

LA POLITICA ESTERA TRA
NAZIONALISMO E SOVRANAZIONALITA'

Convegno
organizzato dall'Istituto Affari Internazionali

Roma, 1 e 2 marzo 1968

Scuola di perfezionamento in studi europei, Piazza Carioli 3

*

NOTE PER LA DISCUSSIONE SUL TEMA
EUROPA - STATI UNITI : EGEMONIA O PARTNERSHIP

di

Altiero Spinelli

(seduta di Venerdì 1 marzo, ore 16,30)

IL PASSATO

Verso la metà degli anni '50 l'insieme dei rapporti fra Stati Uniti ed Europa Occidentale avrebbe potuto essere così descritto:

1. Alleanza militare, con forte preponderanza americana, soprattutto grazie all'arsenale nucleare. L'Alleanza impegnava americani ed europei alla difesa comune nell'eventualità di una aggressione sovietica. A tale scopo alti comandi militari comuni predisponavano piani strategici di difesa comune.
2. Impegno reciproco, ma soprattutto americano, ad accettare la Germania Occidentale nell'Alleanza militare, senza tuttavia darle la possibilità di una politica militare autonoma. A tale scopo la RFT non possedeva nè alto comando nazionale, nè piani di difesa nazionale e teneva tutte le sue forze armate a disposizione del comando NATO. In compenso gli alleati della Germania ed in particolar modo gli Stati Uniti riconoscevano la legittimità della rivendicazione che la RFT faceva della riunificazione tedesca e mantenevano truppe in Germania a prova del loro impegno effettivo in caso di aggressione.
3. Forte e crescente interdipendenza commerciale, fondata sull'impegno di tutte le parti a promuovere una progressiva liberalizzazione dei loro scambi ed a mantenere la reciproca stabilità monetaria. La sterlina e soprattutto il dollaro, cioè le due più importanti monete atlantiche servivano come moneta internazionale. Conseguenza di questa interdipendenza era che le operazioni di politica economica che avessero ripercussioni internazionali dovevano venire discusse e, entro certi limiti, concordate preventivamente se non si voleva distruggere l'edificio delicatissimo del mercato mondiale sul quale si basava in misura notevole il benessere dell'Occidente, ed in particolar modo dell'Europa Occidentale.
4. Libertà quasi completa di circolazione di tutti i reciproci influssi culturali e una grande facilità ad accoglierli e farli propri. Conseguenza di tale libertà era un enorme avvicinamento dei modi di vivere e di sentire europeo-occidentali e nord-americani.

5. Accettazione da parte europea e americana di una effettiva egemonia americana accompagnata tuttavia dalla convizione che tale subordinazione era transitoria e che nella misura in cui l'Europa si sarebbe rimessa in piedi una partnership fra uguali avrebbe sostituito l'attuale disuguaglianza. Strumento fondamentale di tale trasformazione era sentito tanto in Europa che in America il processo di unificazione europea, che gli americani appoggiavano a fondo e che gli europei cercavano di introdurre sormontando tradizioni, interessi e gelosie nazionali.

6. Moderato dissenso fra Stati Uniti ed Europa Occidentale, o, per essere più precisi quei paesi dell'Europa Occidentale che avevano ancora imperi coloniali. L'America spingeva per la loro liquidazione, sia per tradizionale suo atteggiamento anticolonialista sia per desiderio di veder abbattute le preferenze imperiali che ostacolavano la penetrazione eventuale delle sue imprese. Gli Stati europei procedevano con riluttanza e si impegnavano talvolta in guerre coloniali nella speranza di conservare qualcosa dei vecchi imperi. Ma tanto gli Stati Uniti quanto l'Europa Occidentale erano in fondo convinti che Asia, Africa e America Latina avrebbero continuato a significare assai poco nella politica mondiale e che i più gravi impegni euro-americani erano altrove. Gli europei (inglesi, francesi, belgi, olandesi) erano ancora presenti come "potenze" in molte parti del mondo, e gli americani non erano ancora presenti dappertutto, ma gli uni e gli altri sentivano in qualche modo che le loro attuali politiche mondiali non avevano assunto forme chiare e definitive, e non davano quindi molto peso al fatto che divergessero.

7. Senso di una profonda solidarietà di paesi democratici di fronte alle sfide provenienti dal campo comunisti che sembravano essere le più gravi; e di paesi industrializzati rispetto alle sfide provenienti dai paesi in sviluppo che sembravano tuttavia essere meno preoccupanti.

IL PRESENTE

Ripassando in rassegna nello stesso ordine questi 7 punti, possiamo constatare che oggi sul finire degli anni '60 i seguenti cambiamenti hanno avuto luogo.

1. La sproporzione di forze militari fra gli Stati Uniti ed i suoi alleati è ancor più cresciuta, malgrado il persistere dell'arma nucleare inglese e l'apparire di quella francese. La corsa verso sempre più forniti e più differenziati arsenali nucleari, verso sempre più sofisticate strategie da parte degli Stati Uniti e dell'URSS ha fatto sì che le due super potenze scoprissero il loro comune interesse ad evitare un conflitto diretto fra loro e riconoscessero le rispettive zone d'influenze in Europa, spostando le loro rivalità nel campo dei paesi in sviluppo a strutture politiche, militari e sociali più incerte, e di minore interesse per entrambe le super potenze.

Questa circostanza ha in primo luogo consolidato la linea di divisione fra Europa Occidentale democratica con economia di mercato, ed Europa Orientale comunista con economia collettivista.

In secondo luogo ha affermato il senso di dipendenza degli alleati europei dei due colossi. Un'analisi accurata dei dati di fatto mostra che il grado di indipendenza conquistato non è sostanziale, ma la tentazione ha cominciato ad apparire in Francia, in Romania, ed in misura minore, occasionalmente in altri paesi, di sondare fin dove essa giunge.

In terzo luogo la tensione militare non ha pesato più sull'Europa centrale ma si è spostata verso il Mediterraneo. Il concentrarsi di forze navali americane e sovietiche nel Mediterraneo non riguarda più direttamente gli obiettivi dei patti Atlantico e di Varsavia, ma l'appoggio alla causa araba o a quella israeliana, e la sorveglianza militare di quel che può accadere in tutti i paesi in sviluppo nel Mediterraneo. La Germania e i paesi nordici sono diventati marginali. L'Inghilterra è in procinto di andarsene definitivamente dal Mediterraneo, anche se ora si trova ancora esposta. La Francia persegue anche nel Mediterraneo il sondaggio del grado di indipendenza raggiunto. L'Italia si trova in prima linea nel nuovo campo di tensione, debolmente tentata dall'esempio francese, consapevole però dell'altissimo effettivo grado di dipendenza che ha rispetto agli Stati Uniti proprio nella politica mediterranea. Nessuna comune strategia atlantica esiste in questo nuovo campo di tensione, ma solo una strategia degli Stati Uniti che fanno in sostanza da sé sapendo di avere fra i loro alleati europei gradi di solidarietà limitati e diversi da paese a paese.

In quarto luogo la nuova natura del conflitto sovietico-americano, che cerca nello stesso tempo campi in cui esprimersi a campi più pericolosi in cui assopirsi, spinge le due superpotenze e cercare accordi nucleari anche a rischio di avere tensioni con i suoi alleati sui quali sa di poter contare di meno, ma di cui ha anche meno bisogno.

Se l'Europa avesse saputo in questo decennio unirsi, ad ognuno dei problemi nuovi qui elencati, la risposta euro-americana sarebbe stata diversa. Non essendoci riuscita la trasformazione del rapporto militare atlantico può così riassumersi: accresciuta potenza militare sovietica ed americana e diminuita capacità europea effettiva di provvedere ad autonome difese nazionali; diminuito consenso fra americani ed europei circa i modi di organizzare la difesa comune; accresciuta tendenza fra americani e sovietici a congelare le situazioni più pericolose ed a spostare la loro tensione in sempre nuovi campi, senza nè cercare nè trovare soluzioni globali che assicurino la pace; accresciuta tentazione americana di non dare eccessivo peso, nei suoi calcoli politico-militari di tensione e di distensione con l'URSS, nè al grado di consenso nè al grado di appoggio dato dai singoli alleati europei.

2. La distensione sulla base dello status quo nell'Europa Centrale ha imposto la revisione della rivendicazione politica della riunificazione tedesca. Ciò non sta tuttavia avvenendo come congiunta azione degli europei e degli americani, ma come isolata azione della Germania federale, la quale ha cominciato con cautela a lasciar cadere la riunificazione nazionale come premessa alla normalizzazione dei suoi rapporti con l'oriente comunista ed a considerarla come un possibile punto d'arrivo di tale normalizzazione. Questa politica è portata avanti con cautela, parallelamente alla politica atlantica, a quella europea ed a quella del rapporto speciale con la Francia, ma è evidente che, essendo una politica nazionale della Repubblica Federale, le dà maggiore autonomia politica man mano che riesce, specialmente nella misura in cui le altre segnano il passo o magari indietreggiano.
3. Il commercio, i trasferimenti di capitali, la penetrazione tecnologica sono aumentati enormemente fra gli Sta

ti Uniti ed Europa accrescendo l'interdipendenza atlantica. I diritti di tiraggio per assicurare la liquidità internazionale, stabilendo che a garanzia della moneta internazionale ci sarà non solo la ricchezza americana ma anche quella degli al tri paesi industriali più avanzati, ha ancor più sottolineato tale interdipendenza. Ma la differenza fra la capacità americana di impiegare tutti gli strumenti della politica economica per promuovere il proprio sviluppo e l'incapacità europea di andare oltre l'unione doganale ha fatto sì che l'Europa non sa saputo sviluppare tutte le possibilità tecnologiche e organizzative implicite nella sua economia industriale avanzata, ed ha cominciato a temere di diventare dipendente dell'economia americana.

Al forte protezionismo agricolo degli europei ed alla loro paura di fronte alla tecnologia avanzata americana, fanno riscontro la tendenza americana prima a sfruttare a fondo le possibilità offerte dal Mercato Comune Europeo e successivamente a ritirarsi dietro rinnovati protezionismi e limitazioni di esportazione dei capitali per difendere il dollaro, cioè per proteggere l'economia americana dagli eccessivi costi che su essa pesano come conseguenza dei molteplici impegni degli Stati Uniti nel mondo.

Ancora una volta constatiamo quindi: maggiore interdipendenza, minore grado di consenso circa la politica economica da fare, accresciuta sproporzione fra potenza economica americana e singole potenze economiche nazionali europee.

4. La compenetrazione culturale reciproca si è accresciuta di molto, ma alcune caratteristiche divergenze si sono delineate.

Negli Stati Uniti è cominciato ad apparire nelle sfere della cultura politica e dell'azione politica un certo trionfalismo, una visione di un'America che ha distaccato di gran lunga e definitivamente tutto il resto del mondo. Mentre questo si trova in fase di sviluppo o nella società industriale, l'America è addirittura in una diversa fase storica, post-industriale per la quale si è addirittura inventato un nome: società tecnetronica. Mentre tutte le altre potenze hanno interessi o impegni regionali nel mondo - si dice - gli Stati Uniti hanno interessi e impegni globali; la responsabilità di uno sviluppo ordinato nel mondo pesa essenzialmente su di loro.

L'Europa, essendo rimasta divisa in stati sovrani ed avendo essi dovuto liquidare i loro imperi mondiali, tende a ripiegarsi culturalmente e idealmente solo su se stessa, sui propri problemi, sul culto del proprio passato. Benchè economicamente piena di vigore e capace di penetrare con successo in tutti i mercati del mondo, tende a non avere più un vero interesse per la sorte di alcun altro paese, ma solo curiosità. Verso l'America si sviluppò invidia e risentimento, desiderio di competizione concludentesi quasi sempre con un senso di impotenza, e una velleità di chiudersi di fronte all'espansionismo culturale americano. Questi contraddittori movimenti sono particolarmente visibili nel campo della politica scientifica e tecnologica.

5. Si comincia ad insinuare il dubbio che l'egemonia americana non è transitoria ma ormai definitiva.

Negli Stati Uniti mentre sussiste un notevole interesse per l'unificazione europea, politica e cultura politica tendono ad adattarsi sempre di più alla circostanza che con ogni probabilità tale unità in fin dei conti non ci sarà, e che quindi la responsabilità complessiva della sicurezza e dell'ordine internazionale anche in Europa Occidentale continueranno a pesare sugli Stati Uniti.

In Europa Occidentale comincia anche a diffondersi la rassegnazione circa la possibilità di rapidi passi verso l'unificazione e si comincia a trarre sempre più frequentemente conseguenze nel senso di una rinnovata politica nazionale. Nei rapporti con gli Stati Uniti ogni stato tende ad avere un certo suo proprio rapporto bilaterale in cui riottosità e dipendenza si dosano diversamente, ma la dipendenza prevale sempre di gran lunga.

6. Verso i paesi in sviluppo i rapporti fra America ed Europa si sono completamente capovolti. L'Europa ha praticamente liquidato i suoi imperi coloniali (con l'unico cospicuo anacronismo del Portogallo), e non si cura più molto di quello che accade nel terzo mondo, limitandosi a cercare in esso affari ed a tacitare la propria cattiva coscienza con assai modesti e del tutto insufficienti aiuti per lo sviluppo. Gli Stati Uniti sono diventati presenti e influenti, ora politicamente, ora economicamente, ora militarmente, praticamente ovunque nel mondo.

Gli europei in genere non approvano la politica americana verso i paesi in sviluppo, ma non hanno nessuna capacità di intervenire per contribuire a correggerla. Gli americani sono in genere irritati da tale critica e da tale assenza e si rafforzano nella visione della loro solitaria responsabilità "globale".

Gli uni e gli altri sentono che l'importanza politica dei paesi in sviluppo è diventata già assai grande ed andrà crescendo di anno in anno, comprendono che le loro responsabilità di paesi avanzati sono assai simili e richiedono un forte sforzo congiunto. Ma non sono capaci di elaborare una tale comune politica, soprattutto per l'assenza europea dalla scena mondiale.

7. Il senso di solidarietà rimane praticamente solo di fronte alla prospettiva di un improbabile attacco globale contro l'Europa Occidentale. C'è oggi una sostanziale concordanza circa la politica di distensione e apertura verso l'Unione Sovietica e l'Europa Occidentale, ma l'Europa Orientale e Stati Uniti sono stati incapaci di elaborare una linea di condotta unificata. Ciascuno avanza per conto suo, il che significa che il moto è nel senso della ricerca di un moderato pollicentrismo o Europa degli stati che dir si voglia, cioè di un sistema europeo ancor sempre dipendente rispettivamente dagli Stati Uniti e dall'URSS, ma più disgregato, più privo di istanze comunitarie integratrici o internazionaliste, più difficilmente controllabile dagli americani dai sovietici e dagli europei stessi, e per ciò più pericoloso.

LE PROSPETTIVE

La presente situazione può avere sviluppi differenti.

I^ ipotesi : Distacco fra Europa e America.

E' questa la tesi preconizzata dai neo-isolazionisti americani e dai nazionalisti europei di varia sfumatura, di destra e di estrema sinistra. Gli stati europei diventerebbero man mano più consapevoli della loro dipendenza dall'America, più preoccupati delle conseguenze pericolose che ne de-

rivano per loro, più attenti alle possibilità di riconciliazione con l'Europa orientale e con l'URSS. L'atteggiamento di fondo di una tale politica essendo quello della fiera nazionalista, l'Europa resterebbe un'Europa degli stati sovrani, e l'ordine europeo - il sistema di sicurezza, come si dice di solito - consisterebbe in una sorta di concerto o equilibrio europeo, un ritorno in qualche modo alla situazione diplomatica precedente il 1914. Il pensiero sottinteso, a Occidente, è che l'America sarebbe in qualche modo pur sempre una controassicurazione contro l'eventualità di nuovi tentativi di conquista violenta dell'Europa; ma solo una controassicurazione, ipotetica e lontana, non una forza permanentemente presente.

Negli Stati Uniti, questa tesi, pur non essendo così popolare come in Europa, ha i suoi fautori.

Sono i neo-isolazionalisti, i quali pensano che la presenza americana nelle varie parti del globo, può essere stata imposta da circostanze passate, ma non è più una esigenza politica del presente. L'America dovrebbe ridimensionare i suoi impegni, precisare la sua non eccessivamente estesa zona di sicurezza, e disinteressarsi del resto del mondo, a meno di gravissimi eventi. Aver aiutato l'Europa a rimettersi in piedi ed averla protetta è stato utile per l'America. Continuare a restarci impegnata è superfluo e dannoso. Progressivamente bisognerebbe ritirarsi lasciando che gli europei determinino come sanno e possono il loro ordine politico e internazionale.

Questa dottrina è anche la dottrina ufficiale della Unione Sovietica, benchè sia assai dubbio se è anche la "vera" loro dottrina.

Alla base di essa c'è il pensiero ottocentesco che il sistema degli Stati - Nazione comuni sia l'unico sistema "naturale", e che quindi alla lunga l'ordine internazionale tenda a tornare ad esso. I fautori di questa evoluzione non tengono conto che tornare ad adottare il principio della comunità nazionale come supremo principio delle relazioni internazionali implica che:

- da una parte la Germania, unico paese con problema di unità nazionale non risolto, tornerebbe ad essere un centro di inquietudine in Europa;

- dall'altra, tutti i fattori di erosione delle sovranità, continuerebbero ad operare e manterrebbero di fatto una forte presenza, sia pure latente, dell'America e della Russia in Europa, che ridiverrebbe attuale ed evidente al primo cenno di complicazioni.

Effettivamente l'Europa delle patrie non è una prospettiva; è una delle espressioni della crisi presente e se si sviluppa porta non all'indipendenza dell'Europa, ma alla creazione di una serie di rapporti bilaterali speciali e differenziati fra i singoli stati dell'Europa Occidentale e gli Stati Uniti, cioè alla seconda nostra ipotesi.

II^ ipotesi : Dall'egemonia all'impero americano

Questa tesi è preconizzata - non nella terminologia che è anzi rifiutata sdegnosamente, ma di fatto - dai conservatori europei che vogliono consolidare le strutture presenti, accettandone la logica, e senza rischiare nuovi esperimenti e dai Realpolitiker americani che ragionano sempre più in puri termini di potenza.

In Europa i suoi fautori sottolineano la crescente potenza americana, la crescente debolezza degli stati europei di fronte sia al grande alleato sia al grande avversario, la incapacità mostrata dagli europei di unirsi, l'interesse militare, economico, culturale che c'è a svilupparsi all'ombra della più grande e ricca potenza mondiale. Tutte le altre vie sono più rischiose.

In America i suoi fautori sottolineano l'importanza fondamentale che la sicurezza e la prosperità dell'Europa Occidentale ha per gli Stati Uniti, prendono atto che l'Europa non è riuscita ad unirsi, che essa dipende quindi militarmente sempre più dalla protezione americana, e chiedono che se ne tirino le conseguenze: si cessi di puntare sul processo di unificazione, si accetti l'Europa così com'è, cioè l'Europa degli stati; si sconti che i vari stati europei saranno tutti di fatto dipendenti dall'America, ma che il grado del loro lealismo sarà diverso da paese a paese e da situazione a situazione; si calcoli quindi con esattezza e freddezza il grado di lealismo effettivo di ciascuno di essi, e si stabiliscano i rapporti di tensione o distensione con l'URSS, nonché i piani di difesa dell'Europa, essenzialmente come rapporti e piani elaborati, voluti e garantiti dagli Stati Uniti, consi-

derando le forze europee come semplici forze ausiliarie.

Questo emergere di una politica imperiale (poichè questo è in scienza politica l'esatto suo nome) ha grandi probabilità di successo, se l'Europa non riesce ad unirsi. Ma bisogna scontare anche che essa implica anche un decrescente grado di consenso generale intorno ad essa, sia in Europa che in America, ed una crescente importanza determinante del fattore forza (militare, economica, ecc.), cioè una prospettiva di consunzione progressiva del modo di vivere democratico sia in America che in Europa.

III^ ipotesi : Dall'egemonia al partnership

E' questa la tesi preconizzata dai fautori dell'unità europea, presenti e operanti di qua e di là dell'Oceano. Secondo loro la presente egemonia è ancora transitoriamente accettata perchè è condizione per permettere all'Europa di unirsi senza dover assumere subito troppo gravi impegni nella politica mondiale. Man mano però che l'Europa costituisce una unità sovranazionale essa deve e può esigere dagli Stati Uniti la creazione di organismi di condotta degli interessi comuni (militari, politici, economici, nucleari, ecc.) nei quali Europa e Stati Uniti siano effettivamente partners sempre più uguali e non legati da quel che i romani chiamavano foedera iniqua. Una tale prospettiva implica:

- a) una crescente presenza dell'Europa unita nella politica mondiale;
- b) la possibilità (e l'utilità) di divergenze tra i partners, ma anche la possibilità di obbligare ciascuno dei due partners a tener conto della volontà e delle idee dell'altro;
- c) un alto grado di libero consenso nel rapporto fra i due, e perciò una situazione favorevole a sviluppo e rafforzamento della esperienza democratica, che è in sostanza la ragione d'essere ultima dello speciale rapporto Europa-America.

I partigiani delle restaurazioni nazionaliste nei nostri paesi odiano tanto la prospettiva imperiale quanto quella federale, perchè entrambe approdano alla limitazione dei poteri sovrani nazionali. Ma mentre verso la prima non possono condurre che un'azione di ritardamento, e in ultima istan-

za operano a suo favore, essi possono invece riuscire a soffocare le istituzioni e le iniziative della seconda.

La resistenza delle restaurazioni nazionaliste, ed in particolare del governo francese attuale, è così forte che l'unità europea può ben fallire. L'evoluzione dell'Inghilterra ed il diffondersi del modo di pensare e di sentire europeo in tutti i popoli dell'Europa Occidentale mostrano tuttavia che il processo è ancora vivo e vigoroso.

La scelta dipenderà non da una analisi ma da una lotta.

.=.=.=.=.=..

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10184
24 APR. 1991

BIBLIOTECA