

Gli obiettivi e gli strumenti proposti dalla Commissione, le particolari circostanze storiche in cui si svolge la campagna elettorale del 1976, l'intenzione di Jimmy Carter di dare nuovo slancio e nuovi obiettivi alla politica statunitense confluiscono, in questo quarto capitolo nella concretizzazione dell'approccio trilateralista in politica estera.

Nelle relazioni con gli alleati, in particolare con l'Europa occidentale, l'Amministrazione intende superare l'unilateralismo e il pragmatismo dei precedenti esecutivi, promuovendo una nuova collaborazione al fine di superare la crisi economica e coordinare la politica nei confronti del Sud e dei paesi comunisti<sup>37</sup>.

Sin dalla campagna elettorale Jimmy Carter insiste sulla necessità della reciprocità nelle relazioni con l'Unione Sovietica e soprattutto sull'idea di una distensione multilaterale che non sia ad esclusivo vantaggio delle due superpotenze, ma venga utilizzata per cooperare nella gestione e risoluzione di conflitti locali, ad esempio nel Terzo Mondo<sup>38</sup>.

La distensione, nell'ottica dell'Amministrazione Carter, non deve essere una semplice regolamentazione della sistemazione bipolare dell'ordine internazionale, in cui gli interessi delle due superpotenze si trovano al di sopra degli altri, e in cui i conflitti regionali sono una permanente ripetizione della competizione globale tra sistemi contrapposti.

L'idea di Carter, fulcro dell'approccio trilateralista nelle relazioni bipolari, è di utilizzare il peso geopolitico delle due superpotenze per agire in maniera coordinata nei diversi teatri del pianeta. La proposta, immediatamente scartata dai sovietici, di ridurre gli arsenali nucleari di Stati Uniti e Unione Sovietica rappresenta il primo passo verso questa détente multilaterale: gli accordi SALT basati su tetti sempre più alti per i rispettivi complessi

---

<sup>36</sup> Nell'Amministrazione Carter vi sono 25 trilateralisti tra cui: Zbigniew Brzezinski, National Security Adviser, Cyrus Vance, Segretario di Stato e Walter Mondale, vicepresidente. Nella tesi si presterà particolare attenzione alla definizione di un profilo dei più importanti e influenti trilateralisti all'interno dell'esecutivo.

<sup>37</sup> Henry Owen, membro della Commissione Trilaterale e U. S. Ambassador at Large, Special Representative of President for Economic Summits nell'Amministrazione Carter svolge un ruolo fondamentale nella definizione del *locomotive approach* durante i G7 di Londra e Bonn nel 1977 e 1978.

<sup>38</sup> Sul *new world order* e il *new foreign policy approach* si veda Address by Governor Carter to the Chicago Council on Foreign Relations, 15/3/1976, Jimmy Carter Papers - Pre-Presidential, 1976 Presidential Campaign Issues Office - Stuart Eizenstat, Foreign Policy 1/27/76-3/76, Box 17, JCL.

militare appare al presidente uno spreco di risorse da reinvestire in attività utili all'intera comunità<sup>39</sup>.

Le relazioni con la Cina forniscono un quadro più ottimistico vista la disponibilità dei due paesi a completare il processo di normalizzazione. Carter, rispetto alla precedenti amministrazioni non considera le relazioni con la Cina una carta da giocare nella competizione con i sovietici:

There are those who tend to view our relations with China through the prism of our relations with the USSR. This is not wise. The U. S. has long had a deep interest in China and a high regard for the Chinese people. Close U.S. - Chinese relations is a central U.S. goal. We feel that a strong, productive, and stable China can play a great role in preserving peace in Asia and throughout the world over the next century and that strengthening of U.S. - Chinese relations can contribute to this worthy aim. [...] We do not project US as protector of PRC<sup>40</sup>.

L'obiettivo di Carter è integrare la Cina e il suo vasto mercato nel sistema internazionale e collaborare nella gestione dei equilibri geopolitici in Asia:

The goals of our China policy: to participate constructively in China's economic development, not just for their benefit but so that american businessman can secure a fair share of China market; To draw China into the search fo solutions to the problems that confront all mankind (energy shortage, nuclear proliferation, arms race, etc.); To advance our relations with China on their merits and not to allow our China relationship to be held hostage to relations with others; No desire to provoke a Sino-Soviet conflict or to manipulate Sino-Soviet tensions for tactical benefit<sup>41</sup>.

L'impegno profuso dall'Amministrazione Carter nel 1977-78 si distanzia dalla prospettiva globalista e antisovietica dell'approccio di Nixon e Ford<sup>42</sup>. Il riconoscimento diplomatico tra USA e RPC, la fine dell'isolamento cinese e la sua apertura alla modernizzazione e al mercato costituiscono un evento fondamentale per la storia mondiale<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> In occasione della consegna del Premio Nobel per la pace a Jimmy Carter nell'ottobre del 2002 Zbigniew Brzezinski apprezza il tentativo di Carter durante la presidenza di applicare tagli agli arsenali delle superpotenze, in Zbigniew Brzezinski e Stuart E. Eizenstat, *Carter's Winning Presidency*, in Washington Post, 22/10/2002 p. A27.

<sup>40</sup> Memorandum from Zbigniew Brzezinski to the President, "Outline of Speech on U.S.-Soviet Relations", USSR, Country File, Brzezinski Material, National Security Affairs, Box 83, JCL.

<sup>41</sup> Memorandum from Zbigniew Brzezinski to the President, "Vance and Brown exchange on China Policy", 14/12/1979, People's Republic of China, Geographic File, Zbigniew Brzezinski Collection, Box 9, JCL.

<sup>42</sup> Si veda William Burr (edited by), *The Kissinger Transcripts: The Top Secret Talks with Beijing and Moscow*, New York, The New Press 1999; Mario Del Pero, *Libertà e Impero. Gli Stati Uniti e il mondo, 1776-2006*, Bari, Laterza 2008 e Idem, *Henry Kissinger*, cit.

<sup>43</sup> Sull'importanza del 1979 si veda Niall Ferguson, *The War of the World: History's Age of Hatred*, London, Penguin Press, 2006.

Le relazioni Nord-Sud sono al centro dell'agenda politica dell'Amministrazione Carter, il quale intende utilizzare il peso economico e geopolitico degli Stati Uniti non per ostacolare l'espansione del comunismo nel Terzo Mondo, ma per raggiungere accordi multilaterali in dispute e conflitti locali. L'approccio regionalista, postibipolare, tipico del trilateralismo è riconoscibile nel processo di pace tra Egitto e Israele, a cui Carter fornisce un prezioso contributo, nella gestione del conflitto tra Somalia ed Etiopia, nei trattati del Canale di Panama<sup>44</sup>.

### **5) *L'escalation of tension: il declino dell'approccio trilateralista***

La crisi degli ostaggi americani in Iran e l'invasione sovietica in Afghanistan nel 1979<sup>45</sup> mutano sostanzialmente la politica estera statunitense ridimensionando l'approccio trilateralista proporzionalmente all'ascesa delle nuove tensioni bipolari, che indirizzarono l'agenda del presidente americano verso un inasprimento del *containment*<sup>46</sup>.

Nonostante ciò nel 1980 Carter tentò di stabilire con gli alleati una risposta concertata all'aggressione sovietica al di fuori dei confini del Patto di Varsavia. L'estrema veemenza e intransigenza del presidente, e la volontà degli alleati europei di evitare eccessivi irrigidimenti nei confronti dell'URSS resero vani tali tentativi<sup>47</sup>.

La crisi economica, le dimissioni di importanti membri dell'Amministrazione dopo il *malaise speech*<sup>48</sup> del luglio 1979 incrinarono irreversibilmente il consenso dell'opinione pubblica e ridussero al minimo le possibilità dell'approccio trilateralista dell'esecutivo.

### **Conclusioni**

Sebbene sia prematuro trarre delle conclusioni definitive è possibile chiosare con alcune osservazioni.

---

<sup>44</sup> Cfr. Donna R. Jackson, *op.*, cit.

<sup>45</sup> Per la crisi iraniana e la nuova *escalation of tension* nelle relazioni bipolari si veda Said Amir Arjomand, *The Turban for the Crown: The Islamic Revolution in Iran*, Oxford University Press, 1988; David Farber, *Taken Hostages: The Iran Hostage Crisis and the America's First Encounter with Radical Islam*, Princeton University Press, 2005; David Patrick Houghton, *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, Cambridge University Press, 2001; Russell Leigh Moses, *Freeing the Hostages: Reexamining U.S.-Iranian Negotiations and Soviet Policy, 1979-1981*, University of Pittsburg Press, 1996; Kenneth Pollack, *The Persian Puzzle: The Conflict between Iran and American*, New York, Random House, 2004; Ofira Seliktar, *Failing the Crystal Ball Test: The Carter Administration and the Fundamentalist Revolution in Iran*, Westport, Praeger, 2000.

<sup>46</sup> Si veda Brian J. Auten, *Carter's Conversion: The Hardening of American Defense Policy*, University of Missouri Press, 2008; Scott Kaufman, *Plans Unraveled: The Foreign Policy of the Carter Administration*, Northern Illinois University Press, 2008.

<sup>47</sup> Jimmy Carter, *Keeping Faith. Memoirs of a President*, The University of Arkansas Press 1982, p. 496.

<sup>48</sup> Daniel Horowitz, *Jimmy Carter and the Energy Crisis of the 1970's, the "Crisis of Conference" Speech July 15, 1979: A Brief History with Documents*, Boston, Bedford/St. Martin's, 2005.

In primo luogo consideriamo la necessità di rivalutare la storia degli Stati Uniti negli anni Settanta alla luce del fondamentale dibattito accademico scaturito dalla crisi del *cold war liberalism* o *butter and guns* del ventennio postbellico. Il fulcro di tale dibattito è la ricostruzione del consenso intorno ad una nuova strategia politica sul piano interno ed internazionale, che rilanci la leadership statunitense a livello globale. Tra le diverse interpretazioni e proposte vi è quella della Commissione Trilaterale concretizzata e adattata sul piano politico nella seconda metà degli anni Settanta da Jimmy Carter.

In secondo luogo l'approccio trilateralista non si limita alle relazioni politico-economiche tra Stati Uniti, Europa occidentale e Giappone, ma propone una ridefinizione delle priorità a livello internazionale in senso postbipolare, non disconoscendo l'esistenza della competizione ideologica, ma indirizzando l'enorme peso delle due superpotenze verso sforzi multilaterali di interesse globale.

Inoltre il trilateralismo propone una nuova filosofia della crescita economica attraverso uno sviluppo sostenibile finalizzato alla qualità e alla diffusione del benessere con particolare attenzione a come utilizzare le risorse e al progressivo riequilibrio della disparità Nord-Sud. La nuova idea di sviluppo deve scaturire concertatamente dai paesi avanzati, primi fra tutti gli Stati Uniti, che devono, nell'ottica trilateralista, stimolare la sensibilità dell'opinione pubblica della prima potenza mondiale su questi temi, sostenendo il dovere morale di essere i promotori del cambiamento<sup>49</sup>.

In terzo luogo il fallimento dell'approccio nell'ultimo anno del mandato presidenziale non dipende dall'inadeguatezza o dall'esaurimento della spinta innovatrice del trilateralismo, ma dall'ascesa di una nuova proposta, il *reaganismo*, che al contrario delle precedenti raccoglie un consenso importante, ma non supera le contraddizioni che il trilateralismo tenta di risolvere e che tornano progressivamente all'ordine del giorno nel ventennio post guerra fredda, lasciando trasparire la possibilità di definire un ponte tra il *policymaking* dell'Amministrazione Carter e gli obiettivi dell'attuale Amministrazione - multilateralismo, intensificazione della collaborazione Nord-Sud sviluppo di fonti alternative di energia, cooperazione internazionale per la risoluzione dei conflitti locali, attenzione alla questione ambientale.

---

<sup>49</sup> Esiste una profonda attinenza tra il *malaise speech* del 15/7/1979 e il report della Commissione Trilaterale *The Crisis of Democracy* pubblicato e discusso all'interno della Commissione nel 1975 disponibile su <[http://www.trilateral.org/library/crisis\\_of\\_democracy.pdf](http://www.trilateral.org/library/crisis_of_democracy.pdf)>. In entrambi si sottolinea la necessità di promuovere una nuova idea di benessere secondo la quale la crescita non è un semplice aumento dei consumi, ma un delicato equilibrio tra risorse ed esigenze dell'intera comunità internazionale.

Infine un accenno all'evoluzione dell'egemonia statunitense tra la fine degli anni Sessanta e anni Settanta. Durante il ventennio postbellico l'egemonia consensuale esercitata dagli Stati Uniti è funzionale ai bisogni del sistema internazionale, o meglio del mondo occidentale, volto alla ricostruzione economica, alla stabilità, alla crescita e al contenimento anticomunista. A partire dalla fine degli anni Sessanta la fisionomia del sistema internazionale muta e con essa il significato e il ruolo dell'egemonia statunitense. L'ambiguo pragmatismo spregiudicato di Nixon e Ford, impegnati nella regolamentazione e sistemazione in chiave bipolare del sistema internazionale e il rinnovato unilateralismo aggressivo di Ronald Reagan non costituiscono una *conversion* adeguata alla coeva proiezione del sistema internazionale verso l'interdipendenza e la frammentazione e creano così una discrepanza tra potenzialità degli Stati Uniti e problemi globali. Il trilateralismo non intende rinunciare al ruolo egemone degli Stati Uniti, ma tenta di sfruttare le potenzialità della superpotenza americana per promuovere il cambiamento e una soluzione ai nuovi problemi e disfunzioni globali per cui è comunque necessaria una risposta concertata e condivisa e non unilateralista. Il fallimento del trilateralismo nella ricostruzione del consenso non intacca la validità di tale visione di una nuova egemonia che soprattutto oggi è indispensabile concretizzare a fronte dei problemi globali, le cui origini risiedono nelle trasformazioni del *lungo decennio*.