

8/2/66

Documento di Lavoro

I. A. I.

Gruppo di Studio sui problemi Atlantici e Strategici

L'ALLEANZA ATLANTICA DEVE ESSERE RIFORMATA?

ESAME CRITICO

di **

da POLITIQUE ETRANGERE, N. 4/5, 1965, pag.324

Non si poteva leggere senza interesse il saggio apparentemente collettivo, in ogni caso anonimo ^{1/}, scritto per definire una posizione francese sulla riforma della NATO. Una tale iniziativa valeva la pena di essere compiuta al fine di sondare le reazioni degli altri Paesi. A titolo di esercizio logico, cercando cioè di tirare le conseguenze di certe premesse, il merito non può essere contestato. E' possibile tuttavia dubitare che il Governo francese, che non è certamente imbarazzato da una tale pubblicazione, possa mai presentare ufficialmente un tale insieme di proposte: una serie di ragioni che qui vorremmo elencare, sembrano opporvisi.

1. Naturalmente le posizioni possono addolcirsi nel caso in cui avvenga, se non un cambiamento di governo, almeno un aumento di pressione politica sull'attuale regime. Se c'è un cambiamento di maggioranza prima della scadenza del 1969, quando cioè i membri della NATO potranno denunciare il trattato, le attuali speculazioni sulla posizione del governo si troverebbero addirittura senza oggetto. Ma in ogni caso, e dopo il memorandum del 1958 indirizzato al Presidente Eisenhower, non è più nello stile del generale De Gaulle, quando solleva un problema, di presentare proposte esplicite: ci si compiace di dichiararsi insoddisfatti, di sottolineare il cambiamento di circostanze e la necessità di adattarvi le istituzioni, ma si preferisce attendere le offerte degli altri per tentare di trarne vantaggio, piuttosto che esporsi e dover fare concessioni.

2. Non discuteremo lungamente sulla sintesi, con cui esordisce il documento dalle trasformazioni intervenute dal 1949 nella situazione mondiale. Ma come capita sovente, il legame tra i fatti sottolineati e le conclusioni ricavate non è conseguente in modo assoluto. E' vero che i rischi di confronto diretto, sul teatro europeo tra le due più grandi potenze sono diminuiti, che l'autonomia ha finito col trovarsi favorita all'interno di ciascun campo; osserveremo tuttavia che la ribellione cinese è piuttosto la causa che non la conseguenza di un'attitudine più conciliante dell'Unione Sovietica verso l'Occidente. Il documento riconosce d'altra parte di passaggio che è ben la potenza americana e non quella dell'Europa che stabilisce l'equilibrio: possiamo noi cercare di indebolire questa sicurezza?

3. Se si riconosce non soltanto l'importanza della sicurezza che la forza americana assicura, ma il vantaggio di tradurla in garanzia formale attraverso un trattato, ancora è realistico accordare qualche contropartita

^{1/} si riferisce al saggio di ~~XXX~~, pubblicato sul n. 3, 1965, p. 230 di "Politique Etrangère".

utile per avere un tale impegno. L'argomento implicito che sottintende ogni politica di autonomia accentuata e qualche volta addirittura aggressiva, è che in ogni modo gli Stati Uniti hanno un interesse proprio, nazionale, egoistico a non lasciare cadere nelle mani dell'avversario il bastione europeo; secondo un freddo calcolo politico non c'è alcun prezzo da pagare per la sicurezza che ne deriva. Ma non si può volere una garanzia formale sotto la forma di un trattato e insieme distruggere ogni interesse di cui tale supplementare impegno può essere accompagnato per colui che lo dà. In altre parole, è pur necessario che questo trattato accordi facilitazioni agli Stati Uniti per la difesa del continente europeo; sono appunto siffatte facilitazioni che costituiscono l'essenza della NATO. In questo modo delle due l'una: o si conta cinicamente sul solo interesse degli Stati Uniti a difendere l'Europa, ma allora bisogna essere pronti a veder sparire ogni impegno formale; oppure si riconosce un prezzo a questo impegno formale: in questo caso l'alleanza non regge senza un'organizzazione che faciliti l'azione di difesa dell'alleato più potente.

4. Tali facilitazioni si confondono in buona misura con ciò che si chiama l'integrazione. Il documento fa un lodevole sforzo per distinguere numerose accezioni del termine, per sottolineare la misura in cui, ai differenti livelli del comando o della esecuzione, le nazionalità sono mescolate o i mezzi combinati. Si potrebbe aggiungere, di passaggio, che se alcuni Paesi progettano di darsi un "early warning system" indipendente non si tratta più d'un freno alla integrazione, ma di una effettiva disintegrazione, equivalente alla scelta deliberata della combinazione più costosa e insieme più inefficace.

5. Dovrebbe essere ancora possibile di discutere di queste cose in termini tecnici. Ma il documento sembra essersi data come regola di costruire un sistema logico partendo da alcune parole chiave in cui si racchiude la politica ufficiale del Paese: l'integrazione, è l'egemonia americana; solo la Francia nel continente è una potenza a "vocazione" mondiale. Dovrebbe esser subito chiaro che una egemonia degli Stati Uniti, supponendo che le si dia un senso preciso, si fonderebbe su una situazione di fatto, su una sproporzione di potenza, che essa non è nè rafforzata dall'integrazione degli Stati maggiori o dei sistemi di infrastruttura, nè seriamente indebolita dalle manifestazioni di indipendenza verbale. Quanto alla formula centrata sulle potenze a capacità nucleare e a responsabilità mondiale, essa combina curiosamente un presente transitorio e un passato oramai superato. Attualmente, in Occidente solo gli Stati Uniti, la Francia e la Gran Bretagna hanno una capacità nucleare; chi potrà seriamente negare che altri Paesi possiedono le potenzialità industriali e tecniche necessarie? Con la scomparsa della Union Française e anche della Communauté Française, resta senza dubbio la zona franca e i Paesi ai quali la Francia apporta un aiuto privilegiato, ma quanto tempo passerà ancora prima che si riconosca il ruolo della Germania come terza potenza industriale e anche commerciale nel mondo?

6. E' vero che i legami non saranno allentati del tutto con l'America, poichè si accetta una "integrazione relativa" in Europa. L'idea non sembra spinta molto lontano benchè possa sembrare come un tentativo per realizzare quella "partnership" tra uguali che il Presidente Kennedy aveva offerto all'Europa. Per quanto riguarda il principio, una tale idea dovrebbe riconciliare la visione "europea" e la visione "gollista". Contro certe singolari accuse, si deve riaffermare con forza che i tentativi per riunire l'Europa sono stati sempre concepiti nella prospettiva di un centro autonomo di decisione capace di dialogare con gli Stati Uniti; meglio ancora si può dire che l'indipendenza

non è effettiva se non è azione efficace. Ci sono due maniere di esercitare influenza: convincere può essere più utile che opporsi. Al contrario sembra straordinariamente difficile immaginare come una Europa fondata su semplici riunioni periodiche di capi di Stato o di Governi abbia la solidarietà e l'unità necessarie per rappresentare la "partenaire" degli USA. Questa difficoltà è riconosciuta nel documento che considera a lunga scadenza l'esistenza di un unico Governo europeo e le trasformazioni che dovrebbero risultarne. Restano tuttavia da fissare le modalità immediate di tale "integrazione relativa".

7. La dottrina diviene allora pericolosamente imprecisa.

Si tratta di rafforzare l'Unione dell'Europa Occidentale creata dopo il fallimento della CED e di farlo come un paravento all'accettazione del riarmo tedesco? E' noto che essa ha costituito un utile forum parlamentare dove i rappresentanti del Regno Unito incontravano quelli dei Sei, ma l'importanza politica e militare ne è rimasta assai limitata. Si tratta, attraverso un curioso rimescolamento delle cose, di ritornare ai principi della Comunità Europea di Difesa? Leggendo da vicino il documento ci si rende conto che ci sarebbe comunque una differenza: le Comunità hanno sempre cercato di risolvere il problema tedesco integrando la Germania in un insieme più vasto, ma riconoscendogli la parità; la proposta abbozzata integrerebbe la Germania, ma lascerebbe alla Francia una posizione particolare.

8. Si arriva così al punto contro cui la logica si frantuma. A tale misura vien da chiedersi se il documento intende sviluppare una tesi fino alla fine oppure operare una dimostrazione per assurdo: perchè bisogna pur rivedere le premesse se le conseguenze logicamente dedotte finiscono con l'apparire inaccettabili a occhio nudo. Il punto di rottura è intorno alla proposta fatta alla Germania. Essa dovrebbe accertare un indebolimento della garanzia americana. Dovrebbe inoltre accettare una discriminazione contro se stessa, che supererebbe la rinuncia del 1954 a fabbricare armi nucleari: per ragioni che non si comprendono, essa dovrebbe escludersi da ogni partecipazione alle discussioni sulla strategia nucleare. In cambio di una accettazione di discriminazione, di una garanzia americana indebolita, essa disporrebbe della garanzia nucleare francese la cui credibilità, tenuto conto dell'esiguità del territorio francese, non le sembrerebbe forse molto convincente. Senza che alcuna spiegazione sia data su questo punto si afferma che, poichè la Francia offrirà i suoi buoni uffici per la riunificazione tedesca, il sistema previsto aprirebbe alla nostra vicina delle incoraggianti prospettive per l'avvenire. Questa proposizione d'insieme s'accompagna a uno strano commento: come può la Germania temer l'egemonia francese, dal momento che tra potenze europee le ineguaglianze sono infinitamente meno grandi che tra gli Stati Uniti e i Paesi dell'Europa? Ma la verità psicologica non è esattamente quella opposta? Si può a rigore accettare come un fatto inevitabile la preponderante influenza di un paese infinitamente più potente; per quale ragione si dovrebbe essere subordinati a un paese vicino che si supera per numero di abitanti, per produzione industriale e, potenzialmente per il potenziale militare? Al limite, il progetto non consiste forse nel disegnare un'Europa di cui nessun altro Paese vuol sapere e in qualche maniera tentare di fare l'Europa contro gli europei?

9. Mentre i confronti diretti a proposito dell'Europa si addolciscono, crisi improvvise sorgono in tutte le parti del mondo: questa osservazione condurrebbe, come lo sottolinea il memorandum del 1958, a ricercare un coordinamento più stretto della politiche al di fuori della zona geografica attualmente coperta dall'alleanza. Tale è una delle conclusioni lasciate in ombra che risulterebbero assai bene dalla più sommaria delle analisi. Ma non si capisce come possa essere possibile richiedere insieme un più stretto coordinamento nel resto del mondo - cioè in concreto consultazioni più regolari degli alleati da parte del governo americano - e rovesciare il processo che sembra portare a un grado maggiore di integrazione in vista di "restituire progressivamente una libertà d'azione reale ai membri dell'alleanza". Sarebbe grave di non centrare la vera questione, quella che può giustificare i cambiamenti di struttura dell'alleanza e le modificazioni nei rapporti tra i suoi membri. Poichè è pur vero che c'è una differenza tra i membri dell'alleanza preoccupati soltanto della loro sicurezza e di conseguenza di un sistema regionale e quelli che invece, attivamente o passivamente, rischiano di essere implicati in una buona parte degli avvenimenti planetari. Ci si può legittimamente preoccupare di un coordinamento politico che sia all'altezza della indivisibilità dell'arma atomica. Ma mettendo in causa delle modificazioni tecniche nel nome di slogan politici, si rischia alla fine di non incontrare le difficoltà reali e le riforme necessarie e di lasciare che la NATO rimanga tale e quale, ricondotta a 14 membri più un accordo speciale con la Francia.

*

*

*

ISTITUTO AFFARI
INTERNAZI. - ROMA
n° Inv. 40407
BIBLIOTECA