

ANGELA TORELLI

*Stati Uniti, Nazioni Unite e opinione pubblica americana
negli anni dell'amministrazione Nixon*

Abstract: *The United States' attitude toward international organizations is crucial for their success and survival. The support of Washington to such organizations is influenced by many international factors but also by domestic interests and especially the public opinion from the second half of the XX century. This article is going to specifically analyze how the Nixon administration used ~~the~~ public opinion feeling as part of its international strategy in respect to the United Nations. This was not the only administration to criticize the UN for both ideological and political reasons; however, it was the first to recognize the potential internal appeal that exploiting the frustration caused by the United Nations could have. Richard Nixon and Henry Kissinger were aware and willing to exploit such negative feelings to gain as much political consensus as possible, and managed successfully to do so during the first mandate. Others made the same thing in the following years fostering the crisis between the organization and the US.*

Keywords: United States of America; United Nations; Public opinion; Richard Nixon; Henry Kissinger; Henry Cabot Lodge; China.

1. *Le Nazioni Unite: un progetto americano*

L'appoggio degli Stati Uniti alle istituzioni multilaterali è essenziale per il loro successo. Per questo, da alcuni decenni si presta molta attenzione al rapporto tra organizzazioni internazionali e Washington. Per comprendere pienamente questi rapporti è però necessario analizzare anche le specifiche peculiarità di ciascun presidente americano.¹ Sono loro a stabilire, infatti, le linee guida della politica estera del paese e influenzano profondamente il comportamento del congresso e del pubblico. Fino agli anni quaranta, ad esempio, gli americani rimasero fedeli a quanto suggerito dal loro primo presidente, George Washington, nel suo *Farewell Address*, ed evitarono qualunque legame permanente con altri paesi. Il principio era così radicato nella visione americana della politica estera che, dopo la prima guerra mondiale, il programma

¹ Cfr. J.A. MOORE - J. PUBANTZ, *To Create a New World? American Presidents & the United Nations*, New York, Peter Lang Publishing Inc., 1999, p. 12.

dell'internazionalista Woodrow Wilson non riuscì a trovare negli Stati Uniti l'appoggio necessario per superare questa tradizione.

A condizionare l'approccio statunitense a ogni organizzazione internazionale non è, tuttavia, solamente la tendenza all'isolazionismo dei suoi primi presidenti. Secondo Edward Luck, sono otto i principi di riferimento: l'idea di "eccezionalismo" americano e la difficoltà di riconciliare il potere nazionale con il processo decisionale degli organismi sovranazionali; il problema della conservazione della sovranità nazionale in un mondo sempre più interdipendente; gli atteggiamenti negativi verso altri paesi, razze e sistemi sociali; la posizione di minoranza in cui gli Stati Uniti si vennero gradualmente a trovare nei *forum* internazionali; i dubbi legati al mettere al servizio di tali organismi globali forze militari; il sovrapporsi di interessi di sicurezza nazionali con gli impegni internazionali; i problemi legati alla riforma e ristrutturazione delle istituzioni sovranazionali con il trascorrere del tempo e, infine, le continue tensioni circa l'assunzione di responsabilità e il finanziamento delle organizzazioni multilaterali.²

Il concetto di "eccezionalismo" americano è forse quello più noto:³ le peculiarità storiche e culturali degli Stati Uniti hanno portato gli americani alla convinzione che il resto del mondo abbia bisogno di loro più di quanto essi abbiano bisogno degli altri.⁴ Ciò implica che le organizzazioni multilaterali, in special modo le Nazioni Unite, siano state viste come mezzi per estendere la *leadership* americana più che per implementare una vera cooperazione internazionale. Si riconosce che il sistema multilaterale garantisce una maggiore sicurezza, fornendo simultaneamente una legittimità impossibile da ottenere con le azioni unilaterali; vi è, però, della diffidenza dovuta al

² Cfr. E.C. LUCK, *Mixed Messages: American Politics and International Organizations. 1919-1999*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 1999, pp. 7-10.

³ Altri testi in cui viene analizzato come uno dei principali criteri alla base del rapporto tra Stati Uniti e organizzazioni internazionali sono: R. FOOT - N.S. MACFARLANE - M. MASTANDUNO, *Us Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*, New York, Oxford University Press, 2003; S. PATRICK - S. FORMAN, *Multilateralism and Us Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Boulder, Lynne Rienner, 2002; R.W. GREGG, *About Face? The United States and the United Nations*, Boulder, Lynne Rienner, 1993; MOORE - PUBANTZ, *To Create a New World?*, cit.

⁴ Ancora nel 1995 questa convinzione era molto radicata in alcuni politici americani, come risulta dalla dichiarazione del senatore Bobe Dole: «Le organizzazioni internazionale – che siano le Nazioni Unite, il WTO o altre – non proteggeranno gli interessi americani. Solo gli americani possono farlo». LUCK, *Mixed Message*, cit., p. 41.

timore che la sovranità nazionale americana venga limitata dalle organizzazioni internazionali.

Fu necessaria la tragedia della seconda guerra mondiale per portare gli Stati Uniti a rivalutare la propria posizione. Nel congresso, nell'opinione pubblica e soprattutto alla Casa Bianca cominciò a farsi strada la convinzione che un'organizzazione mirante a garantire la sicurezza internazionale fosse uno strumento non solo desiderabile ma necessario. Alla fine del conflitto gli americani furono tra i maggiori promotori del multilateralismo. Il presidente Franklin Delano Roosevelt era convinto che la creazione delle Nazioni Unite fosse indispensabile per preservare la pace internazionale e fu uno dei maggiori promotori dell'organizzazione già negli anni del conflitto.

Sin dal 1942, gli americani avevano deciso di appoggiare l'adesione del loro paese ad un'unione di nazioni che proteggesse la pace nel dopoguerra, per evitare altri conflitti mondiali. Circa l'87% della popolazione era favorevole a questa ipotesi, secondo un sondaggio NORC del 1942.⁵ I favorevoli erano scesi due anni dopo, ma la maggioranza della popolazione rimaneva convinta che un'organizzazione multilaterale fosse ormai una necessità per garantire la pace. Gli Stati Uniti avevano ormai accettato l'idea che un'associazione di stati si assumesse responsabilità che fino a quel momento erano appartenute esclusivamente ai regimi nazionali. La consapevolezza che gli americani fossero ormai coinvolti sul piano internazionale e non potessero più tornare allo "splendido isolamento" era radicata sia tra i dirigenti politici sia nell'opinione pubblica, come mostra un sondaggio GALLUP del luglio 1944, da cui risulta che il 72% degli interpellati era favorevole ad aderire all'organizzazione internazionale, il 15% era incerto e solo il 13% era contrario. Quando l'anno successivo la Carta delle Nazioni Unite arrivò in senato venne approvata con ottantanove voti a favore contro due.⁶ Ciò fu dovuto in gran parte anche all'impegno di Roosevelt, che intendeva evitare gli errori

⁵ NORC presso l'University of Chicago è un istituto di ricerca creato nel 1941. Cfr. www.norc.org/About/Pages/our-history.aspx.

⁶ Cfr. L. FASULO, *Representing America: Experiences of U.S. Diplomats at the U.N.*, New York, Praeger Publishers, 1985, p. 5.

commessi da Wilson ricercando immediatamente l'appoggio interno ed esterno alla nuova organizzazione.

Alla conferenza di Yalta dell'11 febbraio 1945 Roosevelt riuscì ad ottenere che la nuova istituzione fosse quanto più vicina possibile al progetto statunitense, come dimostra anche il preambolo della Carta delle Nazioni Unite ("We the peoples of the United Nations") che rispecchia quello della costituzione americana ("We the people of the United States"). Il 26 giugno 1945 i delegati di 50 nazioni si riunirono a San Francisco per firmare la carta che avrebbe dato vita alle Nazioni Unite. Gli americani, dopo aver testimoniato l'orrore della guerra, guardavano a questa nuova organizzazione internazionale con speranza ma anche con un pizzico di scetticismo dovuto alla lunga tendenza a isolarsi dalle questioni europee. Idearono, quindi, l'organizzazione guardando al proprio sistema interno e alla propria costituzione, convinti che fornissero un esempio imprescindibile di democrazia. Ciò li portò a vedere l'ONU, specialmente con lo scoppio della Guerra Fredda, come uno strumento per propagare i propri ideali nel resto del mondo, piuttosto che come un organismo multilaterale in cui affrontare i problemi internazionali insieme agli altri membri. Tuttavia già dall'estate del 1945 il progetto americano divenne di difficile attuazione.

2. La Guerra Fredda e la paralisi dell'ONU

Con la fine del conflitto e l'esplosione delle bombe atomiche, le tensioni con l'Unione Sovietica cominciarono a crescere rapidamente e le Nazioni Unite diventarono una delle cornici per il confronto Est-Ovest. Gli Stati Uniti contavano allora su una grande maggioranza all'interno dell'organizzazione e potevano condizionarne dibattiti e votazioni, come avvenne in occasione della crisi iraniana del 1946, quando l'ONU chiese l'immediato ritiro delle truppe sovietiche dal paese.⁷ Le Nazioni Unite, tuttavia, non poterono ricoprire un ruolo di rilievo, poiché, dopo lo scoppio della Guerra Fredda, la mancanza di collaborazione tra le due superpotenze bloccava la loro azione. Gli Stati

⁷ Cfr. MOORE - PUBANTZ, *To Create a New World?*, cit., p. 61.

Uniti continuarono a presentare il proprio operato come conforme ai principi della carta dell'organizzazione, ma operarono autonomamente da essa, ad esempio nella definizione della dottrina Truman e del piano Marshall, espressioni della tradizionale politica di potenza. L'ONU finì, così, per trovarsi quasi completamente paralizzata dalla Guerra Fredda.

Negli anni cinquanta, con Dwight Eisenhower alla Casa Bianca, gli Stati Uniti cominciarono a mettere in secondo piano le Nazioni Unite, privilegiando le alleanze militari regionali, come la NATO,⁸ le azioni unilaterali e l'investimento negli armamenti. Eisenhower non era personalmente contrario alle Nazioni Unite, scelse anzi un rappresentante permanente di grande levatura, Henry Cabot Lodge.⁹ Lodge era un internazionalista convinto e credeva che l'ONU dovesse essere usata anche per combattere la propaganda sovietica e per migliorare i legami degli Stati Uniti con le nuove nazioni di Africa e Asia, ma la sua posizione non aveva grande seguito e l'organizzazione cominciò ad essere messa ai margini della strategia di Washington.

Uno dei fattori che contribuì a questo processo fu il maccartismo, che già alla fine degli anni quaranta aveva toccato l'ONU con il noto processo ad Alger Hiss¹⁰ e che fu all'origine di una serie di indagini sul personale americano dell'organizzazione, alimentando nell'opinione pubblica la convinzione che l'istituzione fosse una copertura per spie comuniste. Nonostante l'ottimismo di Lodge, quindi, i timori dell'opinione pubblica e di gran parte della dirigenza politica del paese ospite misero le Nazioni Unite in una posizione delicata.

⁸ Le organizzazioni regionali venivano presentate come strumenti a disposizione dell'ONU, non come sue concorrenti. Cfr. C. PRUDEN, *Conditional Partners: Eisenhower, the United Nations, and the Search for a Permanent Peace*, Louisiana, Louisiana State University Press, 1998, p. 26.

⁹ Cfr. MOORE - PUBANTZ, *To Create a New World?*, cit., p. 86.

¹⁰ Alger Hiss era stato un ufficiale del dipartimento di stato e, come tale, aveva ricoperto un ruolo di rilievo nel segretariato della conferenza di San Francisco. Nel 1949 fu accusato da Whittaker Chambers di essere a capo di una cellula comunista nel dipartimento e, nel 1950, fu condannato per spergiuo. Al tempo del processo, Hiss era a capo della Carnegie Endowment for International Peace, un'organizzazione di ricerca privata con stretti legami con l'ONU. Il caso ebbe notevole rilevanza mediatica e contribuì ad aumentare la sfiducia di politici e pubblico nei confronti sia del dipartimento di stato che delle Nazioni Unite. Uno dei più convinti antagonisti di Hiss fu Richard Nixon che, anche grazie alla visibilità ottenuta in questo frangente, riuscì a diventare senatore nel 1950. Cfr. LUCK, *Mixed Messages*, cit., pp. 85-86.

L'influenza americana sull'organizzazione cominciò a diminuire intorno alla metà degli anni cinquanta a causa del processo di decolonizzazione, che portò alla nascita di moltissimi nuovi stati, uno dei cui primi atti fu quello di chiedere l'ammissione alle Nazioni Unite.¹¹ Tra il 1955 e il 1960 i suoi membri passarono da 56 a 99,¹² portando a una rapida erosione della maggioranza filoccidentale.¹³ In un primo momento gli Stati Uniti non avvertirono il mutamento in atto poiché la loro influenza era ancora forte, e continuarono quindi a ricorrere all'ONU, pur se marginalmente. La strategia americana di questi anni, che prese il nome di "modello Eisenhower",¹⁴ riconosceva che, per le questioni di maggiore rilevanza per gli Stati Uniti, le Nazioni Unite erano solo parzialmente utilizzabili; servivano piuttosto contatti bilaterali, sostegno degli alleati o azioni unilaterali. L'ONU poteva essere utile solo quando il confronto diretto non fosse stato risolutivo o avrebbe portato all'innalzamento delle tensioni. Inoltre, l'organizzazione, in particolare l'assemblea generale, continuava a ricoprire un ruolo importante principalmente come foro propagandistico nella lotta ideologica al comunismo, per conquistare l'opinione pubblica internazionale e come strumento per favorire lo sviluppo del Terzo Mondo. Il cambiamento degli equilibri tra Nord e Sud del mondo nell'organizzazione portò comunque notevoli frustrazioni e confusione sia nella dirigenza politica americana, sia nel pubblico già negli anni sessanta.

¹¹ L'ONU veniva vista come strumento per favorire lo sviluppo ma anche per legittimare i nuovi stati, salvaguardandone integrità e indipendenza nazionale. Cfr. L.M. GOODRICH - D.A. KAY, *International Organization: Politics & Process*, Madison, University of Wisconsin Press, 1973, p. 59.

¹² Cfr. GREGG, *About Face?*, cit., p. 31.

¹³ L'aumento dei membri e le ricadute sulla posizione americana nell'organizzazione sono analizzati in diversi studi, tra cui: FASULO, *Representing America*, cit.; A. POLSI, *Storia dell'ONU*, Roma-Bari, Laterza, 2006; LUCK, *Mixed Messages*, cit.; GREGG, *About Face?*, cit.; FOOT - MACFARLANE - MASTANDUNO, *Us Hegemony*, cit.; T.T. GATI, *The US, the UN and the Management of Global Change*, New York, New York University Press, 1983; J.G. STOESSINGER, *The United Nations and the Superpowers: United States-Soviet Interaction and the United Nations*, New York, Random House, 1977; M. KARNS - K. MINGST, *The United States and Multilateral Institutions: Pattern of Changing Instrumentality and Influence*, Boston, Unwin Hyman, 1990.

¹⁴ Tale strategia fu presentata per la prima volta in un discorso del 16 aprile 1953. Il discorso, intitolato *Chance for Peace*, presentava i principi che la nuova amministrazione avrebbe seguito nel trattare le questioni internazionali e nel rapportarsi con altri paesi e istituzioni multilaterali. Cfr. MOORE - PUBANTZ, *To Create a New World?*, cit., pp. 91-92.

All'inizio di questo decennio, con il passaggio della presidenza americana dai repubblicani ai democratici, molti sperarono che l'ONU avrebbe ricoperto un ruolo di maggior rilievo nella politica estera statunitense. John Kennedy aveva fiducia nell'organizzazione che non vedeva solo come *forum* propagandistico, ma come strumento privilegiato per proteggere e aiutare i paesi in via di sviluppo, piuttosto che un luogo dove risolvere le controversie tra le superpotenze. La maggior parte della popolazione continuava comunque a credere nelle Nazioni Unite, come dimostra un sondaggio GALLUP del 1965, in cui il 59% degli americani sosteneva che, senza l'organizzazione, ci sarebbe già stata una nuova guerra mondiale.

Lyndon Johnson, che divenne presidente dopo l'omicidio di Kennedy, pur essendo un convinto fautore della cooperazione internazionale, prese le distanze dall'organizzazione quando questa cercò di intervenire nel conflitto vietnamita e quando il segretario generale criticò le scelte di politica estera di Washington. Al contempo, l'opinione pubblica americana e un numero crescente di uomini politici, specialmente nel Partito repubblicano, guardavano con disappunto alle Nazioni Unite. Inoltre, l'incapacità dell'ONU di risolvere, o anche solo affrontare, crisi come quella dominicana nel 1965 e, soprattutto, quella cecoslovacca del 1968, contrariò ancora di più l'opinione pubblica.¹⁵ Se nel complesso gli americani mantenevano un'elevata considerazione per l'organizzazione, i sondaggi mostrano che all'inizio degli anni sessanta cominciò ad aumentare la percentuale di chi giudicava negativamente i risultati del Palazzo di Vetro. A venti anni dalla conferenza di San Francisco, non era in discussione né l'esistenza dell'ONU né la partecipazione del paese alla stessa; a montare erano invece le critiche circa le operazioni e i risultati conseguiti dall'istituzione e la preoccupazione per l'erosione della *leadership* statunitense. Alla fine della XIX assemblea generale, il dipartimento di stato rilevò che «l'ONU era in cattiva salute, secondo un numero

¹⁵ Cfr. FASULO, *Representing America*, cit., p. 73.

consistente di persone, principalmente a causa della proliferazione dei membri e delle sue difficoltà finanziarie».¹⁶

Durante i primi anni della Guerra Fredda, la politica estera americana verso l'ONU aveva in qualche modo rispecchiato una tensione tra moralismo e realismo, in cui alla convinzione del valore universale del modello politico statunitense e dell'internazionalismo del paese si affiancava la certezza che i bisogni nel campo della sicurezza di una grande potenza le dessero margini di autonomia superiori a quelli degli altri paesi.¹⁷ Questa dicotomia aveva in buona parte giustificato l'uso strumentale delle Nazioni Unite da parte degli Stati Uniti, anche per la convinzione che esse fossero fondamentalmente una creazione americana e che, come tale, dovessero rispecchiarne valori e scelte. Tuttavia, l'aumento delle adesioni dei paesi di recente indipendenza stava trasformando l'assemblea generale da *forum* utile a livello propagandistico a luogo critico, quando non ostile, alle posizioni americane, portando così gli Stati Uniti a spostare progressivamente la loro attenzione al consiglio di sicurezza, dove il diritto di veto proteggeva da risultati sgraditi.¹⁸

Washington cominciò, così, a prediligere altri contesti e a cercare sempre meno soluzioni ai problemi internazionali in seno all'organizzazione. Tale atteggiamento, visto con preoccupazione da gran parte dei membri dell'ONU, non poteva che essere rafforzato dall'arrivo alla Casa Bianca del repubblicano conservatore Richard Nixon, che aveva già criticato le Nazioni Unite in varie occasioni, evidenziandone i limiti.

La decisione di incentrare la politica estera americana sul dialogo con l'Unione Sovietica, la tendenza ad agire senza consultare gli alleati, *in primis* quelli europei, e la predisposizione a portare avanti trattative e contatti diplomatici nella massima segretezza, escludendo anche il dipartimento di stato e il segretario dal processo decisionale, sembrarono confermare questa scelta. Tuttavia, dalla documentazione

¹⁶ PUBLIC OPINION STUDIES STAFF - BUREAU OF PUBLIC AFFAIRS, *American Opinion Summary - Disarmament and the United Nations*, December 12, 1964 - January 14, 1965, in NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION [d'ora in avanti, NARA], Record group [RG] 59, Records of the Office of Public Opinion Studies 1943-1975, box (s.) 22.

¹⁷ Cfr. MOORE - PUBANTZ, *To Create a New World?*, cit., p. 169.

¹⁸ Cfr. FOOT - MACFARLANE - MASTANDUNO, *Us Hegemony*, cit., p. 73.

disponibile negli archivi americani,¹⁹ emerge un quadro differente. Nixon e Henry Kissinger, suo consigliere per la sicurezza nazionale, diffidavano dell'organizzazione ma nel loro realismo e pragmatismo erano consapevoli delle sue potenzialità. La marginalizzazione del Palazzo di Vetro negli anni dell'amministrazione Nixon è indubbia, ma le difficoltà incontrate dall'ONU nello svolgere un'azione concreta nel campo della sicurezza collettiva non erano una novità, come abbiamo visto.

3. *L'arrivo di Richard Nixon alla Casa Bianca e l'uso realista delle Nazioni Unite*

Nixon, arrivato alla Casa Bianca all'inizio del 1969, sostenne più volte che la pace perfetta era impossibile da ottenere e che anche un governo mondiale lo sarebbe stato, come dimostravano, secondo lui, sia la Società delle Nazioni sia le Nazioni Unite, entrambe organizzazioni nobili ma poco efficienti. Prendendo in esame l'ONU, sosteneva che, nonostante avesse facilitato il dialogo in certe crisi internazionali, non era riuscita a rimuovere le cause sottostanti ai problemi mondiali. Il presidente concordava con quanto Winston Churchill gli aveva detto nel 1958: nessuna nazione avrebbe lasciato a un'organizzazione internazionale il potere di decidere sui suoi interessi vitali. In caso di conflitti di grande portata era necessario che le parti discutessero direttamente. Solo dopo che un accordo fosse stato raggiunto l'organizzazione avrebbe potuto avere un ruolo reale nell'area con una missione di *peacekeeping*. Bisognava capire che la pace era una realtà dinamica in continua evoluzione che richiedeva una grande flessibilità.²⁰ Per Nixon bisognava tenere conto dei limiti e dei reali risultati ottenuti dalle Nazioni Unite per rendere loro giustizia.²¹ L'utilità del multilateralismo era riconosciuta principalmente nel campo

¹⁹ In particolare, quelli conservati nei National Archives and Records Administration di College Park (MD), nella Biblioteca del Congresso, nel National Security Archive della George Washington University di Washington, DC, e nella United Nations Archived and Records Management Section di New York.

²⁰ Cfr. R.M. NIXON, *In the Arena: A Memoir of Victory, Defeat and Renewal*, New York, Simon & Schuster, 1990, pp. 346-348.

²¹ Cfr. UNITED NATIONS, *Draft of the Presidential Review of Us Foreign Policy*, December 30, 1969, in NARA, *Nixon*, National Security Council Files [NSCF], s. 325.

economico e sociale²² e nel fornire un *forum* per i paesi più deboli o come luogo dove sviluppare contatti diplomatici a margine delle sessioni dell'assemblea o del consiglio.

Le generazioni di americani che avevano vissuto la seconda guerra mondiale avevano maturato la convinzione che gli Stati Uniti fossero una potenza internazionale insuperabile e imbattibile che potesse pagare ogni prezzo per la difesa della libertà nel mondo. Tuttavia, durante gli anni sessanta, con il rafforzamento dell'Unione Sovietica, la ripresa economica e politica di Europa e Giappone, lo sviluppo del terrorismo e l'emergere del Terzo Mondo, si cominciò a capire che le risorse del paese non erano illimitate. Il punto di vista americano, lungi dall'imporsi universalmente per la sua validità intrinseca, veniva sempre più spesso contestato, mentre la stessa economia incominciava a patire il confronto con nuovi competitori, portando a un relativo declino statunitense. Ad accelerare drasticamente questo processo, e la consapevolezza del pubblico, era stata anche la guerra del Vietnam che, oltre a ledere profondamente il prestigio americano all'estero, aveva portato l'opinione pubblica a un coinvolgimento nella politica estera come mai prima. Al contempo, aumentò anche la sensazione generale che gli Stati Uniti non dovessero più intervenire all'estero indipendentemente dai loro interessi nazionali e che le alleanze vincolanti fossero troppo costose e andassero quindi evitate.²³ La corrente isolazionista, da sempre presente nel paese ma ridottasi drasticamente dopo il 1945, crebbe in quegli anni e la diffusione della televisione portò gli americani a chiedere soluzioni più veloci e meno costose.²⁴

Quando Nixon arrivò alla Casa Bianca, la situazione interna, oltre a essere estremamente tesa per le tante proteste contro l'intervento in Indocina, vedeva gli americani più critici verso il coinvolgimento in aree e conflitti che non avessero un collegamento diretto con gli interessi statunitensi. Ciò si incontrava perfettamente con

²² Gli Stati Uniti furono anche grandi promotori del ruolo delle Nazioni Unite nel campo ambientale e in quello della popolazione. Grazie alle pressioni americane, ad esempio, fu indetta la conferenza mondiale sull'alimentazione del 1974. Cfr. L.S. FINKELSTEIN, *Politics in the United Nations System*, Durham, NC, Duke University Press, 1988, p. 225.

²³ Cfr. T.L. DEIBEL, *Presidents, Public Opinion and Power: The Nixon, Carter and Reagan Years*, *Headline Series no. 280*, New York, Foreign Policy Association, 1987, p. 5.

²⁴ Cfr. R.A. MELANSON, *American Foreign Policy since the Vietnam War: The Search for Consensus from Nixon to Clinton*, Armonk, M.E. Sharpe Inc., 2000, p. 16.

gli intenti della nuova amministrazione che, basata su un approccio pragmatico alla politica, riuscì a ottenere consensi da un vasto elettorato. La nuova realtà, molto più complessa, sia a livello domestico, sia internazionale, portò il presidente ad espandere progressivamente il potere dell'esecutivo e a cercare un nuovo rapporto con l'opinione pubblica. Le molte agitazioni rendevano ancora più necessario il recupero e il mantenimento del consenso interno, che Nixon cercò creando il concetto di maggioranza silenziosa, in contrapposizione a una minoranza molto rumorosa.

Nixon aveva chiarissima l'importanza dell'opinione pubblica per la buona riuscita dell'amministrazione, specie all'inizio del suo primo mandato. Quella era una fase critica per il ruolo di guida statunitense nel mondo, tanto più perché l'opinione pubblica non aveva mai voluto ricoprire quella posizione.²⁵ Era quindi necessario agire con la massima cautela e tenere sempre in considerazione gli interessi della nazione. Era inoltre importante rilanciare il prestigio americano e il mezzo scelto da Kissinger e Nixon fu l'uso di una diplomazia spettacolare, che garantisse il maggior impatto possibile sul fronte interno e internazionale e rassicurasse l'opinione pubblica sulle capacità dell'amministrazione.²⁶

Ciò derivava dalla consapevolezza della Casa Bianca che il pubblico, al contrario degli specialisti della politica estera che si basavano su concezioni strategiche strutturate e complesse, non avesse una visione d'insieme e tendesse a passare da una posizione a un'altra a causa della sua mancanza di preparazione su specifici temi, senza apparente logica o neppure coerenza. Tutto questo era frutto dell'approccio estremamente concreto dell'opinione pubblica ad ogni singola questione che non facesse riferimento ad un'ideologia astratta; per tale ragione, alle volte, la dirigenza politica recepiva i messaggi dell'elettorato come incoerenti e difficili da assecondare. Il problema si presentava particolarmente per quei politici che cercavano di incorporare le richieste

²⁵ Cfr. *Memorandum of Conversation*, July 29, 1969, in *Foreign Relations of the United States* [d'ora in avanti, FRUS] 1969-1976, *Foundations of Foreign Policy 1969-1972*, vol. I, Washington, DC, United States Government Printing Office, 2003, doc. 31.

²⁶ Cfr. DEIBEL, *Presidents, Public Opinion*, cit., p. 28.

dell'opinione pubblica nel loro processo decisionale, mentre si riduceva per chi, come Nixon, comprendeva l'importanza del pubblico ma decideva in autonomia da esso.

Per i realisti era un rischio assecondare l'opinione pubblica; bisognava, invece, operare le proprie scelte autonomamente per poi ottenere il consenso generale educando, quando non manipolando, il pubblico. Nell'arco della sua presidenza, Nixon si espresse molte volte in questi termini, facendo capire come l'*input* dell'opinione pubblica non fosse uno dei criteri del suo processo decisionale. Nel suo diario fu estremamente esplicito in tal senso: «Non me ne importa un accidente di che cosa dicano i sondaggi per influenzare le mie decisioni. Mi importano solo perché potrebbero influenzare la mia capacità di guida, visto che i politici devono prestare loro attenzione».²⁷ Tali indagini erano dunque utili per capire quali fossero i punti di vista della popolazione e quali dovessero essere modificati, ma non erano utilizzabili per formulare la posizione di Washington: «Se il leader di successo deve sapere quando fare compromessi, deve anche sapere quando seguire la propria strada. Troppi politici oggi vanno verso il loro destino “a pieno GALLUP”. Il candidato che servilmente segue i sondaggi può essere eletto, ma non sarà un gran leader e neanche un buon leader. I sondaggi possono essere utili nell'identificare quelle aree in cui è necessario usare particolare persuasione. Ma se decide come operare in base a essi, abdica al suo ruolo di leader. Il compito di un capo non è di seguire i sondaggi ma di far sì che i sondaggi seguano lui».²⁸ Era sempre necessario godere dell'appoggio del pubblico, ma per farlo non bisognava cambiare la posizione della presidenza, bensì quella del pubblico stesso, se non si voleva che gli Stati Uniti smettessero di essere una grande potenza.²⁹ Negli anni in cui fu alla Casa Bianca, Nixon tornò più volte sul bisogno di indipendenza di un vero leader, insistendo sul fatto che avrebbe sempre fatto gli interessi del paese, anche quando le sue decisioni fossero state impopolari. Nonostante ciò, era ben consapevole che senza il sostegno popolare nessuna amministrazione

²⁷ R.M. NIXON, *RN: The Memoirs of Richard Nixon*, New York, Grosset & Dunlap, 1978, p. 753.

²⁸ NIXON, *In the Arena*, cit., p. 331.

²⁹ Cfr. R.M. NIXON, *No More Vietnams*, New York, Abor House, 1985, p. 224.

poteva conseguire un vero successo. Anche per questo, gli studi su come il pubblico percepiva l'operato della Casa Bianca furono molteplici.

Il presidente, nell'affrontare la disoccupazione, un'inflazione in continua e rapida crescita e una bilancia dei pagamenti in passivo come mai prima d'allora, colse quelle voci, sempre più forti, che volevano un disimpegno dalle responsabilità internazionali assunte dopo la seconda guerra mondiale e che chiedevano una scelta definitiva tra il "burro e i cannoni".³⁰ Perseguire la stabilità finanziaria e riavviare l'economia erano condizioni necessarie per assicurare la libertà d'azione internazionale del paese come anche il sostegno dell'opinione pubblica all'interno e, dunque, nel percorso intrapreso per contrastare il declino del potere americano non poteva non rientrare anche il rapporto con le Nazioni Unite, le quali incarnavano sia le tante responsabilità assunte, sia le tante frustrazioni maturate dagli Stati Uniti negli ultimi anni. I problemi finanziari dell'organizzazione, il suo bilancio e la quota di esso coperta dagli Stati Uniti furono temi costantemente sottolineati dall'amministrazione.

Questo progressivo distacco dall'ONU si confermò anche nel 1970, anno particolarmente difficile per l'amministrazione, che dovette fronteggiare una pesante situazione economica, con la crescita dell'inflazione, della disoccupazione e del deficit nella bilancia dei pagamenti. In molti cominciarono a reputare che gli impegni assunti dal paese all'estero stessero assorbendo troppe risorse e incominciavano a chiedere il disimpegno dalle responsabilità accumulate dal secondo dopoguerra.³¹ C'era, inoltre, un diffuso senso di "sconfitta psicologica"³² per l'andamento del conflitto vietnamita, in particolare per i problemi derivanti dall'intervento in Cambogia, ma anche per la vittoria dei socialisti in Cile, per le tensioni derivanti dal Settembre Nero in Giordania e dalla *Ostpolitik* tedesca. Tutti questi problemi, insieme al difficile avvio dell'avvicinamento alla Cina di Mao e del processo di distensione con Mosca, occupavano l'attenzione di Nixon e Kissinger, inducendoli a trascurare l'ONU. Tanto più che i paesi in via di sviluppo stavano

³⁰ Cfr. *ibid.*, p. 127.

³¹ Cfr. D. BASOSI, *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon, 1969-1973*, Firenze, Polistampa, 2006, p. 127.

³² Cfr. W. P. BUNDY, *Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York, Hill and Wang, 1999, pp. 145-180.

progressivamente politicizzando i dibattiti con attacchi sempre più espliciti agli originari promotori dell'organizzazione. Ciò portò a una nuova flessione dell'appoggio alla stessa da parte dell'opinione pubblica americana e del congresso, oltre che della Casa Bianca.

Un anno dopo la sua elezione, un rapporto sull'impatto dell'amministrazione sull'opinione pubblica mostrava come la popolarità del presidente fosse ottima, solo Kennedy nel suo primo anno aveva avuto una prestazione migliore. Molti temi avevano avuto un impatto positivo, tra questi spiccavano: la capacità del presidente di identificarsi con l'americano medio, i suoi desideri e bisogni; la sensazione che si stessero recuperando ordine e calma sul fronte interno; la condivisione della decisione di uscire dalla guerra in Vietnam con onore, anziché con un ritiro disordinato e umiliante; la sensazione che il presidente fosse una figura dignitosa e degna di rispetto; il graduale recupero della stima internazionale e, infine, la fermezza nell'affrontare problemi interni come il crimine, l'inflazione e il cattivo funzionamento dello stato assistenziale.

Alcuni dati, inoltre, mostravano come la decisione di portare avanti la politica estera nella massima segretezza avesse dato buoni risultati. Agire senza che nessuno conoscesse la strategia della presidenza consentiva di massimizzare l'impatto dei successi conseguiti, come accadde nel caso dell'annuncio del viaggio in Cina, creando un effetto teatrale che amplificava e manipolava la reazione positiva del pubblico. Analogo era stato l'approccio al *summit* con i sovietici. Nixon aveva fatto inserire nei sondaggi della Casa Bianca una domanda su quanto il pubblico fosse o meno favorevole all'idea di incontri al vertice tra Stati Uniti e Unione Sovietica e già alla fine del 1970 ben il 76% degli intervistati si era detto molto favorevole. Quel dato rassicurava la presidenza sull'opportunità di continuare a cercare il *summit* ma non lo spinse a annunciare questa decisione; anzi, il presidente sottolineò che, viste le cifre, l'eventuale annuncio dato solo una settimana prima avrebbe potuto aggiungere un maggiore impatto

al già considerevole risultato.³³

Se il 1970 era stato un anno molto complesso, il 1971 si dimostrò un anno cruciale in ogni settore. Per quanto riguardava l'economia, Nixon decise di eliminare la convertibilità del dollaro con l'oro, ponendo fine al sistema di Bretton Woods in vigore dal dopoguerra e causando reazioni molto forti anche tra gli alleati, che non erano stati consultati, nonostante la decisione avesse importanti ricadute sulle loro economie. Al contempo, la Casa Bianca continuò a portare avanti il processo di avvicinamento con l'Unione Sovietica, fino alla programmazione dell'importante *summit* per la primavera del 1972, e cercò di avviare il dialogo con la Repubblica popolare cinese che si concretizzò nell'annuncio di un viaggio del presidente a Pechino. Il progressivo ritiro delle truppe dal Vietnam ridusse, inoltre, le proteste e ciò, insieme alle iniziative sul piano domestico, portò a Nixon un vasto appoggio interno.

Il 1971 fu un anno intenso anche per le Nazioni Unite. Il segretario generale U-Thant annunciò in primavera che si sarebbe ritirato e, nonostante gli inviti a ripresentarsi rivoltigli dai paesi in via sviluppo e dall'Unione Sovietica, in estate ribadì che non avrebbe accettato un nuovo mandato, obbligando il consiglio di sicurezza a cercare un nuovo segretario. L'organizzazione si trovò inoltre a fronteggiare gravi problemi economici che rischiavano di portarla al fallimento o, quanto meno, di paralizzarne ogni attività. La fine dell'anno portò anche l'esplosione della crisi tra India e Pakistan e l'ingresso della Cina di Mao all'ONU, con la contemporanea espulsione di Taiwan. Questa sostituzione, accolta da molti come una opportunità di rinnovamento per le Nazioni Unite, fu vista anche come manifestazione della perdita di controllo americano sulle stesse e causò un grandissimo malcontento nell'opinione pubblica statunitense, come vedremo a breve.³⁴

Sia il presidente, sia il suo consigliere erano molto attenti a come il pubblico recepiva gli eventi e furono i primi a rendersi conto che la delusione e la frustrazione nei confronti

³³ Cfr. *Memorandum of Conversation*, Richard Nixon and Henry Kissinger, October 12, 1970, in BIBLIOTECA DEL CONGRESSO [d'ora in avanti, BC], divisione manoscritti [DM], *Henry A. Kissinger Conversations on World Affairs, 1969-1974* [HAKCWA], microfilm, bobina [b.] 2.

³⁴ Cfr. E.C. KEEFER, *The Nixon Administration and the United Nations: "It's Damned Debating Society"*, in G. ROBIN, ed., *8^e Conférence internationale des éditeurs de documents diplomatiques: des états et de l'ONU*, Parigi, Ministero degli Affari Esteri, 2008, pp. 285-300.

dell'ONU non erano più confinate ai gruppi di isolazionisti o alle frange più conservatrici del Partito repubblicano, ma si erano estese alla “maggioranza silenziosa” e potevano essere usate per fini politici. L'opinione pubblica sembrava guardare sempre meno alle Nazioni Unite per azioni efficaci nel campo della sicurezza internazionale,³⁵ come dimostrava anche il calo di attenzione della stampa per l'organizzazione,³⁶ nonostante il proliferare di crisi internazionali. C'era, tuttavia, ancora speranza nell'ONU e nel suo valore simbolico, perciò Nixon aveva nominato nell'estate del 1970 una commissione presidenziale per lo studio delle Nazioni Unite con a capo Henry Cabot Lodge. L'intenzione della Casa Bianca era di dimostrare l'impegno dell'amministrazione nel riconoscere l'importanza dell'ONU, ma anche di rivitalizzarla e rivalutarne i compiti e le modalità operative, così da renderla più efficiente, efficace ed equa.³⁷ Si trattava di una mossa propagandistica, mirante a smentire chi indicava che Washington intendeva ritirare il proprio appoggio e a soddisfare chi chiedeva un maggiore impegno sul fronte multilaterale.

Per Nixon monitorare e, possibilmente, influenzare l'opinione pubblica era auspicabile e utile, anche se non era una priorità. Data, dunque, la posizione del presidente, è comprensibile come le Nazioni Unite, considerate l'espressione dell'opinione pubblica internazionale, non fossero uno dei fattori principali nel processo decisionale dell'amministrazione e di come questa si limitasse a cercarne l'appoggio per le strategie già decise alla Casa Bianca, o a usarle come cassa di risonanza per propagandare a livello internazionale la posizione americana. L'ONU manteneva un'utilità anche a livello interno, nell'opinione pubblica statunitense. Nixon, infatti, fu il primo presidente a capire come il risentimento del pubblico nei confronti

³⁵ Cfr. B. KINGSBURY - A. ROBERTS, *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, New York, Oxford University Press, 1994, pp. 211-213.

³⁶ Molti giornali, americani e internazionali, avevano chiuso i loro uffici all'ONU perché l'organizzazione non era più fonte di notizie come un tempo. Secondo il giornalista Geoffrey Myers, inviato speciale del «Boston Globe», la perdita di potere e prestigio dell'organizzazione era evidente e aveva deluso moltissimi paesi, specialmente da quando le grandi potenze avevano cominciato a farsi carico della costruzione e del mantenimento della pace. Senza cambiamenti nella struttura dell'organizzazione, la delusione e il disinteresse del pubblico non sarebbero venuti meno. Cfr. G. MYERS, *The UN-Impotence Written in Its Charter*, in «Boston Globe», May 9, 1971.

³⁷ Cfr. *The Future of the UN: A Strategy for Like-Minded Nations*, Boulder, Westview Press, Atlantic Council Working Group on the UN, 1977, p. 13.

dell'organizzazione, che si stava allontanando sempre più dall'ideale americano, potesse essere utilizzato per generare consenso.³⁸

Il presidente non aveva grande considerazione dell'ONU e capiva che una gran parte della popolazione americana stava gradualmente perdendo fiducia in essa.³⁹ Il rapporto dell'opinione pubblica con le Nazioni Unite era stato analizzato anche dalle precedenti presidenze, che, tuttavia, non avevano valutato i sentimenti negativi espressi verso il *forum* come possibili strumenti, ma semplicemente come indici del suo malessere generale. Diversi studi del dipartimento di stato mostravano che gli americani consideravano l'ONU malata, soprattutto a causa della proliferazione dei membri e dei problemi finanziari.⁴⁰ Da queste analisi emergeva chiaramente il risentimento americano per la mancanza di cooperazione degli altri paesi nel pagare le spese dell'ONU, come anche il fastidio per le critiche rivolte da alcuni membri agli Stati Uniti e i tentativi di ingerenza del segretario generale in questioni come quella vietnamita; tuttavia, si ricordava che l'istituzione era uno strumento di grande utilità, e che poteva essere migliorata attraverso delle riforme che riducessero, o eliminassero, le sue debolezze. Nel complesso, il sostegno espresso per l'organizzazione dal congresso, come dalla popolazione, era rimasto alto nella prima metà degli anni sessanta, tanto che il 59% degli intervistati in un sondaggio GALLUP era convinto che l'ONU avesse impedito lo scatenarsi di una nuova guerra mondiale, anche se il malcontento verso l'operato del Palazzo di Vetro era già molto più diffuso che negli anni precedenti.⁴¹

Questa evoluzione è riscontrabile anche esaminando i vari sondaggi effettuati sull'organizzazione nel corso degli anni. Se durante la conferenza di San Francisco ben

³⁸ Cfr. KEEFER, *The Nixon Administration*, cit.

³⁹ Questo dato era sostanzialmente confermato dai sondaggi rilevati a partire dalla metà degli anni sessanta. Nonostante i favorevoli alla cooperazione con l'ONU restassero la maggioranza, almeno fino al 1976, i dati mostrano una costante erosione dell'appoggio americano. Cfr. A.J. LYON, *Through a Glass Darkly? Public Opinion and the Relationship between the United States and the United Nations*, Essay presented at the Annual Convention of the International Studies Association, March 2006.

⁴⁰ Cfr. *American Opinion Summary*, n. 222, December 12, 1964-January 14, 1965, NARA, RG 59, Records of the Office of Public Opinion Studies, 1943-1975, s. 22.

⁴¹ Cfr. *American Opinion Summary*, no. 224, February 16, 1965-March 15, 1965; *American Opinion Summary*, no. 225, March 16, 1965-April 15, 1965; *American Opinion Summary*, no. 227, June 10, 1965-July 9, 1965. *Ibid.*

il 95% degli americani voleva che il senato ratificasse la carta delle Nazioni Unite, tale schiacciante maggioranza cominciò a modificarsi con la Guerra Fredda. Fino all'emergere del blocco dei non allineati e il passaggio graduale dell'attenzione ai temi economici e sociali, la metà degli intervistati era comunque convinta che l'organizzazione stesse facendo un buon lavoro, e la maggioranza continuava a volere che gli Stati Uniti ne fossero parte.⁴² Il cambiamento cominciò dalla seconda metà degli anni sessanta per poi accelerare nel decennio successivo.

Una volta arrivato alla presidenza, Nixon aveva compreso che la corrente di malcontento presente tra gli americani si era ampiamente allargata, fino a includere parte della popolazione non collegata a gruppi di estrema destra, come la John Birch Society, ma parte invece della “maggioranza silenziosa”, cui faceva appello nei suoi discorsi. Sia lui, sia i suoi consiglieri capirono, quindi, che era possibile incanalare questo scontento per tramutarlo in sostegno politico interno. I modi per farlo erano molteplici: tanto le nomine dei rappresentanti permanenti quanto le partecipazioni e i discorsi del presidente riguardanti l'organizzazione erano tra questi.⁴³ Inoltre, come l'approvazione del pubblico per l'amministrazione, anche quella per l'ONU fu costantemente monitorata dalla Casa Bianca sia tramite sondaggi propri che tramite indagini di gruppi *ad hoc*, come nel caso della commissione Lodge.

Tali studi proliferarono soprattutto in corrispondenza del venticinquesimo anniversario delle Nazioni Unite. Un comitato californiano, con a capo Shirley Temple Black, membro della missione americana al Palazzo di Vetro per diversi anni, e sponsorizzato dalla United Nations Association of the United States of America (UNA-USA), valutò come la popolazione di quello stato si relazionava all'organizzazione. La grande maggioranza degli intervistati era favorevole all'organizzazione e al suo

⁴² Cfr. T.T. GATI, *The Us, the UN and the Management of Global Change*, New York, New York University Press, 1983, pp. 293-298.

⁴³ L'impatto dell'opinione presidenziale era importante nel formare l'opinione pubblica. Nel corso degli anni era già emerso chiaramente che la Casa Bianca vedeva l'ONU come un bersaglio facile e come un luogo dove poter convenientemente scaricare responsabilità. Il segretario generale, Dag Hammarskjöld, aveva già avvertito nel 1953 che molti trovavano «particolare piacere nel dare la colpa della tempesta alla nave invece che al tempo», cercando di avvertire che cinismo, impazienza o una sensazione di inutilità fossero tra i principali pericoli per l'efficacia dell'ONU. Cfr. LYON, *Through a Glass*, cit., p. 23.

intervento per il mantenimento della pace nel mondo; tuttavia, c'era una consistente flessione tra quanti approvavano l'azione nei casi in cui gli interessi statunitensi non fossero coinvolti e in quelli in cui invece lo erano. Il passaggio dall'86% al 71% mostrava che, pur continuando a esserci una netta maggioranza, la discriminante degli interessi del paese era cruciale per circa un americano su sette.⁴⁴ In questo caso, inoltre, un 23% voleva che l'ONU venisse utilizzata, ma che, simultaneamente, Washington cercasse soluzioni bilaterali o unilaterali e il 6% voleva escludere completamente il Palazzo di Vetro.

Queste cifre cambiavano notevolmente se gli interessi americani non erano toccati. In generale, il 28% del campione indicava di essere contrario alle Nazioni Unite, anche se la maggior parte non era opposta agli ideali che le animavano, ma criticava i loro difetti, come la lentezza nel reagire agli eventi e la loro debolezza. Inoltre, il 65% avrebbe voluto che gli Stati Uniti appoggiassero un rafforzamento dell'organizzazione quale strumento per il mantenimento della pace. La conclusione che veniva tratta era che in California il sostegno per l'istituzione multilaterale era profondamente radicato, ma molti percepivano l'ONU come profondamente in crisi. Bisognava anche considerare che il campione era stato esaminato in occasione di una serie di conferenze tenute dal comitato sulle Nazioni Unite, attirando dunque una parte di popolazione presumibilmente più informata, e con opinioni già definite, pur essendo comunque significativa e rappresentativa della popolazione in generale, sia per età, sia per sesso, religione e colore.⁴⁵

Pochi mesi dopo, nell'aprile del 1971, Lodge mandò a Nixon i risultati della commissione presidenziale per l'anniversario dei 25 anni dell'ONU. Per comprendere al meglio l'opinione pubblica americana nei confronti dell'organizzazione, i commissari avevano condotto udienze in sei città diverse: Atlanta in Georgia, Saint Louis in Missouri, Des Moines in Iowa, Rochester in New York, Portland in Oregon e San Francisco in California. La risposta era stata ottima e chi aveva contestato

⁴⁴ Cfr. *Report on UN 25 Activities in California*, California UN 25 Committee, November 1970, in NARA, NIXON, WHCF, Subject Files, IT, s. 18.

⁴⁵ Cfr. *ibid.*

l'organizzazione, arrivando anche a chiedere il ritiro americano, era un'eccezione.⁴⁶ Dopo tali indagini, la commissione raccomandava alla Casa Bianca di mantenere il massimo impegno con le Nazioni Unite, cercando non solo di rafforzarle ma anche di riformarle per metterle nella condizione di essere realmente efficaci ed efficienti. Era, inoltre, necessario mostrare risolutezza nel collaborare con gli altri paesi membri per risolvere questioni internazionali come il terrorismo, i problemi ambientali, il traffico di droga e, soprattutto, l'assistenza allo sviluppo e la protezione delle popolazioni in aree di crisi. La presidenza recepì il rapporto ringraziando Lodge e i commissari per l'utile lavoro, ma Nixon e Kissinger non condividevano la raccomandazione di base di incrementare l'uso delle Nazioni Unite nella politica estera americana, vista dai commissari come il miglior modo per rafforzare gli obiettivi di sicurezza e ordine di lungo periodo degli Stati Uniti.

L'analisi, tuttavia, presentava diversi spunti interessanti per l'amministrazione; particolare attenzione era stata data al delicato tema della rappresentanza cinese,⁴⁷ sottolineando che era rilevabile una modifica nella percezione del problema da parte del pubblico americano. La cosiddetta diplomazia del "ping-pong" adottata da Nixon e Kissinger dal 1969 aveva completamente alterato gli equilibri e influenzato la politica di diversi stati verso la Repubblica popolare cinese, non solo quella degli Stati Uniti. Ciò

⁴⁶ Cfr. Report, *The President's Commission for the Observance of the Twenty-Fifth Anniversary of the United Nations*, April 1971, in NARA, RG 59, Subject Numeric File [SNF] 1970-1973, United Nations, s. 3206.

⁴⁷ Al momento della creazione delle Nazioni Unite, Roosevelt aveva voluto che anche la Cina fosse inserita tra i membri permanenti del consiglio di sicurezza per molteplici ragioni, in particolare per compensare l'influenza dell'Unione Sovietica in Asia e per rafforzare l'alleato. Quando Mao Zedong raggiunse il potere, fu impossibile per gli Stati Uniti riconoscere la Repubblica popolare cinese e accettare che questa entrasse a far parte delle Nazioni Unite al posto della Cina nazionalista. Ciò avrebbe concesso il diritto di veto a due paesi del blocco comunista e reso ancora più difficile per gli americani l'azione nell'organizzazione multilaterale. Il problema si pose immediatamente poiché il nuovo regime di Pechino chiese il riconoscimento come unico rappresentante della Cina al Palazzo di Vetro subito dopo aver preso il potere. Con l'appoggio di tutti i paesi socialisti e di alcuni paesi del Terzo Mondo, nel 1950 presentò domanda all'ONU per poter prendere il suo legittimo posto in seno all'organizzazione, non intendendo accettare alcuna formula di compromesso in cui si riconoscesse anche il regime di Chiang Kai Shek. Tale richiesta incontrò, tuttavia, la fortissima opposizione dalla maggioranza dei paesi membri, capeggiata dagli Stati Uniti, e così la questione della rappresentanza della Cina comunista si trascinò per più di venti anni. Cfr. S. APPLETON, *The Eternal Triangle? Communist China, the United States and the United Nations*, East Lansing, Michigan State University Press, 1961, pp. 159-170.

ebbe ricadute particolarmente importanti all'ONU, dove la posizione di Pechino continuò a rafforzarsi, al contrario di quella di Taiwan. Per la commissione era essenziale elaborare una strategia coerente con le nuove iniziative verso la Cina, se si volevano evitare ripercussioni negative sia all'estero che nell'opinione pubblica americana. Anche Nixon riconosceva che avrebbe dovuto impegnarsi per gestire le ricadute interne, sia sul pubblico, sia sulle ali più conservatrici del congresso, sia sulla *China Lobby*. Bisognava presentare le opzioni disponibili spiegando con chiarezza che la Casa Bianca stava valutando il da farsi, ma che i margini di manovra erano ormai molto ridotti poiché la comunità internazionale non voleva più una Pechino isolata.⁴⁸ Il presidente, a questo punto, era consapevole che l'amministrazione avrebbe finito col dover adottare una formula che chiedesse la doppia rappresentanza di RPC e Taiwan, ma era ancora tentato di rimanere fermo sui precedenti principi e di perdere, per poi utilizzare la risposta popolare a suo vantaggio.

Kissinger, dal canto suo, non dava particolare rilievo a quello che il pubblico pensava, ma era consapevole che l'anno successivo sarebbe stato l'ultimo del primo mandato e che bisognava cominciare a influenzarlo per le nuove elezioni presidenziali. Marshall Wright, membro del National Security Council, rilevava che vi era stato un drastico cambiamento dalla metà degli anni sessanta, dato che, se nel 1966 le indagini GALLUP mostravano che gli americani erano per il 61% contrari all'ammissione della RPC e solo il 22% era favorevole, alla fine del 1970 l'opposizione all'ammissione era scesa al 49% e i favorevoli erano diventati il 35% della popolazione.⁴⁹ All'inizio degli anni settanta, il pubblico appariva, quindi, equamente diviso tra chi si opponeva all'ingresso e chi lo voleva o non era interessato, evidenziando un notevole calo non solo nella quantità di oppositori ma anche nell'intensità dell'opposizione stessa. Inoltre, l'analisi mostrava che nel 1966 i giovani universitari erano quasi completamente

⁴⁸ Cfr. *Meeting Among President Nixon, Secretary of State Rogers, and the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*, May 27, 1971, in FRUS, 1969-1976, *United Nations, 1969-1972*, vol. V, Washington, DC, United States Government Printing Office, 2004, doc. 358.

⁴⁹ Cfr. Memorandum, *Marshall Wright to Henry Kissinger, Us Public and Press Opinion on Chinese Representation at the UN*, March 3, 1971, in NARA, *Nixon*, NSCF, National Security Study Memorandums, s. H-177.

allineati sulle posizioni del pubblico più vasto, ma nel 1970 ben il 52% era favorevole all'ingresso di Pechino alle Nazioni Unite. Wright riportava anche l'atteggiamento della stampa sulla questione, ponendo l'attenzione sul fatto che dopo la XXV assemblea generale ben l'80% dei giornali analizzati⁵⁰ chiedeva che sia la Repubblica popolare cinese, sia Taiwan fossero membri dell'organizzazione. Inoltre, c'era la convinzione generalizzata che l'ingresso di Pechino avrebbe contribuito a migliorare le prestazioni dell'istituzione. Tale risultato lasciava supporre che continuare con la strategia tradizionale ed essere sconfitti avrebbe portato i giornali a criticare ferocemente l'amministrazione, poiché avrebbero visto quella scelta come anacronistica, oltre che dai pessimi risultati. Per Wright, la scelta di una nuova strategia non sarebbe stata negativa e avrebbe addirittura potuto portare a vantaggi interni per la Casa Bianca.

La modifica nell'orientamento dell'opinione pubblica fu segnalato, come visto, anche dalla commissione Lodge, che evidenziò come nelle interviste condotte fosse risultato che la quasi totalità dei partecipanti avrebbe voluto vedere sia Pechino, sia Taipei all'ONU.⁵¹ Il rapido cambiamento dell'opinione degli americani era ancora più interessante, poiché era avvenuto in completa autonomia, senza che il governo ne stimolasse in alcun modo l'evoluzione, e dimostrava che la popolazione stava arrivando alla conclusione che la cosa più giusta fosse avere entrambi i paesi al Palazzo di Vetro. Nixon e Kissinger, tuttavia, non erano ancora convinti che i sondaggi dimostrassero il bisogno di adottare una nuova strategia, dato che la stampa non interessava loro e i più istruiti rappresentavano una netta minoranza. Per la Casa Bianca era molto più importante la maggioranza di americani medi ancora contraria all'ingresso di Pechino,

⁵⁰ Un campione di 33 giornali considerati tra i più rappresentativi della stampa americana, e non solo della stampa liberale. Cfr. *ibid.*

⁵¹ Cfr. *ibid.* Non vi fu neanche bisogno di intervenire sulla commissione, poiché i suoi risultati furono gli stessi a cui si era arrivati alla Casa Bianca: gli americani avrebbero accettato l'ingresso della RPC all'ONU, forse in larga parte lo avrebbero anche favorito, ma solo se Taiwan fosse rimasta nell'organizzazione. Per tale motivo, Lodge suggeriva di presentare una risoluzione che riconoscesse che Pechino e Taipei erano due governi separati che dovevano avere due seggi separate al Palazzo di Vetro. Cfr. *Report of the President's Commission for the Observance of the Twenty-Fifth Anniversary of the United Nations*, April 1971, in NARA, RG 59, SNF 1970-1973, United Nations, s. 3206.

anche se era andata diminuendo e sembrava doversi trasformare in minoranza nel giro di pochi anni.⁵²

4. *La delusione dell'opinione pubblica americana per l'operato dell'ONU*

All'indomani del voto del 1971 sull'ammissione della RPC e la conseguente espulsione di Taiwan, con tanto di festeggiamenti di molte delegazioni nell'assemblea generale, Nixon usò il risultato sia per cavalcare lo stupore e il malcontento del pubblico e del congresso, sia per mandare un segnale chiaro a tutti quei paesi che si erano schierati contro gli Stati Uniti. Dalle conversazioni con collaboratori e membri del congresso alla fine di ottobre, emerge come il presidente volesse una reazione forte e immediata. Uno dei primi ordini fu quello di eliminare o sospendere qualunque aiuto fosse stato approvato per quei paesi che avevano votato contro gli americani.⁵³ Parlando con William Rogers, segretario di stato, specificò che non voleva venissero fatte dichiarazioni in sostegno dell'ONU o rassicurazione circa i fondi per essa. Sottolineava, invece, come quanto era accaduto avesse scatenato nella popolazione forti sentimenti di rigetto verso l'organizzazione e i suoi membri, il cui comportamento era considerato inaccettabile. Per quanto riguardava i contributi, mentre il segretario proponeva di dire solamente che l'istituzione doveva analizzare più attentamente i propri problemi finanziari, il presidente voleva che venisse sottolineato come il sostegno americano all'ONU aveva toccato un minimo mai raggiunto e che sarebbe stato molto difficile ottenere gli stanziamenti accordati normalmente dal congresso.⁵⁴ Ciò venne confermato appena tre giorni dopo, quando il senato bocciò il progetto di legge sugli aiuti esteri presentato dall'amministrazione. Per Kissinger, questa era un'azione grave e

⁵² Cfr. KEEFER, *The Nixon Administration*, cit.

⁵³ Cfr. *Recording of Phone Conversation, Richard Nixon and Alexander Haig*, October 26, 1971, in NARA, NPM, c. 13-3.

⁵⁴ Nixon aggiunse che il punto centrale era che gli americani non volevano essere «presi a calci da una massa di piccoli paesi». *Recording of Phone Conversation, Richard Nixon and William Rogers*, October 26, 1971, in NARA, NPM, c. 13-10.

irresponsabile,⁵⁵ che avrebbe compromesso la politica estera del paese, e aggiunse che il presidente avrebbe dovuto chiedere che si riconsiderasse la decisione, ma Nixon aveva previsto che la reazione all'espulsione di Taiwan sarebbe stata più forte di quello che si aspettavano alle Nazioni Unite, come del resto avevano ipotizzato anche diversi organi di stampa, specialmente il «New York Times».⁵⁶

L'amministrazione stava ricevendo, oltre ai commenti negativi dei conservatori e di altri politici, anche moltissimi telegrammi e ancora più lettere di cittadini, scioccati per il risultato del voto, che chiedevano il ritiro dall'organizzazione o qualche forma di rappresaglia⁵⁷ e, in alcuni casi, la cancellazione del viaggio del presidente a Pechino.⁵⁸ La reazione emotiva del paese era evidente e massiccia. La maggior parte dei messaggi lamentava il tradimento nei confronti dello storico alleato taiwanese e il bisogno di reagire tagliando i finanziamenti all'organizzazione, posizione condivisa in larga misura dal congresso.⁵⁹ In questa occasione, infatti, per la prima volta la corrente più contraria

⁵⁵ Cfr. *Recording of Phone Conversation, Henry Kissinger and Richard Nixon*, October 29, 1971, in NARA, NPM, c. 13-43.

⁵⁶ Già il 27 ottobre, ad esempio, il «New York Times» aveva evidenziato la volontà del senato di ridurre i fondi almeno alle agenzie ONU. L'autore dell'articolo sottolineava che la proposta, partita dai conservatori, aveva trovato l'appoggio di altri gruppi politici, anche tra i democratici, che sostenevano fosse ora di ridurre i finanziamenti all'organizzazione indipendentemente dal voto espresso. Cfr. J.W. FINNEY, *Sentiment Developing in Congress to Reduce Financial Support to the U.N. Agencies*, in «New York Times», October 27, 1971. Altri sottolineavano che l'amministrazione, pur condannando a parole sia il comportamento dei paesi membri delle Nazioni Unite in relazione al voto, sia le proposte americane di riduzione dei fondi, evidenziava come l'organizzazione stesse spendendo troppo e che una revisione del suo sistema di finanziamento fosse necessaria. Cfr. B. GWERTZMAN, *Rogers Calls Ouster a Mistake*, in «New York Times», October 27, 1971. Con il passare dei giorni venne anche sottolineato come i contributi americani all'ONU fossero in realtà irrisori rispetto ad altre spese del paese. Nel 1971 erano stati forniti 335.3 milioni di dollari, meno di quanto l'amministrazione aveva chiesto per il solo impegno in Cambogia. La spesa era di appena 1,57 dollari a persona, un investimento sulla pace minimo rispetto ai 373 dollari a testa investiti nella spesa militare. Inoltre, i contributi all'organizzazione erano un aspetto imprescindibile delle responsabilità assunte nell'aderire ai principi della sua carta. Tagliarli, dunque, avrebbe gravemente danneggiato l'ONU e la sua efficienza, anche sul piano morale. Cfr. *U.S. and U.N.*, in «New York Times», November 5, 1971. Altri insistevano anche sull'enorme ritorno economico che veniva al paese dall'avere l'ONU a New York e su come una riduzione del suo finanziamento avrebbe probabilmente portato al suo trasferimento, danneggiando così l'economia, oltre che la posizione politica internazionale degli Stati Uniti. Cfr. D.S. JHABVALA, *The UN: A Good Investment*, in «Boston Globe», November 3, 1971.

⁵⁷ Cfr. *Telegram*, October 26, 1971, in NARA, Nixon, WHCF, Subject Files, IT, s. 18.

⁵⁸ Cfr. *Telegram*, October 17, 1971, *ibid.*

⁵⁹ Cfr. J.W. FINNEY, *Sentiment Developing in Congress to Reduce Financial Support to UN Agencies: Reaction to China Vote is Emotional and Angry*, in «New York Times», October 27, 1971.

alle Nazioni Unite riuscì a trovare molti sostenitori a causa dello *shock* per la sconfitta e i festeggiamenti dell'assemblea generale.

Anche il segretario generale era preparato alla rappresaglia del congresso. Era stato infatti avvertito che il senatore Buckley avrebbe presentato al comitato per le relazioni estere la proposta per la drastica riduzione dei finanziamenti alle organizzazioni internazionali. Il progetto del senatore richiedeva, tra l'altro, anche l'abbassamento della quota americana del bilancio ordinario dell'ONU al 25%.⁶⁰ Tali tagli, nella già difficile situazione economica esistente, avrebbero potuto essere fatali per l'organizzazione, poiché gli Stati Uniti erano i maggiori contributori sia del suo bilancio sia di quello delle agenzie specializzate.⁶¹ Il segretario generale sperava, dunque, che la reazione del congresso fosse contenuta, se non del tutto cancellata, dalla Casa Bianca. Tuttavia, molti si chiedevano se il disappunto mostrato da Nixon fosse reale o simulato, sia per l'esito del voto sulla rappresentanza cinese⁶² sia per la bocciatura del piano di assistenza economica all'estero.⁶³ Alcuni sottolinearono anche che se il presidente non aveva mai attaccato seriamente l'ONU dopo il voto, non era perché credeva nel valore nell'organizzazione, anzi. Semplicemente non le dava peso, poiché non credeva che

⁶⁰ Cfr. *Letter to Secretary-General and Narasimhan signed "Robert"*, October 28, 1971, in *Arms, Administrative Files of the Secretary-General U Thant: Secretariat Administration and Organization*, s. 9.

⁶¹ Le percentuali dei vari bilanci, pagate dagli Stati Uniti nel 1971, erano: 31,52% per l'ONU, 31,57% per la FAO (Food and Agriculture Organization), 30,87% per l'ICAO (International Civil Aviation Organization), 26% per l'ILO (International Labor Organization), 8,08% per l'IMCO (International Maritime Consultative Organization), 11,58% per l'ITU (International Telecommunication Union), 29,80% per l'UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), 4,22% per l'UPU (Universal Postal Union), 30,87% per il WHO (World Health Organization), 23,86% per il WMO (World Meteorological Organization), 31,45% per l'IAEA (International Atomic Energy Agency). Cfr. *Memorandum for Kittani*, October, 28, 1971, in *Arms, Representation of China in the Un 1971-1972*, vol. 1, s. 1.

⁶² In molti reputavano che Nixon potesse convivere molto meglio con la rabbia dei conservatori americani che con quella di Mao e dei suoi collaboratori, poiché erano i cinesi ad avere in mano il destino del presidente come statista di grande acume e di portata mondiale. Nixon sarebbe stato, in realtà, «grato all'ingrata ONU». M. MCGRORY, *Did UN Vote Secretly Please Nixon?*, in «Boston Globe», October 31, 1971.

⁶³ Il presidente aveva seguito il consiglio di Kissinger e aveva definito l'azione del senato «irresponsabile». F. BELAIR, Jr., *Foreign Aid Bill Beaten, 41-27, in Surprise Action by Senate; Nixon calls It "Irresponsible"*, in «New York Times», October 30, 1971.

assemblee o conferenze internazionali fossero un sostituto della diplomazia diretta tra le grandi potenze.⁶⁴

Dopo il voto anche molti politici conservatori protestarono con Nixon e Kissinger per quanto era accaduto all'assemblea generale, riportando come il pubblico fosse deluso dal comportamento degli altri membri e di come questo scontento dovesse essere tenuto in considerazione, tanto più dato l'avvicinarsi delle nuove elezioni presidenziali. John Rarick, rappresentante democratico della Louisiana, appena due giorni dopo il voto, arrivò a chiedere al congresso di passare una normativa che «rimuovesse gli Stati Uniti dall'ONU e l'ONU dagli Stati Uniti, liberando così [gli americani] dal sempre più stretto giogo dei controlli internazionali e dall'erosione della sovranità nazionale e del governo costituzionale».⁶⁵ Lo stesso Ronald Reagan sostenne che l'episodio andava a dimostrare la “bancarotta morale” dell'organizzazione e che il risultato portava a un indebolimento della stessa a causa del crollo di consensi nel pubblico statunitense.⁶⁶ Nixon, pur ridendo compiaciuto alle battute di Reagan e sostenendo che sarebbe stato necessario reagire con forza, evidenziò che sarebbe stato interessante vedere come si sarebbe comportato il congresso con gli stanziamenti e ammise che non si poteva abbandonare integralmente l'organizzazione anche perché vi erano problemi internazionali delicati, come quello tra India e Pakistan, che richiedevano un suo intervento.⁶⁷ Reagan comprese la posizione del presidente, ma avvertì anche che non bisognava ignorare la fortissima reazione popolare che l'espulsione di Taiwan aveva scatenato.

⁶⁴ Cfr. M. FRANKEL, *Congress vs the U.N.*, in «New York Times», October 29, 1971.

⁶⁵ LUCK, *Mixed Messages*, cit., p. 45.

⁶⁶ Cfr. Recording of Phone Conversation, *Ronald Reagan and Richard Nixon*, October, 26, 1971, in NARA, NPM, c. 13-8.

⁶⁷ Nixon spiegò che l'ONU avrebbe dovuto avere «un qualche maledetto ruolo visto che gli Stati Uniti non volevano essere coinvolti in quel posto miserabile». *Ibid.* Nixon parlò subito dopo con Rogers, aggiornandolo sulla reazione di Reagan e chiedendo che il segretario, che si apprestava a rilasciare una dichiarazione su come l'amministrazione aveva recepito il voto, non sostenesse particolarmente l'organizzazione e non promettesse che i fondi non sarebbero stati toccati. Era necessario prendere atto della disillusione del pubblico, che aveva raggiunto i massimi mai registrati, e agire di conseguenza, anche per evitare risentimento nei confronti dell'amministrazione. Cfr. Recording of Phone Conversation, *Richard Nixon and William Rogers*, October 26, 1971, in NARA, NPM, c. 13-10.

La pessima reazione generale al comportamento dell'assemblea generale e la tanta frustrazione accumulata da opinione pubblica e congresso erano chiare anche ai gruppi che consideravano le Nazioni Unite essenziali per gli Stati Uniti. Per questa ragione, molti contattarono la Casa Bianca per pregare la presidenza di evitare azioni di rappresaglia, come anche la decisione di ridurre i contributi all'organizzazione. L'abbassamento della quota era, tuttavia, cruciale per la grande attenzione data al tema sia dall'opinione pubblica, sia dai politici americani, in special modo da Nixon. Per questa ragione, la dirigenza aveva deciso di perseguirlo in ogni modo possibile, nonostante le tante resistenze possibili.

Nonostante ciò, il presidente rispondeva a chi gli presentava critiche e dubbi sulle Nazioni Unite, insistendo sulla sua convinzione che, nonostante l'espulsione di Taiwan fosse stato un grave errore,⁶⁸ che l'organizzazione restava essenziale per la pace e lo sviluppo internazionale. Tuttavia, pur auspicando un allentamento delle tensioni emerse dopo il voto, cominciò sempre più spesso a far riferimento al malcontento dell'opinione pubblica e alla crescita delle correnti isolazioniste che volevano un totale abbandono dell'ONU. Non si trattava di una semplice speculazione della Casa Bianca, poiché i sondaggi rivelavano un cambiamento netto rispetto agli anni precedenti.

Nel 1971 solo il 35% degli americani reputava che le Nazioni Unite stessero facendo un buon lavoro, mentre solo l'anno prima era il 44%, anche se bisognava risalire al 1956 per arrivare alla maggioranza del 51%.⁶⁹ La percentuale di chi voleva che gli Stati Uniti smettessero di sostenere l'ONU non cresceva proporzionalmente, rimanendo intorno al 15%, ma i sentimenti negativi erano evidentemente in aumento nella popolazione. Non era l'esistenza dell'organizzazione o la partecipazione del paese a essere il problema, erano le sue prestazioni e il suo operato. Nel suo saggio sul crescente pregiudizio anti-americano e sulle sue ricadute negli Stati Uniti, Daniel Patrick Moynihan sottolineava proprio come, pur essendo potenzialmente uno strumento importante per la politica estera del paese, le Nazioni Unite erano diventate talmente

⁶⁸ Cfr. Draft letter, *Richard Nixon to Bruce Benson* (President of the League of Women Voters of the US), December 22, 1971, in NARA, *Nixon*, WHCF, Subject Files, IT, s. 16.

⁶⁹ Cfr. KARNs - MINGST, *The United States*, cit., p. 317.

anti-democratiche e totalitarie da aver gravemente eroso l'appoggio del pubblico americano e, conseguentemente, quello del congresso. Questa involuzione, non solo portava gli Stati Uniti a trovarsi costantemente in minoranza nelle votazioni dell'assemblea generale, ma rischiava concretamente di far venire meno il sostegno degli americani per l'organizzazione.⁷⁰

Nixon capì, dunque, che la frustrazione dell'opinione pubblica poteva essere utilizzata per guadagnare consensi anche a livello elettorale. Il tema non fu tra i più rilevanti della campagna presidenziale, tuttavia fu la prima volta che un presidente usò il risentimento verso l'ONU nei suoi discorsi. Il suo rivale, George McGovern, era un internazionalista convinto e aveva fatto delle Nazioni Unite un punto di forza del suo programma, insistendo sul bisogno di maggiore idealismo alla Casa Bianca e sulla sua intenzione di affidarsi maggiormente al Palazzo di Vetro nella sua politica estera, e servendo così il tema a Nixon, che poté facilmente prendere una posizione diametralmente opposta. Il presidente attaccò Kurt Waldheim, segretario generale dell'organizzazione dopo U-Thant, accusandolo di avere un doppio *standard*, specialmente in connessione al Vietnam.⁷¹ Al contempo, George Bush, rappresentante permanente degli Stati Uniti alle Nazioni Unite, continuava la campagna per la riduzione del contributo americano al 25% e criticava l'organizzazione per la sua incapacità di rispondere alla sfida del terrorismo; mentre William Rogers affermava che gli Stati Uniti non avrebbero più esitato a usare il veto al consiglio di sicurezza qualora avessero reputato sbagliate le risoluzioni in esame. Le celebrazioni annuali per l'organizzazione, che sarebbero dovute cominciare appena due settimane prima del voto, passarono completamente sotto silenzio alla Casa Bianca. Dal canto suo, l'assemblea generale peggiorò la situazione quando approvò una risoluzione che, oltre a condannare il colonialismo in Africa, riconosceva i movimenti armati di liberazione.

⁷⁰ Cfr. *The Emergence of Antidemocratic Bias in the United Nations*, September 1972, in BC, DM, *The Papers of Daniel Patrick Moynihan* [PDPM], part I, s. 213.

⁷¹ Waldheim aveva condannato i bombardamenti americani sul nord del Vietnam, ma non aveva criticato i nord-vietnamiti per i loro attacchi al sud. Cfr. KEEFER, *The Nixon Administration*, cit.

La stessa stampa sottolineava l'acuta delusione dell'opinione pubblica americana nei confronti delle Nazioni Unite. Il mondo appariva in crisi costante e la pace sempre in pericolo, tanto che gli americani cominciarono a domandarsi a che cosa servisse il Palazzo di Vetro se non poteva assolvere gli obiettivi prefissati dalla sua stessa carta. Anche il segretario generale aveva riconosciuto che il rapporto tra Stati Uniti e ONU era ai suoi minimi storici e si riprometteva di invertire questa tendenza, ricordando agli americani quanti risultati erano stati conseguiti in quegli anni, nel campo della sicurezza ma anche in quelli, altrettanto importanti, dello sviluppo economico e sociale internazionale.⁷²

Certamente il peso delle Nazioni Unite nel risultato delle elezioni fu minimo. I sostenitori dell'organizzazione avrebbero probabilmente votato per McGovern in ogni caso; tuttavia, sommando i voti ottenuti da Nixon con quelli del candidato di estrema destra, John Schmitz, la percentuale dell'elettorato a loro favorevole fu del 62%, mentre quella che avrebbe voluto McGovern alla Casa Bianca fu del 37,5%, cifre molto vicine a quelle rilevate meno di due anni prima tra chi era contrario o meno all'ingresso della Repubblica popolare cinese all'ONU. Usando dunque il malcontento degli americani per l'organizzazione, Nixon era riuscito quantomeno a cementare la sua maggioranza, evitando che l'estrema destra gli togliesse dei voti.⁷³

Il potenziale peso dell'opinione pubblica nella formulazione della posizione della Casa Bianca rispetto alle Nazioni Unite veniva riconosciuto anche dal senato, quando il comitato per le relazioni estere chiese a John Scali, rappresentante permanente dopo Bush, come il pubblico influenzasse le scelte politiche del governo in tale ambito e se reputasse che il lavoro del rappresentante fosse anche di informare e guidare gli americani per quanto riguardava l'organizzazione. Scali rispose che, per quanto riguardava il suo ruolo, non reputava di dover guidare nessuno, ma di dover presentare al pubblico le scelte del governo e le loro ragioni, oltre che indicare alla Casa Bianca le

⁷² Cfr. G. MICHAELSON, *U.N. Secretary General Kurt Waldheim: Can He Restore U.S. Confidence in the United Nations?*, in «Parade», October 1972; A. COLLETT, *Kurt Waldheim: Making His Mark at the U.N.*, in «The City», November 1972.

⁷³ Cfr. COLLETT, *Kurt Waldheim*, cit.

implicazioni di tali decisioni nell'istituzione. Il candidato a rappresentante permanente spiegò poi che sia l'opinione degli americani, sia quella del congresso erano parti essenziali delle decisioni di Washington rispetto alle Nazioni Unite. Era evidente che la fiducia in esse era diminuita significativamente; tuttavia, era altrettanto chiaro che una larga maggioranza voleva un impegno del paese per migliorarle e rafforzarle, e questo era dunque l'obiettivo dell'amministrazione.⁷⁴

Tuttavia, la Casa Bianca non cercò davvero di rilanciare l'organizzazione e il rapporto del paese con essa. La frequenza con cui gli Stati Uniti votavano con gli altri paesi membri dell'assemblea generale, specialmente quelli del Terzo Mondo, continuò a diminuire e le richieste dei PVS continuarono ad aumentare. La richiesta di un "Nuovo ordine economico internazionale" e la politicizzazione dei dibattiti, come quello dell'*apartheid* in Sud Africa o dei diritti dei palestinesi nel conflitto arabo-israeliano, spinsero Washington su una posizione difensiva e progressivamente più isolata, portando a conflitti sempre più aspri.⁷⁵ Alla fine del 1974, dopo il riconoscimento da parte dell'assemblea dello *status* di osservatore all'Organizzazione per la liberazione della Palestina, sia l'opinione pubblica che la dirigenza politica videro aumentare i motivi di preoccupazione. Alcuni politici si fecero portavoce del loro elettorato, presentando al congresso risoluzioni di condanna per la decisione dal *forum* multilaterale, considerata un atto di condono del terrorismo e dimostrazione della mancanza di moralità dell'organizzazione nel suo insieme.⁷⁶ In alcuni casi si arrivò anche alla richiesta di ritiro dalle Nazioni Unite, ormai discreditate e indebolite, o di smettere di partecipare ad alcune attività dell'assemblea generale, poiché il paese non doveva né poteva più accettare le ingiustizie perpetrate in quella sede.⁷⁷ A ciò si aggiunse, inoltre, l'approvazione della carta dei diritti e doveri economici degli stati,

⁷⁴ Cfr. *Transcript of John Scali's Hearing before the Committee on Foreign Relation of the United States Senate*, January 29, 1973, in NARA, RG 59, SNF 1970-1973, United Nations, s. 3203.

⁷⁵ Cfr. PATRICK - FORMAN, *Multilateralism and US*, cit., p. 267.

⁷⁶ Cfr. Congressional Records - Extentions of Remarks, *Robert F. Drinan Remarks*, November 26, 1974, in *Arms, UN Secretary-General (1972-1981: Kurt Waldheim)*, Representatives and Observers to the United Nations, s. 12.

⁷⁷ Cfr. Congressional Record - Extentions of Remarks, *Koch Remarks*, November 26, 1974, *ibid.*

avversata dagli Stati Uniti e da altri cinque paesi occidentali, segno evidente della debolezza di questi e di come l'assemblea fosse ormai totalmente egemonizzata dal Terzo Mondo, tanto da spingere Scali ad avvertire il *forum* che tali comportamenti non facevano che indebolire l'organizzazione, alienando le simpatie del suo maggior finanziatore e danneggiando quindi i paesi in via di sviluppo.

5. Il dopo Nixon e la crescita del risentimento americano

Nel periodo successivo alle dimissioni di Nixon in seguito allo scandalo Watergate, il rapporto tra l'opinione pubblica americana e le Nazioni Unite peggiorò ulteriormente, portando il presidente Gerald Ford e i suoi collaboratori a seguire la linea del predecessore nel relegare l'organizzazione ai margini della politica estera del paese e nel criticarla costantemente. A ciò contribuirono anche altri fattori. La crisi petrolifera del 1973 accrebbe la consapevolezza che le risorse degli Stati Uniti non erano illimitate, il Watergate intaccò la fiducia nella presidenza e nella politica in genere, e il crollo di Saigon acuì la convinzione che gli impegni esteri andassero ridotti al minimo. Questa serie di *shock* a catena portò a continue richieste di riduzione del coinvolgimento all'estero, con una crescente distinzione fra gli interventi utili agli interessi americani e quelli che non lo erano, e a un generale crollo della fiducia nelle istituzioni.⁷⁸

Ciò non poté che coinvolgere anche le Nazioni Unite, che subirono una seria svalutazione da parte di molti paesi, non solo degli Stati Uniti. Se nel 1970, gli americani erano al secondo posto, dietro l'Australia, nel favorire un rafforzamento dell'organizzazione, alla fine del decennio la valutazione del lavoro del Palazzo di Vetro li vedeva tra i maggiori critici, battuti solo da Francia, Germania Federale e Giappone.⁷⁹ La parabola discendente, cominciata sotto Nixon, era culminata sotto Ford

⁷⁸ Cfr. DEIBEL, *Presidents, Public Opinion*, cit., pp. 9-10.

⁷⁹ Negli anni ottanta, tuttavia, molti altri paesi cominciarono a valutare negativamente l'operato dell'ONU, spostando gli americani dalla cima della lista dei detrattori alla sua metà. Mentre le percentuali americane erano rimaste quasi inalterate rispetto alla seconda metà degli anni settanta, quella di altri paesi occidentali crollò drasticamente all'inizio del nuovo decennio. Cfr. LUCK, *Mixed Messages*, cit., pp. 36-37.

nel 1975, quando l'assemblea generale aveva adottato la risoluzione che equiparava il sionismo a una forma di razzismo. Moynihan accusò l'ONU di essere ormai un'istituzione immorale e un posto ostile agli occidentali e ai paesi democratici in genere, dove il dibattito costruttivo lasciava il posto alla retorica anti-imperialista e all'acredine.⁸⁰ L'attacco del rappresentante permanente americano nell'organizzazione trovò una risposta positiva immediata nell'opinione pubblica. In appena novanta giorni, ventiseimila lettere di apprezzamento e solidarietà arrivarono all'ufficio del rappresentante permanente. La base comune di queste missive era la convinzione che gli Stati Uniti avevano valori da difendere e non dovevano più accettare le "stupidaggini", le accuse fraudolente e l'abuso della nuova maggioranza delle Nazioni Unite, composta da arabi, comunisti e paesi del Terzo Mondo, in quello che era diventato un insostenibile "teatro degli assurdi".⁸¹

Un sondaggio condotto subito dopo che Moynihan aveva manifestato la sua indignazione per l'ONU confermò come il pubblico americano condividesse la posizione del rappresentante. La grande maggioranza, il 70% contro il 16% degli intervistati, apprezzava la sua franchezza e voleva che continuasse ad esprimersi in modo candido anziché diplomatico.⁸² Anche alla domanda se gli Stati Uniti dovessero aumentare, diminuire o mantenere inalterata la quantità di contributi all'organizzazione, la risposta mostrava delusione nei confronti dell'ONU che si traduceva anche nella convinzione che gli americani pagassero già una parte fin troppo ampia del *budget*; il 78% del campione era quasi equamente diviso tra il mantenere inalterato il contributo e il ridurlo, e solo il 9% avrebbe voluto un suo aumento.⁸³ Tale atteggiamento negativo era riscontrabile anche in molti politici americani. Il senatore democratico Abraham Ribicoff, subito dopo il voto della risoluzione sul sionismo, manifestò il suo disappunto dicendo che non

⁸⁰ Cfr. PATRICK - FORMAN, *Multilateralism and US*, cit., p. 267.

⁸¹ Cfr. M. GAYN, *26,000 Letters Back Moynihan's Hard Line*, in «Toronto Star», January 5, 1976.

⁸² È da rilevare che la media più bassa, comunque il 66%, era riscontrabile tra i repubblicani, seguiti dai democratici (71%), i liberali (72%), i conservatori (76%) e gli indipendenti (80%). Nel complesso, comunque, l'approvazione per il comportamento di Moynihan era trasversale, sia a livello politico, sia generazionale, di genere e di educazione. Cfr. *Survey by the Opinion Research Corporation*, pubblicato il 12 gennaio 1976, in BC, DM, PDPM, part I, s. 332.

⁸³ Cfr. *ibid.*

era più possibile difendere le Nazioni Unite. Personalmente, non era più «ottimista circa il futuro di quella che un tempo era stata una comunità di nazioni che aveva ormai così deviato rispetto alle aspettative».⁸⁴

Lo stesso segretario generale Waldheim sottolineò come ormai quasi solo i paesi di recente indipendenza avessero fiducia nell'organizzazione e come la spaccatura fra loro e gli occidentali stesse allargandosi sempre di più, tanto da portare a un riesame del rapporto con l'ONU da parte del pubblico stesso, specialmente americano. Per quest'ultimo, le Nazioni Unite erano ormai passate definitivamente da strumento per la propagazione dei loro ideali a strumento in mano ad altri per frustrarli e attaccarli. Tra gli intervistati nel già ricordato sondaggio, il gruppo generalmente più positivo era quello dei giovani tra i 18 e i 29. Più favorevoli della media erano anche i neri, mentre le donne tendevano a essere meno critiche, e i più istruiti, pur criticando maggiormente l'istituzione, erano quelli che chiedevano più spesso il suo rafforzamento. Non vi era invece una netta divisione tra correnti politiche; anzi, i repubblicani erano quelli che volevano un maggior impegno americano all'ONU per cercare di ribaltare la tendenza ad isolare il paese, come stava accadendo in quegli anni.⁸⁵ La condanna della risoluzione contro Israele era stata solo l'apice di un percorso già cominciato alla fine degli anni sessanta. In meno di un anno, dal marzo al dicembre del 1975, gli americani che volevano rimanere nell'organizzazione erano crollati dal 75% al 56% e la corrente isolazionista era passata dal 9%, su cui si era attestata dal decennio precedente, a oltre il 20% degli intervistati, dimostrando come anche l'opinione pubblica, non solo il governo, fosse ormai stanca del comportamento del Palazzo di Vetro.⁸⁶

Ciò non voleva necessariamente dire che la popolazione volesse abbandonare l'istituzione. In genere, l'ONU veniva vista come uno dei blocchi che andavano a comporre le fondamenta del sistema internazionale nella complessa era della globalizzazione e dell'interdipendenza. Vi era quindi sempre un forte rispetto per ciò

⁸⁴ LUCK, *Mixed Messages*, cit., p. 105.

⁸⁵ Cfr. GATI, *The US, the UN*, cit., pp. 292-293.

⁸⁶ Cfr. J.D. RYAN, *The United Nations under Kurt Waldheim, 1972-1981*, London, Scarecrow Press, 2001, pp. 56-63.

che rappresentava e poteva, potenzialmente, fare;⁸⁷ tuttavia, vi era anche la consapevolezza che molto di quello che faceva non era accettabile per una superpotenza come gli Stati Uniti. Gli americani volevano un'ONU forte e una reale cooperazione multilaterale, ma, nonostante ciò, non erano convinti che i risultati conseguibili tramite l'organizzazione sarebbero stati migliori di quelli ottenibili per via unilaterale o bilaterale.⁸⁸ Questa ambivalenza era una delle ragioni per le quali i politici avevano avuto problemi nel capire cosa l'elettorato volesse in termini di strategia verso l'organizzazione. L'amministrazione Nixon fu la prima a comprendere che alla radice del paradosso c'era una frustrazione che, incanalata nel modo giusto, poteva essere utilizzata per ottenere maggiore consenso interno. Lo sviluppo di un approccio pragmatico alla politica estera del paese, dunque, si estese anche all'opinione pubblica e al suo rapporto con le Nazioni Unite, considerate non più solo strumento marginale della strategia internazionale del paese, ma anche strumento della politica interna degli Stati Uniti.

Nixon e Kissinger si distinsero sia dalle precedenti amministrazioni, sia dalle successive per come utilizzarono le Nazioni Unite. Pur non avendo fiducia nell'organizzazione, seppero riconoscere ambiti in cui questa poteva dare risultati concreti, senza ostacolare l'azione americana. Sebbene le critiche all'organizzazione si moltiplicassero durante la presidenza Nixon, specialmente durante la campagna elettorale del 1972, in realtà il presidente cercava di incanalare l'insoddisfazione del pubblico americano al fine di guadagnare consensi interni, senza avere intenzione di abbandonare il Palazzo di Vetro. Molto maggiori furono le tensioni tra le Nazioni Unite e l'amministrazione Ford e, soprattutto, quelle tra il Palazzo di Vetro e la presidenza Reagan, quando le critiche nei confronti dell'organizzazione divennero molto più dure, si incrementò l'uso del veto e si ricorse sistematicamente alla sospensione dei fondi americani, portando l'ONU sull'orlo della bancarotta.⁸⁹

⁸⁷ Cfr. LUCK, *Mixed Messages*, cit., pp. 261-263.

⁸⁸ Cfr. GATI, *The US, the UN*, cit., p. 287.

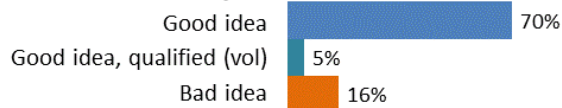
⁸⁹ Le tensioni continuarono a moltiplicarsi per tutti gli anni ottanta e l'atteggiamento americano venne considerato sempre più aggressivo e inaccettabile, tanto che il ministro canadese Lloyd Axworthy,

62

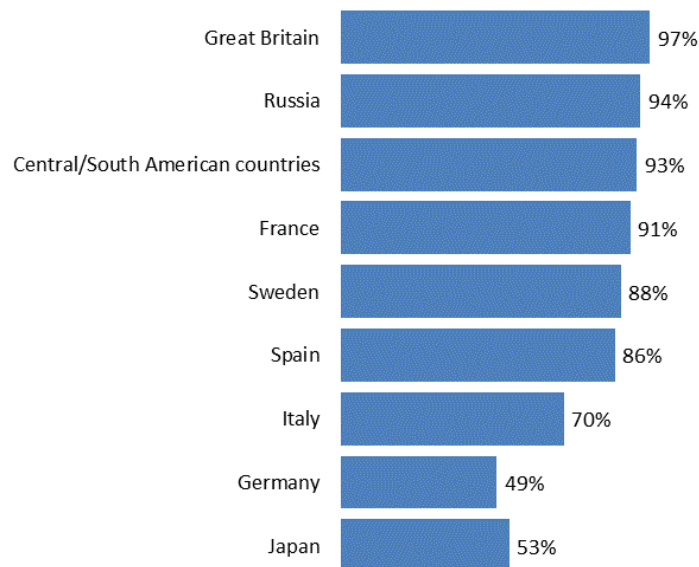
Indagini statistiche condotte negli Stati Uniti sulle Nazioni Unite⁹⁰

Americans' Attitudes during WWII about a Possible Union of Nations

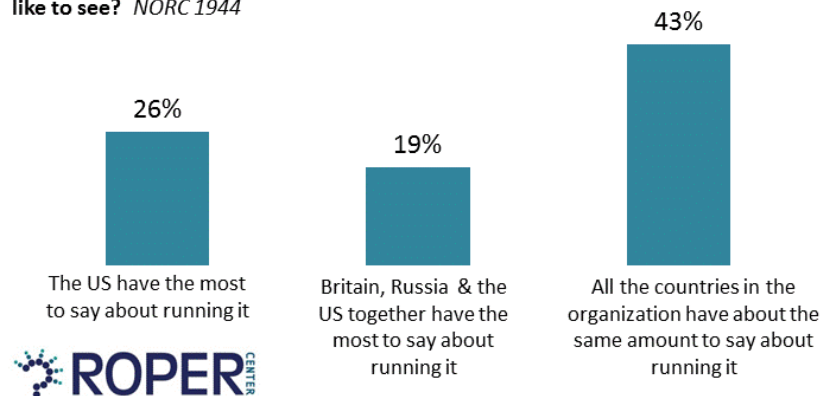
If a union of nations is formed after the war, do you think it would be a good idea or a bad idea for the U.S. to join it? NORC 1943



And these countries should be in it (among those saying good idea/qualified good idea)



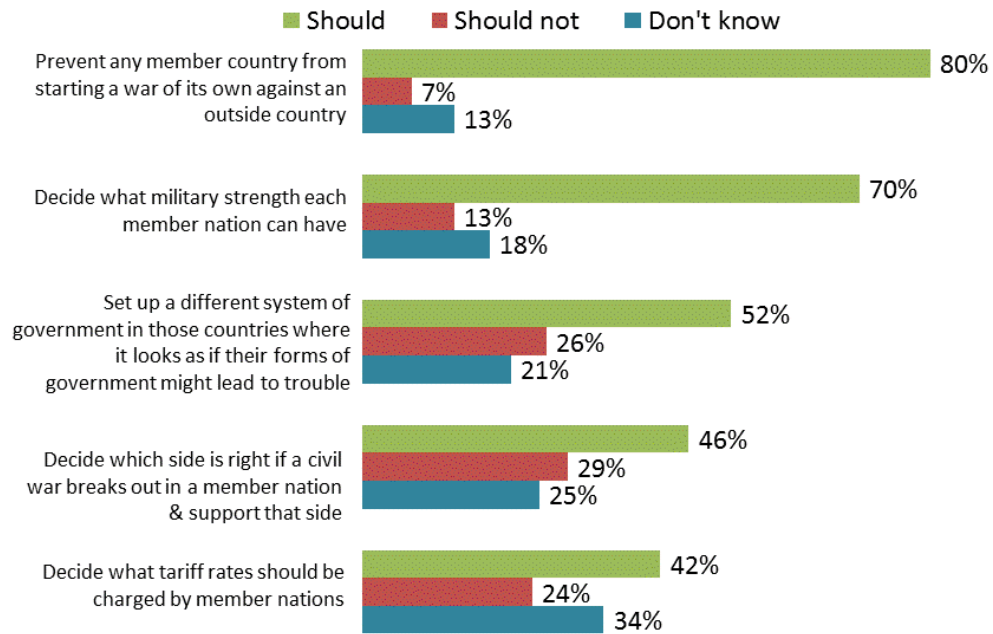
If some kind of world organization is formed, which one of these things would you like to see? NORC 1944



parlando del comportamento degli Stati Uniti all'ONU, disse: «Questo è bullismo, ma in America lo definite *leadership* globale». PATRICK - FORMAN, *Multilateralism and US*, cit., p. 5.

⁹⁰ I grafici riportati sono stati raccolti dal Roper Center, in <https://ropercenter.cornell.edu/seventy-years-us-public-opinion-united-nations/>.

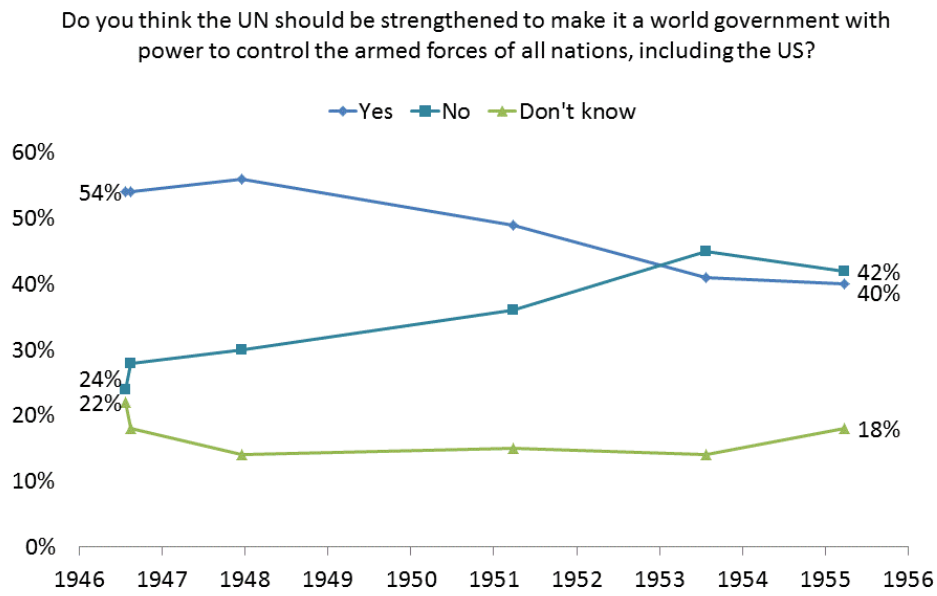
Americans' Views of What a Union of Nations Should Be Organized to Do, 1945



If a general international organization should be set up, which of these things do you think it should and should not be organized to do?
Roper/Fortune poll



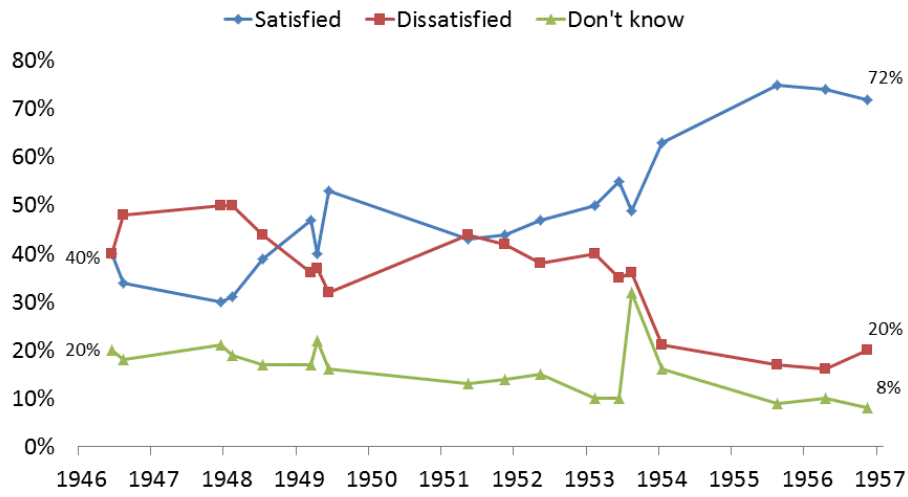
Stati Uniti, Nazioni Unite e opinione pubblica americana



Gallup polls



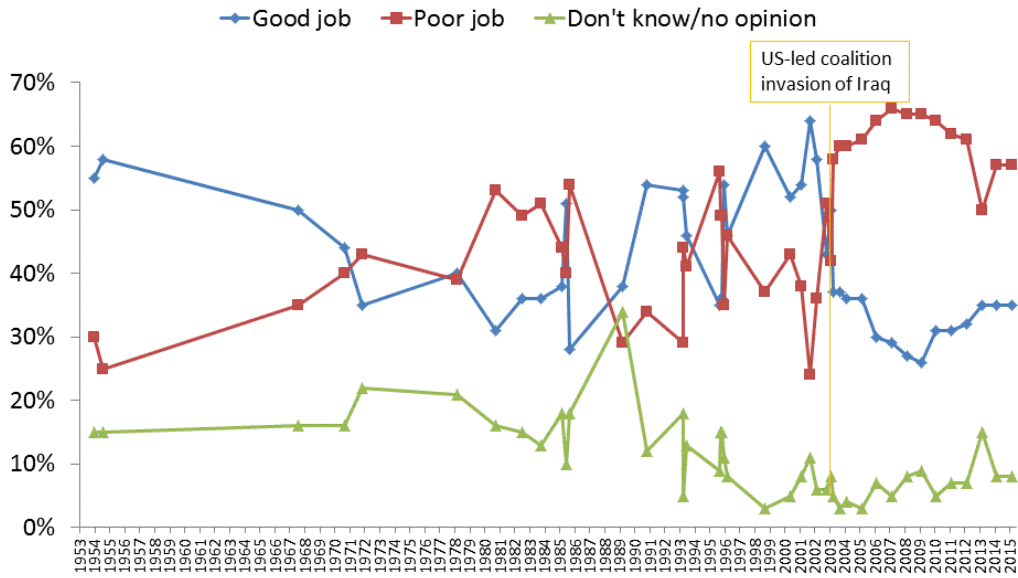
In general, are you satisfied or dissatisfied with the progress that the United Nations has made so far?



NORC polls



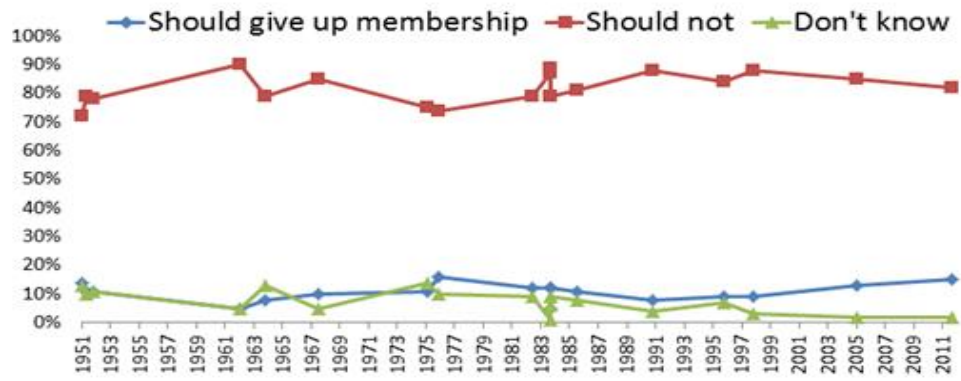
Americans' Rating of the Job Being Done by the U.N.



Gallup polls, except CBS News/NY Times 1985; Americans Talk Issues Foundation/W. Alton Jones Foundation, 1993; United Nations Association of the USA/Wirthlin Group, 1995 & 1998; AP, 2001.

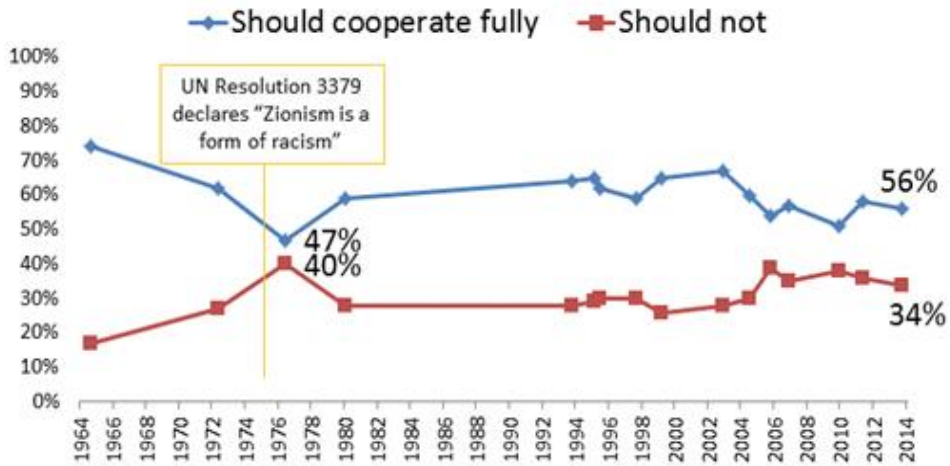


Should the US Give Up UN Membership?



Question wording 1951-1997: Do you think the United States should give up its membership in the United Nations, or not? 2005 and 2011: Should the United States give up its membership to the United Nations, or not?
 Gallup polls, except 1983 ABC News, CBS News/NYT.

Americans' Views on Whether the United States Should Cooperate Fully with the United Nations



Gallup 1964, 1972, 1976; Civic Services 1980; Times Mirror 1993, 1995; PIPA 1996, 2001, Pew 1997, 1999, 2002-2014.



