IL PROBLEMA EUROPEO ALLA SOGLIA DEGLI ANNI '70

Il Patto Atlantico, entrato in vigore il 25 agosto 1949, sta per compiere i suoi vent'anni. Esso non scade, come erroneamente si crede, nel 1969. Tuttavia, in base all'art. 13, trascorsi vent'anni, « ognuna delle parti potrà cessare di essere parte del Trattato un anno dopo la notifica di denuncia al governo degli Stati Uniti d'America, che informerà i governi delle altre parti del deposito di ciascuna notifica di denuncia ». Come è noto, i Paesi membri dell'Alleanza Atlantica sono: Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania Occ., Grecia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Stati Uniti, Turchia.

Nonostante che la Francia si sia sottratta, fin dal 1966, agli impegni militari della NATO, e nonostante alcune perplessità manifestate, recentemente, dal Canada, sembra che nessun Paese membro intenda cessare di far parte dell'Alleanza.

L'invasione della Cecoslovacchia ad opera delle truppe del Patto di Varsavia, avvenuta nell'agosto del 1968, ha, purtroppo, contribuito ad arrestare alcune istanze presenti nei Paesi occidentali, favorevoli a iniziative il cui fine doveva essere quello di saggiare le possibilità di giungere a un graduale superamento dei blocchi militari. Comunque, il problema dell'Europa (della sua sicurezza, del suo processo di integrazione economica e politica, dei suoi rapporti con gli Stati Uniti, da un lato, e con l'Unione Sovietica, dall'altro, della divisione della Germania, ecc.) rimane, indubbiamente, uno dei principali nodi che la politica internazionale dovrà preoccuparsi di sciogliere, nell'interesse della pace mondiale.

Ci è parso, quindi, opportuno tracciare un quadro del « problema europeo » per quanto riguarda sia le sue cause prossime, sia i molteplici aspetti in cui esso si articola alla soglia degli anni '70.

LE ORIGINI DEL PROBLEMA

1) La sicurezza internazionale.

Alla fine dell'ultimo conflitto, l'opinione pubblica e la classe dirigente anglosassoni identificavano il problema della sicurezza internazionale con l'esigenza di assicurare l'Europa contro una terza aggressione tedesca.

In Gran Bretagna, fin dal giugno 1943 il *Royal Institute of International Affairs* pubblicò su questa materia una monografia diffusa anche in Italia nel 1945 (1), elaborata da un gruppo di studio di esperti indipendenti che rappresentavano esperienze e punti di vista diversi. Lo studio esaminava i vari aspetti del problema tedesco dal punto di vista della sicurezza britannica ed europea, alla luce delle varie proposte di soluzione formulate a quell'epoca, e ricercava una via intermedia fra le due ipotesi estreme che stavano alla base di tali proposte: dominazione permanente e totale della Germania dopo la sua sconfitta o totale cooperazione con essa su una base di eguaglianza da ristabilire dopo la distruzione del nazismo.

I piani alleati di sistemazione della Germania sconfitta, elaborati già durante il conflitto, rispondevano a riflessi politici diversi.

1. Il riflesso del pericolo occidentale fu per secoli una costante della storia russa (2). L'impero stalinista, nel 1939, tentò un accomodamento con il nazismo attraverso un patto che non impedì l'aggressione tedesca del 1941. Vedremo più oltre come l'Unione Sovietica propose di risolvere, alla fine della guerra, il problema tedesco e quello della sicurezza ad esso collegato.

2. La prosperità americana, d'altra parte, si convertì, all'indomani dell'ultimo conflitto mondiale, in una tendenza all'espansione alimentata da varie cause congiunte: la coscienza di aver assolto su tutti i fronti un ruolo determinante nella conclusione della vicenda bellica; una crescente capacità produttiva dell'industria e d'un'agricoltura prodigiosamente razionalizzata, che oltrepassava in misura crescente ed inarrestabile la capacità di consumo della Nazione.

In un siffatto tipo di sviluppo operava inevitabilmente un incentivo all'imperialismo, rafforzato negli americani degli anni '40 da un'idealistica fiducia in se stessi la quale si convertì, come

(1) Cfr. *Il problema tedesco esaminato da un gruppo di studio del Royal Institute of International Affairs, Orientamenti*, Cambridge University Press, 1945.

(2) « I popoli non occidentali possono differire per la razza, la lingua, la civiltà, la religione, ma saranno tutti d'accordo su un punto: se un occidentale chiede la loro opinione sull'occidente essi forniranno la stessa risposta, che siano russi, mussulmani, indù, cinesi o giapponesi. Essi diranno tutti che l'occidente è stato il grande aggressore dei tempi moderni e ogni popolo potrà invocare la propria esperienza per giustificare tale asserzione. I russi ricorderanno che il loro paese è stato invaso da eserciti occidentali nel 1941, 1915, 1812, 1709 e 1610 » (ARNOLD TOYNBEE, *Le monde et l'occident*, éditions Gonthier, Desclée de Brouwer, Paris, Riproduzione e traduzione di una serie di conferenze alla BBC del 1952).

nel 1919 con Wilson, nella convinzione generalizzata che agli USA spettasse il compito di attuare, e se necessario di imporre, una pace assoluta da essi permanentemente controllata.

Questo riflesso non è mai stato esplicito nella coscienza politica americana, ma si è manifestato, fra il 1942 ed il 1945, in vari progetti di agrarizzazione e di spartizione della Germania.

Fin dal 1942, il sottosegretario agli esteri statunitense Sumner Welles insediò al dipartimento di Stato una Commissione incaricata di elaborare una serie di proposte per la sistemazione postbellica. Tale Commissione propose di risolvere il « problema tedesco » mediante una spartizione della Germania sconfitta in vari Stati, facendo leva sulle tendenze separatiste che si sarebbero manifestate nell'ex III° Reich all'indomani del conflitto.

Alla conferenza interalleata di Teheran (28 novembre - 1° dicembre 1943) il Segretario di Stato Cordell Hull formulò la proposta di costituire cinque Stati (Prussia, Hannover, Assia, Sassonia e Baviera) e di passare sotto controllo internazionale il bacino della Ruhr, la Saar, Amburgo e il porto di Kiel.

La Gran Bretagna aderì, in linea di massima, al progetto americano, sostenendo però, come tesi alternativa, l'idea di una « confederazione danubiana » che avrebbe dovuto inglobare la Baviera, l'Austria e l'Ungheria, cioè assimilare la « nazione tedesca » in un sistema comprensivo d'un paese di nazionalità diversa.

I progetti alleati di divisione della Germania si articolarono più chiaramente, nel 1944, nel piano Sumner Welles (creazione di tre Stati: Germania meridionale, Germania occidentale e Germania orientale) e in quello del Ministro delle finanze americano Henry Morgenthau. Quest'ultimo propose una soluzione radicale del problema tedesco, ispirata ad un concetto di *pax americana* analogo a quello della *pax romana* (*debellare superbos*) dell'impero cesareo, fondata cioè sulla frantumazione e la dispersione definitiva della potenza dell'avversario.

Il piano Morgenthau contemplava infatti l'annessione della Saar alla Francia, l'internazionalizzazione del bacino della Ruhr, la creazione di uno Stato della Germania del Sud e di uno Stato della Germania del Nord ed infine l'eliminazione di tutte le fabbriche e le miniere tedesche (la cosiddetta « agrarizzazione » della Germania).

Alla Conferenza anglo-americana di Québec (11-16 settembre 1944) il piano Morgenthau fu accettato da Roosevelt e da Churchill come *politica di base* delle due potenze nei confronti della Germania.

3. I piani anglo-americani di divisione della Germania riflettevano istintivamente, oltretutto il desiderio di punire l'aberrazione nazista e d'impedirne la rinascita, anche il timore dell'energia potenziale della nazione germanica, cioè d'una realtà etnica e storica che è sempre stata vigorosissima anche quando la realtà statale della Germania è stata sconfitta o, come nel 1945, distrutta.

Gli Stati Uniti, pur non avendo mai coltivato disegni di conquiste territoriali in Europa e benché la loro gravitazione fisica tendesse verso il Pacifico, manifestarono nei confronti dell'Europa continentale, all'indomani dell'ultimo conflitto mondiale, alcuni scopi negativi, sia pure non esplicitamente dichiarati, che la conferenza di Potsdam ha parzialmente deviato nel 1945 e che il

piano Marshall sostituì più tardi (1948) con quei principi e strumenti di cooperazione che furono alla base della « partnership » euro-atlantica.

Tali scopi negativi rispondevano ad una serie di *postulati* della politica americana, particolarmente evidenti dopo la morte di Roosevelt, che si possono enumerare come segue:

— non consentire che uno qualsiasi dei paesi affacciati sulla costa atlantica dell'Europa (Inghilterra, Francia, Spagna) cadesse sotto il dominio di un conquistatore dell'est;

— ostacolare l'esistenza in Europa d'una struttura industriale potenzialmente rivale (tale riflesso fu certamente alla base del piano Morgenthau di « agrarizzazione » della Germania);

— ostacolare, o almeno controllare, la creazione di un eventuale blocco economico o politico nell'Europa occidentale che potesse divenire col tempo un rivale degli Stati Uniti;

— scoraggiare in Europa ogni movimento politico i cui sviluppi e risultati non fossero prevedibili e controllabili (l'antifascismo e l'antinarismo statunitense del 1945 rispondevano a tale riflesso come vi risposero più tardi le attenuazioni di tale sentimento e l'accentuazione d'un anticomunismo viscerale di tipo maccarthista).

4. In linea generale, l'America degli anni '40 si prefiggeva lo scopo di attenuare e contenere, o all'inverso di controllare e indirizzare, l'espansione delle potenze o del gruppo di potenze che avrebbero assunto la « leadership » dell'Europa.

Ma questa tendenza non era così stabile da caratterizzare in modo univoco e permanente la politica europea degli Stati Uniti, nè si è mai convertita in una violazione della sovranità e dell'indipendenza delle Nazioni europee. Queste ultime, d'altra parte, erano pienamente coscienti, all'indomani del conflitto, del ruolo determinante assolto dagli Stati Uniti per la liberazione dell'Europa occidentale dal nazismo ed avvertirono ben presto che gli USA erano la più efficace garanzia contro un assorbimento da parte della Russia, la quale fin dal 1939 aveva iniziato, all'insegna d'un *modus vivendi* col nazismo, una sistematica espansione verso occidente.

Il fenomeno dell'Europa americanizzata degli anni 30 (assimilazione di modi e forme della *cultura* e della *civiltà consumistica* degli Stati Uniti) non s'era sviluppato fino a creare un vero e proprio *satellitismo* europeo nei confronti degli Stati Uniti. Riproducendosi in Europa dopo l'ultima guerra, il proselitismo americano ha trovato il suo terreno più fertile nella Germania occidentale; e ciò per due ragioni principalmente: in primo luogo perchè la disfatta militare aveva contribuito a sminuire i preesistenti valori di cultura e di civiltà che avrebbero potuto opporre resistenza al processo di « assimilazione »; e, in secondo luogo, per le esigenze politiche e diplomatiche imposte dal bisogno della sicurezza del Paese.

5. A parte l'esempio tedesco, l'America non provocava repulsioni, ma neppure eccessivi entusiasmi nell'Europa degli anni '45-'50. Fu in definitiva la paura della Russia stalinista a saldare in un patto permanente le due sponde dell'Atlantico.

L'impero stalinista si presentava, nella fase vittoriosa della guerra contro l'Asse, come il prodotto d'una rigida e coerente combinazione di mezzi militari, diplomatici, politici ed ideologici operanti al coperto dell'armata rossa e più tardi con l'ausilio, ove necessario, di colpi di Stato

come quello di Praga del 1948.

Bisogna tuttavia riconoscere che il consolidarsi del comunismo nel cuore dell'Europa non è stato unicamente il frutto di colpi di Stato o di interventi militari. *La Russia comunista è stata innegabile polo d'attrazione* per taluni degli elementi europei più validi. La disciplina e la coordinazione internazionale del sistema comunista non soffersero alcun contraccolpo in seguito allo scioglimento del Comintern deciso da Mosca, nel 1943, come tributo formale all'alleanza con le potenze occidentali. Per molti anni, il comunismo europeo sostenne in ogni caso senza esitazioni la politica russa, anche nelle sue manifestazioni più discutibili come il patto con la Germania nazista del 1939. Il comunismo russo costituì anche ai tempi di Stalin *un messaggio politico-ideologico diversificato ed appropriato a molteplici emozioni specifiche*: panslavismo, nazionalismi compresi dal nazismo, malcontento dei contadini non proprietari, generico idealismo di sinistra.

2) Il ritorno a vecchi concetti in tema di vittoria.

1. Senza voler stabilire un parallelo fra i due sistemi, uno dei quali (quello sovietico) rimane ancor oggi non omogeneo a quei principi di libertà politica garantiti nel sistema americano e formalmente rispettati dagli USA anche nei più contestati rapporti con i loro "partners" europei, possiamo individuare alcune convergenze fra i due grandi sistemi che, nel 1945, cominciarono a contendersi l'organizzazione ed il controllo della sicurezza europea.

L'egemonia nazista in Europa e la fine di essa come di un incubo, dal quale le vittime uscirono atterrite e sconvolte, legittimarono nelle coscienze degli Europei alcune idee-forza fondamentalmente estranee alla civiltà europea dell'ultimo millennio.

I grandi imperi del passato, nel loro sviluppo verso l'universalità, davano vita a scontri di ampie proporzioni, a distruzioni che si concludevano senza trattati di pace fra vinto e vincitore e con l'assorbimento delle vittime superstiti. Così Assur debellò Babilonia e Roma debellò Cartagine. Questi concetti di conquista sono estranei alla civiltà europea sviluppatasi a partire dal IX secolo dopo Cristo. Nel pensiero politico delle nazioni europee la vicenda nazista e, in larga misura, quella napoleonica, sono spurie ed eccezionali.

Ma queste idee-forza pre-europee ed extra-europee, con tutto il loro apparato di nozioni elementari in tema di conquista e di vittoria (resa senza condizioni, garantita dalla forza schiacciante del vincitore; idea che il territorio nemico debba essere occupato e governato dai vincitori, per un tempo indeterminato), sono state sostanzialmente alla base, sul finire degli anni '40, del pensiero politico corrente sia di parte americana che di parte sovietica, e furono accettate come legittime, nel 1945, dall'opinione pubblica internazionale uscita dall'incubo dell'aggressione nazista.

2. All'indomani della seconda guerra mondiale molti europei guardavano alla Gran Bretagna come ad un essenziale elemento di equilibrio in relazione alle esigenze di sicurezza del vecchio continente. La Gran Bretagna era la sola delle potenze alleate ad essere entrata in guerra con lo scopo dichiarato di salvaguar-

dare l'indipendenza delle piccole nazioni e di salvare il vecchio sistema europeo.

La Francia, che l'aveva seguita su quella strada, non era stata in grado di fronteggiare l'urto germanico. Era stato un gruppo di militari e di politici in esilio ad affiancare le tre potenze alleate dopo la sconfitta del 1940 e durante la Resistenza successivamente organizzatasi nella Francia invasa e nella Repubblica collaborazionista di Pétain.

Per la sua base di potenza relativamente piccola, la Gran Bretagna non poteva, nel 1945, aspirare ad assolvere un ruolo analogo a quello verso il quale si indirizzavano gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica; non poteva divenire l'ago della bilancia dal momento in cui la bilancia della potenza doveva essere assicurata non più su scala europea, ma su scala mondiale. Il Commonwealth, e soprattutto il Canada che ne costituiva uno dei pilastri fondamentali, si sottrasse ben presto al ruolo di supporto della potenza britannica, per cui la vecchia Inghilterra non poteva ormai essere rafforzata che da alleanze europee. Ciò spiega in larga misura l'europeismo di Churchill, che il 19 settembre 1946 tenne a Zurigo un famoso discorso nettamente federalista.

L'atteggiamento inglese fu condizionato, nell'ultimo dopoguerra, dalla coscienza della Gran Bretagna di non essere un gigante come l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti. Questa circostanza determinava d'altra parte nei partners europei della Gran Bretagna, e soprattutto nei piccoli paesi che avevano subito l'insulto dell'aggressione nazista, il riflesso di una spontanea propensione: essi erano coscienti di poter valutare la Gran Bretagna come una collega e di non doverla temere come un conquistatore (3).

(3) Questo riflesso era determinato anche da un riferimento al passato storico del Regno Unito, colonialista in Asia ed in Africa ma difensore delle libertà nazionali ed umane in Europa.

Paradossalmente, furono proprio queste valutazioni sui limiti della potenza inglese a determinare, nelle scelte internazionali operate dalla Gran Bretagna, le incertezze e le ambiguità che permisero, più tardi, lo spostarsi verso la « piccola Europa » dell'ago della bilancia europea.

Dopo il 1945 la Gran Bretagna manifestò una certa difficoltà a scegliere una propria linea di politica internazionale e a definire chiaramente la zona geografica in cui svilupparla.

In presenza dei tentativi e degli esperimenti d'integrazione operati da paesi continentali (la Francia ed il Benelux) ad essa legati dal patto di Bruxelles del 1948 ed ai quali si affiancò più tardi la Germania occidentale, inglobata progressivamente nel sistema economico-militare euro-atlantico, la Gran Bretagna si mostrò condizionata dall'attaccamento a due particolari concezioni storico-politiche:

— *l'insularità*, che in termini di sicurezza era considerata nel passato una protezione più valida di un esercito potente. Di fronte alle prospettive di sviluppo della collaborazione europea, la Gran Bretagna ha sempre manifestato, in modo più o meno esplicito, la volontà di non scambiare il beneficio dell'insularità con la garanzia dello spazio e del numero se non a condizione che l'uno o l'altro fossero veramente considerevoli;

— *la primogenitura politica in Europa*, che sarebbe messa in pericolo da un'integrazione con grandi potenze come la Francia e la Germania.

Sulla politica europea della Gran Bretagna alla fine degli anni '40, cfr. GIANFRANCO VISTOSI, *La Germania di Adenauer*, in *Aggiornamenti Sociali*, giugno 1967, p. 444, rubr. 913.

3) La soluzione del « problema tedesco ».

1. L'unico accordo di massima intervenuto fra i capi delle potenze alleate fin dall'epoca della conferenza di Teheran (28 novembre - 1° dicembre 1943) (ma contestato dagli anglo-americani nel 1945) in ordine alla soluzione del « problema tedesco », fu quello relativo ai **nuovi confini della Polonia nel dopoguerra**.

Successivamente, in seguito agli accordi di Yalta (febbraio 1945) e di Potsdam (agosto 1945), gli alleati concordarono di assumere la linea Oder-Neisse come frontiera fra la Germania Orientale e la Repubblica polacca. Stati Uniti e Gran Bretagna continuarono in seguito a sostenere che, in base a tali accordi, la frontiera in questione deve considerarsi **una linea provvisoria di demarcazione** e che una frontiera definitiva non potrebbe essere fissata che in seguito a un trattato con una Germania riunificata.

Nel luglio del 1955, i governi della Repubblica Democratica Tedesca (Germania Orientale) e della Repubblica polacca dichiararono di considerare la linea Oder-Neisse come **la frontiera definitiva che separa i due paesi**.

Fra il 1943 ed il 1945 fu costante il disaccordo fra gli anglo-americani ed i sovietici in merito alla sistemazione territoriale della Germania sconfitta. In opposizione ai piani di spartizione anglo-statunitensi, il ministro degli affari esteri sovietico, Molotov, sostenne ripetutamente e con energia la tesi della conservazione dello Stato tedesco nella sua integralità. I sovietici giustificavano il loro punto di vista con l'esigenza di tener conto della vivace coscienza nazionale del popolo tedesco e del pericolo che una divisione della Germania potesse favorire la rinascita di forti correnti nazionalistiche.

2. Alla conferenza di Yalta, in Crimea (4-11 febbraio 1945), gli anglo-americani ed i sovietici pervennero ad un'intesa sui principi generali che avrebbero guidato la politica di occupazione alleata in Germania.

L'accordo riguardava i seguenti punti:

- distruzione del militarismo tedesco e del nazismo, attraverso il disarmo e lo scioglimento delle forze armate germaniche e del loro Stato maggiore;

- distruzione dell'equipaggiamento militare ed eliminazione o controllo dell'industria tedesca che avrebbe potuto essere usata per la produzione bellica;

- punizione dei criminali di guerra;

- eliminazione dell'influenza nazista nei pubblici uffici e nella vita culturale ed economica;

- iniziative concordate fra i tre Grandi « per la pace futura e la sicurezza del mondo ».

La dichiarazione conclusiva della conferenza, firmata da Stalin, Roosevelt e Churchill, dopo aver enunciato tali obiettivi annotava testualmente: « *Non è nostro intento distruggere il popolo tedesco, ma soltanto quando il nazismo e il militarismo saranno estirpati i tedeschi potranno aspirare a un decoroso livello di vita e potranno trovar posto nel consesso delle Nazioni* ».

3. A Yalta non furono ripresentati i progetti di spartizione anglo-statunitensi. Alla successiva conferenza di Potsdam, conclusasi il 2 agosto 1945, il nuovo Presidente degli Stati Uniti, Harry Truman, propose la costituzione di due Stati tedeschi: uno settentrionale ed uno meridionale comprendente l'Austria e l'Ungheria, con Vienna capitale. La proposta americana echeggiava un vecchio proposito del « premier » britannico Winston Churchill, che proprio nel corso della conferenza di Potsdam fu rimpiazzato dal suo successore laburista Clement Attlee, uscito vittorioso dalle elezioni. A Potsdam prevalse, invece, la tesi unitaria della delegazione sovietica, che era in sostanza la tesi personale di Stalin, il quale il 9 maggio 1945, celebrando la vittoria contro l'Asse, aveva affermato che « l'URSS festeggia la vittoria pur non proponendosi di dividere o distruggere la Germania ».

L'accordo di Potsdam, infatti, stabiliva di considerare la Germania, per tutta la durata dell'occupazione alleata, un'unità economica.

L'avvio alla democratizzazione della Germania avrebbe dovuto avvenire, secondo quell'accordo, attraverso una disintegrazione politica ed economica delle strutture portanti del nazismo (« non appena sia possibile, l'economia tedesca verrà decentrata allo scopo di eliminare l'attuale concentrazione eccessivo di potenza economica di cui si ha un esempio particolare nei cartelli, nei trusts e in altre organizzazioni monopolistiche »).

La proposta sovietica di porre al vertice delle autorità d'occupazione alleate un'amministrazione centrale, prefigurazione di un futuro governo centrale tedesco, non fu accettata dagli occidentali. Fu pertanto deciso di creare « alcuni organi amministrativi centrali, diretti da sottosegretari, per le Finanze, il Commercio estero e l'Industria ». « Questi organi amministrativi — annotava il testo dell'accordo — funzioneranno sotto la direzione del Consiglio di controllo alleato ».

4) Le due Germanie.

1. Gli obiettivi dell'accordo di Potsdam presupponevano una unità d'intenti delle potenze alleate che non esisteva neppure durante il conflitto. L'intesa sovietico-statunitense dei tempi di Roosevelt, che si era risolta, come è noto, in un pericoloso cedimento psicologico del Presidente americano al fascino personale del dittatore sovietico, non poteva più sussistere con Harry Truman, il quale nel 1941, quand'era ancora senatore, aveva brutalmente auspicato una lotta fra la Germania e la Russia portata avanti fino al reciproco sterminio.

Da parte francese, gli accordi di Potsdam furono immediatamente contestati. De Gaulle ed il ministro degli affari esteri Bidault inviarono alle tre grandi potenze note di protesta contro il pericolo del ristabilimento dell'unità tedesca.

Il Consiglio interalleato dei Ministri degli affari esteri, incaricato di realizzare gli obiettivi di Potsdam, si frantumò come si

andarono frantumando, tra l'inizio del 1947 e l'inizio del 1948, tutte le strutture operative del blocco mondiale antinazista.

Gli elementi di questa antitesi fra gli occidentali e l'Unione Sovietica furono, da un lato il Piano Marshall d'aiuti all'Europa, accettato dai paesi occidentali e rifiutato dai paesi dell'est, fra i quali la Cecoslovacchia che dovette nella stessa epoca affiancarsi *oborto collo* agli altri satelliti della Russia stalinista; dall'altro, il colpo di stato di Praga e la costituzione del Cominform, reincarnazione del Comintern abolito da Mosca nel 1943 in omaggio alla solidarietà con l'occidente.

Nel febbraio del 1948, la riunione periodica dei ministri degli esteri alleati per lo studio del problema tedesco avvenne a Londra senza il rappresentante sovietico. Fu quella conferenza a decretare l'inserimento delle zone occidentali della Germania nell'area d'attuazione del Piano Marshall, cioè nell'OECE nata subito dopo per gestire razionalmente ed in modo coordinato gli aiuti americani all'Europa.

Le prime elezioni negli undici Länder della Germania occidentale avvennero un anno e mezzo dopo, il 14 agosto 1949. Nasceva il primo Bundestag. Il 12 settembre dello stesso anno, Theodor Heuss veniva eletto Presidente della Repubblica federale tedesca e tre giorni dopo Adenauer ne diveniva il primo Cancelliere.

Il 1° ottobre, l'URSS protestò contro la creazione della Repubblica federale, definendola una aperta violazione degli accordi di Potsdam e patrocinò la nascita, nella Germania orientale, della Repubblica democratica tedesca.

Il 21 ottobre, Adenauer commentava la costituzione del nuovo Stato tedesco satellite dell'URSS dichiarando che « *la Repubblica federale rappresenta, fino al raggiungimento dell'unità tedesca, l'unica organizzazione statale legittima del popolo tedesco* ». È opportuno ricordare che la Repubblica di Bonn era stata per così dire concepita nel clima arroventato della crisi di Berlino del 1948. Quella crisi fu il prodotto di una serie di concause economiche e politiche legate al destino della Germania, ma direttamente connesse con la sicurezza dell'intero occidente.

2. Il 17 giugno 1948, i governi francese, inglese e statunitense avevano annunciato l'attuazione di una riforma monetaria nelle zone della Germania occidentale, da essi occupate. La riforma voleva essere « un passo necessario per porre fine al marasma economico e promuovere la rinascita in Germania, e anche un presupposto per l'effettiva partecipazione della Germania all'ERP (piano Marshall) ».

Fu quell'iniziativa a far traboccare il vaso aumentando gli attriti fra le due zone di occupazione. La circolazione nella zona di occupazione sovietica delle nuove banconote emesse dalle zone occidentali fu vietata dalle autorità russe, che pochi giorni dopo annunziarono una riforma monetaria anche nella parte orientale del paese.

I sovietici da una parte, gli occidentali dall'altra intendevano far circolare a Berlino le rispettive monete. I russi intendevano adottare in tutti e quattro i settori dell'ex capitale il marco della loro zona, mentre gli al-

leati introdussero il marco occidentale, con una speciale stampigliatura, nei settori di Berlino da essi controllati (4).

3. Il successivo blocco di Berlino fu giustificato dalle autorità sovietiche come una misura protettiva e come una protesta contro la divisione dell'ex capitale, della quale si sarebbero resi responsabili gli alleati occidentali. I trasporti verso Berlino su strada e per ferrovia attraverso la Germania orientale, impediti dai sovietici, proseguirono mediante un ponte aereo allestito dagli occidentali. La vertenza fu risolta con alcune concessioni reciproche rivelatesi poi in larga misura meramente formali. L'Unione Sovietica abrogò le restrizioni al traffico verso Berlino e gli occidentali accettarono di partecipare ad una conferenza interministeriale per riprendere, con la presenza dei russi, la discussione del problema di Berlino (5). Ormai la soluzione del problema tedesco seguiva linee di sviluppo divergenti. In occidente, nel frattempo, si consolidavano i legami difensivi fra l'Europa e gli Stati Uniti, che alla minaccia stalinista avrebbero opposto, nell'aprile del 1949, l'organizzazione politico-militare della NATO.

5) La sicurezza europea.

1. Nel 1948 l'organizzazione della sicurezza europea era ancora concepita, dai governi dell'Europa occidentale, come un accordo di mutua assistenza militare fra la Gran Bretagna ed i

(4) Berlino venne occupata dalle quattro potenze alleate nel 1945 ed amministrata congiuntamente fino al 1948, quando i provvedimenti sovietici costrinsero le tre potenze occidentali a limitare la loro amministrazione ai settori della città da esse occupati, cioè Berlino Ovest. Il problema di Berlino, che è un *incastro* nel cuore della Germania orientale, è strettamente legato all'esistenza di quest'ultima. Bonn considera ufficialmente la R.D.T. non uno Stato indipendente, ma una zona di occupazione dotata di un governo non rappresentativo. Non ha dunque mai accettato un ruolo di Pankow nel controllo dello Statuto di Berlino o nello stabilimento di future relazioni fra l'ex capitale e la Repubblica federale. Ma nello stesso tempo, quest'ultima è interessata ed obbligata a negoziare ogni possibile accordo tecnico atto a migliorare le condizioni d'esistenza dei berlinesi. Quest'esigenza è sentita soprattutto dall'agosto del 1961, cioè dall'epoca in cui le autorità di Pankow decisero l'erezione di un muro all'altezza della porta di Brandeburgo, che separa Berlino Est da Berlino Ovest.

(5) La conferenza ebbe luogo a Parigi dopo quasi un anno, nel maggio del 1949, ma valse soltanto a confermare l'ineluttabilità della divisione. La proposta sovietica di rimettere in funzione il Consiglio di controllo interalleato nell'intera Germania era formulata contro l'evidenza d'una frattura ormai definitiva.

Cononostante, i quattro ministri degli esteri (Viscinski, Acheson, Bevin e Schuman) dichiararono la disponibilità dei loro governi a proseguire nei loro sforzi intesi a ristabilire l'unità economica e politica della Germania ed a procedere a Berlino a consultazioni su base quadripartita per l'espansione del commercio e del traffico di persone tra le zone occidentali e quella orientale.

Da una parte e dall'altra, tutto si muoveva in senso contrario a queste « dichiarazioni d'intenzione ».

paesi vittime del nazismo. Fu su quella base che venne stipulato, il 17 marzo 1948, il Trattato di Bruxelles fra la Gran Bretagna, la Francia, il Belgio, l'Olanda ed il Lussemburgo. Accordo di collaborazione economico-sociale, culturale e difensiva, il Trattato di Bruxelles superava la dimensione bilaterale del precedente Trattato di Dunkerque (4 marzo 1947), che era un'alleanza difensiva fra la Gran Bretagna e la Francia ispirata alla concezione, enunciata nel 1946 da de Gaulle, della cosiddetta « terza forza », cioè di un equilibrio europeo fra le due super-potenze.

Sia il Trattato di Dunkerque, sia il Trattato di Bruxelles nascevano da due constatazioni: da un lato, il pratico immobilismo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, bloccato in permanenza dalla rivalità russo-statunitense e dal conseguente abuso del diritto di veto da parte delle due grandi potenze; d'altro lato, l'esigenza di premunirsi contro un'eventuale minaccia militare da parte della Germania.

L'art. 4 del trattato di Bruxelles prevedeva una mutua assistenza automatica fra i paesi firmatari in caso di una minaccia armata ad uno di essi. Il preambolo faceva un riferimento diretto all'ipotesi d'una « politica di aggressione da parte della Germania », ma la struttura operativa del Trattato — un Consiglio consultivo politico ed un Comitato militare permanentemente incaricato di elaborare un piano di difesa e di assicurare il coordinamento degli apparati militari — era evidentemente concepita anche in funzione d'una difesa da eventuali minacce sovietiche.

Ciò spiega l'appoggio immediato degli Stati Uniti al Trattato di Bruxelles, che divenne la base di partenza d'un'unione difensiva più larga; e, soprattutto per iniziativa della Gran Bretagna, desiderosa di vincolarsi ad un sistema di sicurezza coperto dalla protezione degli Stati Uniti (che allora avevano il monopolio dell'arma nucleare), si giunse, il 4 aprile 1949, alla firma del patto che dava vita all'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO).

2. Nel 1950, quando scoppiò il conflitto coreano, gli Stati Uniti convinsero i loro « partners » atlantici della necessità di associare la Repubblica federale di Germania al sistema di sicurezza dell'Europa occidentale.

Il problema del riarmo della Germania era in tal modo posto ufficialmente, ma nella stessa Germania occidentale gran parte dell'opinione pubblica era decisamente contraria alla ricostituzione di un esercito tedesco.

Il 9 ottobre 1950 il ministro degli interni della Germania occidentale Gustav Heinemann, oggi Presidente della Repubblica federale, si dimise clamorosamente dal governo per protestare contro la presentazione da parte di Adenauer, all'Alto Commissario americano, d'un « memorandum » sul riarmo da lui giudicato inaccettabile. Al fondo dell'opposizione di Heinemann, come di quella di molti altri neutralisti, vi era un comprensibile timore di porsi a servizio d'una causa che, potendo condurre ad uno scontro fra i due blocchi, avrebbe messo le due Germanie l'una contro l'altra. Heinemann, nell'atto di rassegnare le proprie dimissioni da Ministro, aveva infatti dichiarato: « una guerra europea con la nostra

partecipazione non sarebbe per noi soltanto una guerra nazionale, ma una guerra di tedeschi contro tedeschi ».

3. Nel dicembre del 1950, il Consiglio della NATO decise la **creazione di forze armate comuni** sotto un unico Comando supremo, con il contributo della Germania. Il ministro francese Pleven contrappose a tale progetto un piano di **esercito europeo integrato**, in cui ogni paese conservava una sua relativa autonomia.

4. Nei due anni successivi nasceva la CECA, la Comunità Europea primogenita, con l'adesione della Germania, e veniva elaborato, dai sei governi della nascente « piccola Europa », il **Trattato della CED** (Comunità Europea di Difesa), che avrebbe dovuto porre gli eserciti dei paesi firmatari sotto il Comando dello Stato maggiore della NATO. Esso intendeva concretizzare le proposte di Pleven.

Con la CED, la Germania avrebbe dovuto entrare in un patto comune di difesa, in un' *articolazione europea* dell'alleanza atlantica, accanto all'Italia ed ai paesi del Trattato di Bruxelles meno uno: la Gran Bretagna. Il governo di Londra, che non aveva aderito alla Comunità carbosiderurgica ma si era limitato a stabilire con essa un accordo d'associazione, rifiutò di aderire al Trattato di Comunità difensiva, ma sarebbe stato ad esso collegato, insieme con gli Stati Uniti, attraverso la « cerniera » della NATO.

Perchè il Trattato della CED potesse entrare in vigore, era necessaria la ratifica dei parlamenti dei sei paesi firmatari (Belgio, Francia, Germania occidentale, Italia, Lussemburgo ed Olanda). Il 30 agosto 1954, l' **Assemblea Nazionale francese respinse il Trattato**.

Avveniva così che la Comunità Europea di Difesa cadeva per l'opposizione parlamentare dello stesso paese dal quale era partita l'idea di crearla.

Una delle principali ragioni sottostanti all'opposizione francese alla CED sembra sia consistita nel timore delle conseguenze che avrebbe avuto un riarmo della Germania, il quale, a causa dell'assenza della Gran Bretagna dalla Comunità difensiva europea, non sarebbe stato sufficientemente controllato e bilanciato.

In un discorso pronunciato dinnanzi all'assemblea nazionale francese il 31 agosto di quell'anno, cioè il giorno dopo la votazione contro la CED, Pierre Mendès-France dichiarò testualmente: *« Un patto che legasse la Francia e la Germania e dal quale la Gran Bretagna rimanesse assente non ci porterebbe alcuna vera sicurezza. Ecco perchè noi dobbiamo cercar di ottenere dai nostri alleati britannici garanzie ripetute e più complete. Ci metteremo alla ricerca di modalità che ci garantiscano contro le conseguenze della loro assenza ».*

Si trattava di un appello indiretto alla mediazione britannica per far digerire ai francesi l'esigenza, da molti di essi ritenuta ingrata, d'un riarmo tedesco nel quadro della strategia difensiva dell'Europa occidentale. Ma in quel momento i tempi non sembravano maturi per riproporre il problema, non risolto a causa del fallimento della CED, d'un' *articolazione europea dell'alleanza atlantica*. Nè sembravano sussistere, nel 1954, le con-

dizioni per una crescita istituzionale del Trattato di Bruxelles, i cui obiettivi economici, a livello dell'intera Europa occidentale, erano perseguiti dall'OECE, quelli sociali e culturali dal Consiglio d'Europa e quelli difensivi dalla NATO.

Il fallimento della CED, pertanto, lasciava aperte, nel sistema della sicurezza occidentale, alcune inquietanti alternative, immediatamente avvertite dagli europeisti più illuminati. Anzi tutto, l'incapacità dell'Europa di crearsi un'articolazione particolare nel quadro della NATO poteva spingere gli Stati Uniti a rivedere la loro strategia difensiva associando unilateralmente ai loro piani la Repubblica federale tedesca, da essi considerata un irrinunciabile avamposto occidentale a ridosso della cortina di ferro. La Repubblica federale tedesca, per converso, avrebbe potuto trarre pretesto dal disimpegno difensivo dei suoi «partners» della piccola Europa per impegnarsi in una politica extra-europea.

5. In definitiva, la caduta della CED creava nel sistema difensivo europeo un vuoto ch'era necessario colmare con l'apporto determinante della Gran Bretagna.

Questa esigenza fu chiaramente avvertita dal Ministro britannico degli affari esteri, Antony Eden, che fin dal settembre 1954 si sforzò di colmare il vuoto della CED con una proposta di transazione inoltrata ai governi di Bonn, Bruxelles, Roma e Parigi e destinata a garantire:

— la costituzione di una Comunità di difesa intergovernativa con la partecipazione britannica;

— la partecipazione della Repubblica federale tedesca alla difesa occidentale nel quadro dell'alleanza atlantica, a condizione che Bonn accettasse sostanziali limitazioni al proprio riarmo, ed in particolare il divieto di fabbricare armi atomiche, biologiche e chimiche.

Parigi riscontrò le proposte di Eden formulando la controproposta di estendere il Trattato di Bruxelles alla Germania, ma di utilizzarlo allora come strumento legale per la limitazione ed il controllo del riarmo tedesco.

Tra la fine di settembre ed il 3 ottobre 1954, i firmatari del Trattato di Bruxelles più i rappresentanti dell'Italia, della Repubblica federale tedesca, degli Stati Uniti, del Canada e del Regno Unito tennero a Londra una conferenza interministeriale per studiare le proposte del Ministro Eden.

L'atto finale della conferenza, firmato il 3 ottobre 1954, proponeva l'inclusione della Germania federale nel Patto atlantico e la revisione del Trattato di Bruxelles, da allargare alla Germania ed all'Italia, in funzione di un controllo permanente e d'una limitazione del riarmo tedesco.

Le decisioni, adottate dai rappresentanti di 9 paesi fra i quali due erano extraeuropei, furono concretizzate con la firma da parte dei rappresentanti britannico, italiano, francese, tedesco, belga, olandese e lussemburghese, avvenuta a Parigi il 23 ottobre 1954, del Trattato della Unione Europea Occidentale (UEO), rein-

carnazione e revisione del Trattato di Bruxelles, che in tal modo veniva sostanzialmente modificato nelle sue finalità originarie. Le disposizioni contenute nel preambolo del Trattato di Bruxelles, che ipotizzavano la risposta ad una possibile aggressione tedesca, venivano corrette, in un protocollo aggiuntivo del nuovo Trattato, con l'impegno delle parti contraenti a prendere « le misure necessarie per promuovere l'unità ed incoraggiare l'integrazione progressiva dell'Europa ».

6. La conseguenza della nascita dell'UEO non poteva essere che l'adesione della Repubblica federale tedesca al Trattato della NATO.

Infatti, lo stesso giorno della firma del Trattato dell'UEO, nel corso della Sessione del Consiglio atlantico indetta a Parigi, i rappresentanti dei paesi della NATO firmarono un protocollo di adesione della Repubblica federale tedesca al Trattato del Nord Atlantico.

Bonn aderì alla NATO il 5 maggio 1955, dopo la ratifica di tale protocollo da parte del Bundestag.

7. Il 14 maggio dello stesso anno, 9 paesi dell'Europa orientale firmarono a Varsavia il Trattato militare di amicizia, cooperazione e mutua assistenza, noto appunto come **Patto di Varsavia** (6).

Gianfranco Vistosi

(continua)

(6) Il Trattato di Varsavia è stato firmato esattamente nove giorni dopo l'adesione alla NATO della Repubblica federale tedesca. Esso pertanto fu una risposta non alla nascita del Patto atlantico, ma all'adesione a quest'ultimo della Germania occidentale.

I membri attuali del Patto di Varsavia sono gli stessi che firmarono il Trattato nel 1955, salvo l'Albania che ne è uscita nel 1968: URSS, Polonia, Cecoslovacchia, Bulgaria, Ungheria e Repubblica Democratica Tedesca.