

IL PROBLEMA EUROPEO ALLA SOGLIA DEGLI ANNI '70

STORIA E PROSPETTIVE (*)

1) Dalla « guerra fredda » alla « coesistenza pacifica ».

1. Verso la fine del 1954, all'indomani della ratifica francese degli accordi di Parigi istitutivi dell'UEO, il capo del governo sovietico Malenkov dichiarò ad un'agenzia di stampa americana il desiderio dell'URSS di trattare con il governo degli Stati Uniti e con gli altri governi occidentali per una composizione pacifica delle divergenze esistenti fra le due parti. La dichiarazione era accompagnata da una protesta contro gli accordi « intesi a far risorgere il militarismo tedesco ». Se si riflette che l'allargamento alla Germania del patto di Bruxelles, ribattezzato UEO ed aggiornato con sostanziali e permanenti limitazioni al riarmo tedesco, voleva significare da parte occidentale proprio un ostacolo alla rinascita del militarismo germanico, si può capire come fosse un dialogo fra sordi quello che il Premier sovietico tentava di stabilire con gli USA. E tuttavia le generiche proposte di trattative, fatte dai sovietici dopo la nascita dell'UEO, costituivano un passo avanti rispetto alla posizione precedente con cui Mosca escludeva qualunque intesa nel caso che gli accordi di Parigi fossero stati ratificati. **La solidarietà difensiva dell'occidente europeo, riaffermata dai sette Paesi firmatari del trattato dell'UEO malgrado le minacce sovietiche, era dunque valsa a smorzare l'aggressività del governo di Mosca.**

La politica della classe dirigente sovietica era a quell'epoca ancora dominata dall'eredità staliniana, ma non era chiusa del tutto all'ipotesi d'una ricerca di soluzioni per il superamento di certi motivi di fondo della guerra fredda. Senonchè, le offerte di trattative da parte dei successori di Stalin erano intese ad arrestare il processo di consolidamento della solidarietà difensiva occidentale.

D'altra parte, quando Mendès-France chiese ai dirigenti dell'Unione Sovietica, come contropartita all'accettazione delle loro

(*) V. la prima parte di questo studio nel fascicolo precedente, pp. 481 ss.

proposte di negoziato sulla sicurezza europea e come prova di buona volontà da parte dell'URSS, di concludere un trattato di pace con l'Austria, Mosca respinse tali proposte procrastinando ancora una volta la fine d'una occupazione militare che le garantiva un assai ampio e privilegiato margine di sicurezza.

La fine di tale occupazione avvenne soltanto nel giugno del 1955. La Repubblica austriaca, in base alla legge costituzionale del 26 ottobre 1955, assunse l'impegno d'una politica di stretta neutralità.

Da quel momento la Russia non era più a Vienna, ma rimaneva a Berlino. A quell'epoca si riteneva che la sua presenza nell'ex capitale del Reich potesse costituire una minaccia per la sicurezza europea nella misura in cui la politica sovietica avesse continuato a seguire senza attenuazioni e senza flessioni la linea imperialistica di Stalin (1).

Ma era evidente che **il problema della sicurezza europea non poteva coincidere con quello, mantenuto vivo in Occidente soprattutto da gruppi oltranzisti di destra, come il movimento italiano « Pace e libertà », di una restituzione dell'indipendenza ai popoli assoggettati all'URSS.** L'impossibilità di un mutamento pacifico dell'equilibrio politico esistente nell'Europa orientale non doveva escludere la ricerca di una coesistenza pacifica, o quanto meno la rimozione delle principali cause di conflitto fra l'Oriente e l'Occidente.

E' lecito sospettare che Foster Dulles, quando negli anni '50 accennava con troppa frequenza al desiderio di liberazione dei Paesi dell'Europa orientale e al dovere di favorire la soddisfazione di quel desiderio, non fosse interamente in buona fede ed usasse quell'argomento per mantenere vivo l'anticomunismo degli europei, ottenendo unicamente l'effetto di aumentare la tensione internazionale senza giovare a nessuno. Ma egli sapeva benissimo che non era assolutamente pensabile un evento bellico provocato per modificare lo *statu quo* dell'Europa orientale (2).

(1) « *Alla fine della guerra Stalin avrebbe potuto realizzare una solida sicurezza dell'URSS, insieme con l'equilibrio e l'equa coesistenza con gli alleati occidentali, solo che avesse lasciato ai paesi liberati dell'oriente europeo la stessa libertà che Stati Uniti e Gran Bretagna lasciarono a quelli dell'occidente. Egli invece preferì fin dall'inizio creare, in una zona vastissima fra il Baltico, il Mar Nero, l'Egeo e l'Adriatico, una serie di Stati satelliti attraverso le occupazioni militari e i governi totalitari comunisti* » (LUIGI SALVATORELLI, in *La nuova Stampa*, 2 gennaio 1955).

(2) Il Segretario di Stato americano Foster Dulles era andato atten-
nuando, nel corso del 1955, il suo atteggiamento riguardo alla politica nei
confronti dell'Europa orientale. In occasione del trattato di Stato fra
l'URSS e la Repubblica austriaca, egli delineò la posizione del governo di
Washington con le seguenti dichiarazioni, che furono accolte come una
nota ottimistica e sdrammatizzante nel coro degli allarmismi con i quali
alcuni ambienti politici dell'Occidente avevano denunciato la cosiddetta
politica sovietica del « cordone di Stati neutrali »: « *Il capovolgimento
della politica sovietica nei riguardi dell'Austria è estremamente impor-
tante: esso comporterà per la prima volta in Europa il ritiro delle truppe
sovietiche dalle posizioni avanzate occupate nel 1945. Inoltre, la liberazio-
ne dell'Austria aprirà nuove frontiere di libertà con la Cecoslovacchia e*

La repressione sovietica dell'insurrezione popolare ungherese nel 1956, alla quale non fece riscontro alcuna sostanziale reazione da parte degli Stati Uniti, dimostrò chiaramente la **logica implacabile delle zone d'influenza** vigilate dalle superpotenze. Del resto, i recenti fatti cecoslovacchi hanno confermato il carattere permanente di questa logica.

In effetti, la vittoria comune sulla Germania e sul Giappone aveva consentito agli Stati Uniti e all'Unione Sovietica non solo di negoziare una spartizione del terzo Reich, ma anche di ripartirsi il controllo del mondo intero, esclusa la Cina. Ancora oggi le due superpotenze si concedono reciprocamente i poteri più estesi e più indiscutibili nelle rispettive zone di influenza. Gli Stati Uniti non intervennero nel 1956 in soccorso dell'Ungheria e non sono intervenuti nel 1968 in soccorso dei cecoslovacchi. Analogamente, sarebbe assurdo aspettarsi un intervento, che non sia soltanto verbale e formale, da parte dell'Unione Sovietica ogniqualvolta la politica di potenza degli Stati Uniti determini dei contraccolpi in America Latina.

Questo meccanismo, beninteso, configura una regola che, come tutte le regole, ha le sue **eccezioni**. Nel blocco orientale, l'eccezione è la **Jugoslavia**. Nella zona d'influenza americana, l'eccezione è **Cuba**, quantunque il presidente Kennedy non abbia esitato, nel 1962, a rischiare un conflitto mondiale per obbligare l'Unione Sovietica a ritirare i suoi missili dalla repubblica popolare di Fidel Castro.

2. Si cominciò a parlare di **coesistenza pacifica** e a superare l'incubo della guerra fredda proprio nel momento in cui ciascuno dei due blocchi, **a partire dal 1955**, consolidò in Europa la propria coesione difensiva.

Ci fu a quell'epoca, da parte dell'URSS, un cauto **tentativo di ricondurre la Jugoslavia nella disciplina del blocco sovietico**. Dal 26 maggio al 2 giugno 1955 si svolse a Belgrado un incontro russo-jugoslavo al termine del quale fu reso noto un comunicato che valse a documentare l'infondatezza dei timori, avanzati da qualche osservatore occidentale, di un graduale rientro del comunismo di Tito nella osservanza cominformista. A partire da quel momento, i rapporti fra la Jugoslavia e l'URSS si stabilizzarono sul piano delle relazioni fra Stati, attenuando corrispettivamente l'aspetto ideologico-politico delle relazioni fra partiti.

L'Ungheria e costituirà un esempio che stimolerà l'aspirazione di altri popoli verso una libertà che ancora non si è realizzata ».

Con queste dichiarazioni, Dulles enunciava il problema del ritorno della libertà nei Paesi dell'Europa orientale non più come conseguenza dell'ipotesi di un intervento armato dall'esterno, ma come una possibilità di evoluzione interna favorita da più facili contatti con i Paesi dell'Europa occidentale.

I contingenti di truppe statunitensi che, fino all'entrata in vigore del Trattato di Stato, stazionavano in Austria, furono quasi interamente trasferiti in Italia.

Riconoscendo che « le questioni dell'organizzazione interna, dei diversi sistemi sociali e delle diverse forme di sviluppo del socialismo riguardano soltanto i Paesi interessati » (3), i rappresentanti sovietici sottoscrissero ufficialmente una tesi che in sostanza vanificava il principio dello « Stato guida » sovietico nel quadro dell'azione politica del comunismo internazionale.

Ciò non significava, tuttavia, che i dirigenti sovietici, i quali in occasione di quell'incontro compirono fra l'altro, per bocca di Krusciov, un enorme sacrificio del loro amor proprio rimangiandosi la « scomunica » contro Belgrado, avessero in tal modo rinunciato ad una campagna di recupero del comunismo jugoslavo. Tale campagna, in effetti, fu poi intensificata nel quadro della « ripresa di contatti » che l'incontro aveva consacrato tanto sul piano economico quanto sul piano culturale.

Ma sembrò allora evidente che, malgrado la comunanza dei principi marx-leninisti e il ristabilimento di accordi mediante i quali veniva superata la tensione dei rapporti con l'URSS conseguente alla rottura del 1948, la Jugoslavia intendesse mantenere la sua posizione di autonomia e di equidistanza dai due blocchi (4).

2) L'evoluzione dell'alleanza atlantica.

1. Nella primavera del 1956 una serie di iniziative parallele, condotte sul piano della diplomazia bilaterale, sembrò preludere a svolte decisive nei rapporti fra i due blocchi.

La missione in Gran Bretagna di Krusciov e di Bulganin confermò l'abile inventiva della nuova équipe dirigente sovietica, che dalla necessità storica di abbattere all'interno del sistema le incrostazioni mitologiche dello stalinismo trasse motivo per ten-

(3) Cfr. *Relazioni Internazionali*, 13 sett. 1969, p. 797.

(4) Gli allarmi di Tito sulle intenzioni repressive dell'Unione Sovietica, clamorosamente lanciati all'inizio di quest'anno, sono sembrati proporre il problema d'un rilancio dell'egemonia sovietica nei confronti della Jugoslavia. Ancora oggi non è facile capire sino a che punto quegli allarmi fossero giustificati. Un'azione russa contro la Jugoslavia non si spiegherebbe soltanto con ragioni militari (la flotta da guerra dell'URSS scorrazza tranquillamente nel Mediterraneo anche senza appoggiarsi ai porti jugoslavi). Potrebbe piuttosto ispirarla una rinnovata esigenza di coesione disciplinare nella sfera di influenza sovietica. Non è improbabile che la repressione del nuovo corso cecoslovacco abbia costituito nell'autunno scorso, per l'Unione Sovietica, un incentivo ad una riesumazione della linea di Molotov, il quale nel 1955, in opposizione alle tesi di Krusciov, affermava che, se i titini venivano ritenuti comunisti, dovevano essere ricondotti nella disciplina del blocco comunista, che non tollera eresie. Sarebbe dunque perfettamente in linea con la logica tradizionale della classe dirigente sovietica la tendenza a giudicare Tito e a punirlo in quanto eretico, ma soprattutto come principale responsabile delle tensioni centrifughe esistenti nell'Europa orientale. D'altra parte, la solidarietà jugoslava con gli uomini del nuovo corso cecoslovacco non era certo servita, l'anno scorso, a fugare i timori sovietici.

tare una nuova manovra di agganciamento con i nuclei politici più avanzati dell'Occidente europeo. D'altra parte, in quella stessa epoca, uomini di Stato di alcuni Paesi occidentali dimostrarono con i loro atteggiamenti quanto, in determinate circostanze, possa essere efficace sul piano internazionale un'iniziativa politica di punta a livello nazionale. Fu proprio in quei mesi, infatti, che la **Gran Bretagna** assolse, nel quadro dell'alleanza atlantica, una **funzione equilibratrice**, in virtù della quale la parte e gli interessi dell'Occidente venivano impersonati con sempre minor acquiescenza ai miti della forza e del prestigio che la politica statunitense aveva elevato a fattore determinante dell'atlantismo.

L'atteggiamento di Londra era ispirato dalla tradizionale capacità britannica di affrontare i problemi localizzandoli, di rifugiare dalle ostentazioni di forza e di svelenire, con un'accorta diplomazia del tutto aliena da pregiudizi di carattere ideologico, i rapporti più tesi e le situazioni più drammatiche.

La funzione di orientamento delle scelte politiche dell'Occidente in tal modo assolta da Londra, nulla toglieva al prestigio dell'America nè comprometteva in alcun modo i « legami particolari » anglo-statunitensi, ma incoraggiava l'inventiva degli uomini di governo degli altri Stati europei e **favoriva**, negli stessi ambienti politici d'oltreoceano, **i tentativi di uscire dallo schema d'un atlantismo troppo rigido** e cristallizzato nei limiti di una concezione esclusivamente difensiva.

Alla fine di aprile del 1956, il segretario di Stato americano Foster Dulles aderì ad alcune **proposte convergenti dell'Italia e della Francia per uno sviluppo extramilitare della NATO**. In tal modo egli andava incontro a uno stato d'animo sempre più diffuso all'interno degli Stati Uniti: il desiderio che la politica di potenza praticata dall'America venisse attenuata da un programma atlantico di cooperazione economico-commerciale e culturale inteso a **contrastare il prestigio internazionale della Russia post-staliniana** (che si faceva sentire soprattutto nel terzo mondo e nei Paesi non impegnati) non più soltanto con una ostentazione di forza militare, ma anche e soprattutto **con un'opera di irradiazione civile**.

Di quella nuova concezione dell'alleanza atlantica l'Italia si faceva portavoce a pochi mesi dalla sua accettazione all'ONU, avvenuta nel dicembre del 1955.

Il neo-atlantismo del 1956, particolarmente vivo in Italia e in Francia, era il prodotto d'una convergenza di iniziative internazionali del Presidente della Repubblica Gronchi e dei ministri francesi Mollet e Pineau. Il primo s'era fatto interprete della nuova concezione dell'alleanza atlantica nel corso del suo viaggio in America e durante una serie di incontri con gli uomini di governo francesi. Questi ultimi, da parte loro, avevano compiuto nella primavera del 1956 un viaggio esplorativo nella Russia di

Krusciov (5) che valse a rilanciare il dialogo, interrotto da due anni, fra l'Unione Sovietica e il governo di un Paese che era a quell'epoca uno dei cardini dell'alleanza.

2. Negli stessi giorni (prima decade di maggio del 1956) la Sessione ministeriale del Consiglio atlantico riunitasi a Parigi, pur non riuscendo a cogliere l'occasione storica di dare inizio ad una vitalizzazione extramilitare della NATO, non poteva tuttavia fare a meno di registrare i problemi nuovi suscitati dalla politica sovietica e dall'esigenza di prenderne atto modificando le linee operative dell'alleanza atlantica per superare la crisi, allora già in atto, d'una struttura nata in funzione anti-stalinista (6).

I quindici **ministri della NATO** nominarono nel loro seno un **Comitato a tre**, composto dall'italiano Gaetano Martino, dal canadese Lester Pearson e dal norvegese Halvard Lange, incaricato di studiare le prospettive di sviluppo della cooperazione degli occidentali sul terreno non militare.

L'idea di affidare ad un organismo *ad hoc* lo studio degli sviluppi extramilitari dell'alleanza atlantica non era nuova. All'indomani della sessione di Ottawa del Consiglio atlantico (settembre 1951) le sollecitazioni di alcuni statisti, fra i quali Alcide De Gasperi, per una presa in esame delle ipotesi di lavoro contenute nell'art. 2 del trattato della NATO (sviluppi economici dell'alleanza) avevano portato all'istituzione di un comitato a cinque, scioltosi pochi mesi dopo per aver constatato che « *la propria attività era limitata dal fatto che nessuna grande potenza vi era rappresentata* ».

(5) L'ultimo infruttuoso tentativo di negoziato fra gli occidentali e l'Unione Sovietica sui problemi della sicurezza europea s'era avuto alla conferenza di Berlino (25 gennaio - 18 febbraio 1954). In quell'occasione i tre ministri occidentali, Dulles, Eden e Bidault, respinsero le proposte sovietiche sulla convocazione di una conferenza mondiale per la riduzione generale degli armamenti, sul trattato di pace con la Germania, sulla creazione di un governo provvisorio pantedesco incaricato di preparare le elezioni e sulla creazione di un comitato pantedesco per lo sviluppo delle relazioni economiche e culturali. In sostanza, l'impossibilità, confermata da quella conferenza, di arrivare ad un assetto della Germania concordato fra russi ed occidentali era dovuta alla difficoltà di uno scambio fra le due parti, di un compromesso fra le rispettive politiche. Gli occidentali avrebbero dovuto rinunciare ad includere la Germania occidentale nel loro sistema di alleanza, la Russia avrebbe dovuto acconsentire allo sgombero della Germania orientale e alla riunificazione tedesca su basi autenticamente democratiche. Sarebbe stato uno scambio conveniente per tutte e due le parti, o meglio per tutte e tre. (Cfr. LUIGI SALVATORELLI, in *La nuova Stampa*, 26 marzo 1964).

(6) « *Molti uomini di Stato dell'occidente sono stati, nel corso di questi ultimi vent'anni, chiamati padri dell'Europa o padri dell'Alleanza atlantica. Nessuno merita questo titolo. Esso appartiene a Stalin. Senza Stalin, senza la sua politica aggressiva, senza la minaccia ch'egli ha fatto calare sul mondo libero, l'Alleanza atlantica non avrebbe mai visto la luce ed il movimento per un'Europa unita, comprensivo della Germania, non avrebbe mai conosciuto il suo strabiliante successo. Sia nell'uno che nell'altro caso, è un riflesso difensivo che sta alla base di queste due grandi realizzazioni* » (PAUL HENRY SPAAK, *Battaglie incompilate: dall'indipendenza all'alleanza*, 12^a puntata, in *Le Soir*, 9-10 febbraio 1969).

Il nuovo organo istituito a Parigi nel maggio del 1956 manifestava lo stesso difetto di rappresentatività, ma nasceva in una fase diversa dei rapporti fra i due blocchi. Allorquando, nel 1951, De Gasperi invocava la vitalizzazione extramilitare della NATO, erano in pieno sviluppo le iniziative di quella politica estera staliniana che era valsa a richiamare a massicci impegni militari tutti i governi dell'Occidente.

Era evidente però che gli sviluppi extramilitari dell'alleanza atlantica avrebbero potuto più correttamente realizzarsi attraverso la ricerca e l'utilizzazione di strumenti di cooperazione esterni e paralleli alla struttura della NATO.

Ma l'aver posto in seno all'alleanza atlantica, all'indomani della destalinizzazione avviata al XX Congresso del PCUS, il **problema d'una revisione di metodi**, rispondeva all'esigenza e all'opportunità politica e storica di qualificare l'Occidente (di fronte al nuovo corso sovietico) come un'alleanza di Stati capace di fondarsi e di consolidarsi sopra sostegni non esclusivamente militari. Si trattava, in altre parole, di dimostrare a se stessi ed agli avversari che non soltanto nell'orbita sovietica erano possibili certi mutamenti.

3. Ma al di là di quel disgelo psicologico, rimanevano aperti e irrisolti i problemi della sicurezza europea lasciati in sospeso dalla conferenza di Berlino del 1954. Quest'ultima, però, aveva avuto per lo meno il risultato estremamente positivo di porre in luce, estraendole dal contesto di problemi del contenzioso russo-occidentale dell'epoca, **le due questioni di fondo della sicurezza europea**: l'esistenza di due Stati tedeschi, cioè la questione dei loro rapporti reciproci (7), e il problema della sicurezza dell'Europa intesa come attenuazione progressiva degli attriti conseguenti alla contrapposizione di due blocchi militari.

(7) La legge fondamentale della Repubblica federale tedesca del 23 maggio 1949 è considerata da Bonn lo strumento attraverso il quale lo Stato tedesco ha riacquisito la sua capacità di agire in quanto soggetto di diritto internazionale. « *La Repubblica federale di Germania, continua il Reich tedesco sotto nuova denominazione. Attualmente, il governo federale può esercitare la sua autorità solo nelle zone occidentali della Germania e a Berlino ovest. La legge fondamentale stabilisce pertanto che il popolo tedesco residente ha agito anche per quei connazionali che non avevano la possibilità di apportare il proprio contributo* » (prof. HELMUT ARNTZ, Presidente della « *Società germanica di documentazione* », in *Comunità europee*, gennaio 1967).

I tre alleati occidentali, in una dichiarazione pubblicata a Londra il 3 ottobre 1954, hanno confermato il loro non riconoscimento della R.D.T. affermando di considerare « *il governo della Repubblica federale come il solo governo liberamente e legittimamente costituito ed abilitato per questo fatto a parlare in nome della Germania in quanto rappresentante del popolo tedesco nel suo insieme* ».

Da parte di Bonn, venne formulata la cosiddetta « *dottrina Hallstein* » (chiamata così dal nome del suo ideatore, il professor Walter Hallstein, che fu sottosegretario di Stato agli affari esteri nel governo Adenauer prima della sua nomina a Presidente della Commissione della CEE nel 1958). Se-

Quest'ultima esigenza fu più che mai avvertita dal momento in cui la creazione del patto di Varsavia, nel 1955, come contraltare all'integrazione della Germania occidentale nella NATO, riproducesse in Europa condizioni psicologiche e politiche analoghe a quelle che avevano preceduto i due conflitti mondiali: la divisione del continente in raggruppamenti militari contrapposti e l'aumento delle occasioni di frizione fra di essi.

Una soluzione ragionevole del problema della sicurezza europea implicava, secondo il punto di vista occidentale, la rinuncia sovietica ad ogni idea di ulteriore espansione. Ma, su un piano più generale, essa **presupponeva la ricerca d'un accordo concreto per una limitazione degli armamenti** e per una riduzione controllata della produzione di ordigni nucleari.

3) Il dialogo su Berlino e la pace.

1. L'attrito periodicamente suscitato fra l'Est e l'Ovest dal problema di Berlino non si è attenuato negli anni del revisionismo post-staliniano, malgrado le numerose iniziative di Krusciov per diminuire la forte tensione internazionale. Non va dimenticato d'altra parte che tali sforzi conobbero nel 1956, con la sanguinosa repressione della rivolta ungherese, una battuta d'arresto inattesa e drammatica. Gli eventi ungheresi determinarono uno sbocco non previsto, ma facilmente spiegabile nella logica delle zone d'influenza, al clima di disgelo al quale Krusciov sembrava intenzionato a legare le proprie fortune politiche.

Più tardi, alla fine di **novembre del 1958**, la coesistenza sembrò irrimediabilmente compromessa da un'improvvisa riviviscenza della questione di Berlino in termini di massima tensione. Ciò avvenne quando **Nikita Krusciov inviò agli occidentali una nota** con la quale rivendicava, per la prima volta, la **trasformazione di Berlino ovest in città libera** e l'abolizione dello statuto quadripartito dell'ex-capitale germanica.

La richiesta sovietica avrebbe dovuto comportare il ritiro delle truppe di occupazione alleate da Berlino ovest, la trasformazione del settore occidentale dell'ex-capitale in città libera e la firma del trattato di pace con la Germania. Gli occidentali respinsero le proposte sovietiche reclamando, in assenza d'un accordo con Mosca sull'interpretazione d'una procedura di autodeterminazione, il mantenimento a Berlino dello status quo quadripartito.

Da quel momento il Premier sovietico accompagnò la sua richiesta di un trattato di pace con i due Stati tedeschi con la **minaccia**, più volte ripetuta e mai attuata, **di firmare unilateral-**

condo tale dottrina, Bonn si riserva di non riconoscere quegli Stati che diano il loro riconoscimento alla R.D.T. La « dottrina Hallstein », parzialmente inapplicata fin dal giorno della sua formulazione, è stata praticamente vanificata dai risultati dell'*Ost-Politik* praticata nella R.F.T., dall'attuale coalizione governativa.

mente un trattato di pace con la Germania orientale qualora gli alleati non accettassero le sue proposte.

Se la minaccia di Krusciov fosse stata realizzata, ne sarebbe sorto un irreparabile casus belli, inquantochè la Repubblica democratica tedesca avrebbe ricevuto dal trattato di pace la legittimazione ad assumere la piena sovranità su tutto il territorio della Germania orientale e quindi anche sulle vie di accesso a Berlino ovest esistenti nel suo territorio. Nella migliore delle ipotesi, gli occidentali e gli abitanti di Berlino ovest avrebbero allora dovuto accordarsi con le autorità della RDT per una definizione del regime di tale accesso. L'alternativa sarebbe stata un rifiuto occidentale di riconoscere alla RDT il diritto di regolare e controllare le vie di comunicazione sul proprio territorio verso Berlino ovest e lo scontro sarebbe avvenuto non fra gli occidentali ed i soldati di Ulbricht, ma fra le truppe alleate e l'armata rossa.

Nell'agosto del 1961, l'erezione del muro di Berlino si accompagnò alla conferma della minaccia di Krusciov di firmare un trattato di pace separato con la Germania orientale. I successori di Krusciov non hanno mai ufficialmente riproposto la tesi del loro predecessore, ma il problema di Berlino, rimasto irrisolto, continua a provocare tensioni e paure al minimo incidente che riguardi il muro o le vie di comunicazione con la Germania occidentale.

Come è noto, tra febbraio e l'inizio di marzo di quest'anno una nuova tensione è sembrata sorgere in occasione della scelta di Berlino ovest come sede per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica federale tedesca, quando Pankow annunciò il ripristino del controllo sulle vie di accesso all'ex-capitale.

In quella circostanza, gli Stati Uniti ebbero l'accortezza di non assumere nei confronti di Mosca l'atteggiamento ultimativo desiderato dal governo della Repubblica federale tedesca ed i sovietici suggerirono a Bonn di ricercare con Pankow una soluzione mercanteggiata, in base alla quale gli abitanti di Berlino ovest avrebbero ottenuto, in occasione delle festività pasquali, un lasciapassare per visitare le loro famiglie all'est se l'elezione del Presidente federale fosse avvenuta altrove. L'elezione avvenne, come previsto, a Berlino ovest, dove i parlamentari ed i funzionari della Repubblica federale si recarono in aereo.

La prudenza continua dunque a guidare i governi di Mosca e di Washington su un problema delicato come quello di Berlino. Benchè i sovietici, a partire dal 1962, non abbiano più fissato una scadenza per la firma del trattato di pace separato con la RDT, l'esistenza del muro e la permanente possibilità del governo di Pankow di isolare Berlino continuano a rendere difficile la situazione degli occidentali e degli abitanti del settore ovest dell'ex-capitale tedesca.

2. La crisi di Berlino del 1961 e la crisi di Cuba del novembre 1962 avevano convinto Kennedy e Krusciov della necessità di arrestare la corsa alla guerra termonucleare iniziando un dialogo

sul disarmo. Quel dialogo era reso indispensabile dal fatto che il monopolio nucleare dell'America era cessato e la competizione fra le due superpotenze era arrivata al punto critico (8).

La crisi dei rapporti fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica su questo terreno specifico della competizione termonucleare va intesa nel suo significato etimologico, che ne fa parzialmente un sinonimo di « giudizio » e di « discriminazione ». E' la fase, per questo considerata critica, che in ogni ordine di problemi prelude immediatamente ad una soluzione favorevole o sfavorevole e che comunque esige una soluzione nell'uno o nell'altro senso. Si tratta, in altri termini, del crinale apocalittico evocato da Giorgio La Pira nel suo carteggio con Nikita Krusciov.

Se l'equilibrio internazionale rimane basato sulla gara russo-statunitense per il raggiungimento dell'uguaglianza e, infine, della superiorità nel campo degli armamenti nucleari, un arresto unilaterale di tali sforzi è logicamente inconcepibile. Il Presidente Kennedy ed il Premier sovietico Krusciov, coscienti dei rischi connessi con questa logica implacabile, erano giunti ad avviare un dialogo concreto in vista d'una limitazione concordata di tale gara.

Il 16 agosto 1963, con il Trattato di Mosca, essi impegnarono i loro Paesi ad astenersi dal realizzare ogni esplosione nucleare nell'atmosfera, nello spazio extra-atmosferico e sott'acqua. L'accordo venne poi sottoscritto da più di cento Paesi interessati a evitare i rischi della pioggia radioattiva e la proliferazione degli armamenti nucleari.

Proprio in vista di un accordo per la non proliferazione delle armi nucleari, fu indetta e continua a riunirsi a Ginevra una conferenza permanente per il disarmo, in seno alla quale un Comitato di rappresentanti di 18 Paesi, comprensivo della Francia (che ad un certo momento disertò i lavori), accettò e fece proprio, nell'agosto del 1967, dopo lunghe trattative, un progetto russo-statunitense di « trattato per la non proliferazione nucleare ».

(8) Il permanere dell'equilibrio di potenza militare fra gli USA e l'Unione Sovietica viene considerato, secondo una concezione corrente, la garanzia della pace mondiale. Ma quest'equilibrio è andato gradualmente modificandosi negli ultimi anni. Le posizioni sul Mediterraneo dei membri dell'alleanza atlantica si sono andate indebolendo e sono divenute sempre più scoperte per una serie di cause congiunte che sembrano oggi lasciare questa parte del mondo abbandonata al più completo controllo dell'URSS.

D'altra parte, il bilancio militare approvato nel 1967 dal Cremlino, lungi dal riflettere l'auspicata tendenza distensiva, ha battuto inaspettatamente ogni record precedente, mentre le cortine di protezione anti-missili venivano piazzate a poco a poco intorno alle zone più sensibili del Paese, Mosca compresa.

Gli Stati Uniti sono sempre in vantaggio sull'Unione Sovietica riguardo all'arsenale nucleare, ma la Russia è più avanzata nel campo dei « veicoli » che trasportano cariche atomiche o convenzionali. Questa rivelazione la si ebbe il 21 ottobre 1967, quando la nave scorta israeliana « Eilat » (2500 tonnellate), in servizio di pattuglia a circa 25 chilometri da Porto Said, fu colata a picco da tre missili lanciati da vedette sovietiche alla fonda in quel porto. Quell'avvenimento pose ai responsabili della NATO il problema d'una urgente revisione della loro intera strategia navale.

Il trattato fu approvato dall'assemblea generale dell'ONU soltanto il 12 giugno 1968, e dopo essere stato firmato dagli Stati Uniti, dalla Unione Sovietica e dalla Gran Bretagna, fu aperto alla firma degli altri Paesi che lo volessero accettare.

Non è qui il caso di ricordare le polemiche e le riserve suscitate in varie sedi, sia a livello nazionale che internazionale, dal contenuto del trattato di non proliferazione, giudicato da tutti importante per una maggiore sicurezza nel mondo e per aver provocato l'interesse congiunto degli Stati Uniti e dell'URSS, ma tale da suscitare, per il suo contenuto specifico, molteplici interrogativi di carattere politico. Qualcuno osservò che esso determinava in via definitiva l'esistenza di due gruppi di Stati con diritti diversi. Un delegato indiano alla conferenza di Ginevra definì il trattato di non proliferazione « *il tentativo di due inguaribili beoni di condannare gli altri all'astinenza* ».

3. Il governo della Repubblica federale tedesca si dichiarò subito favorevole in linea di principio al trattato, enunciando riserve su certe modalità di applicazione in esso contenute ed in particolare sulle clausole di revisione e sulla questione del periodo di validità del trattato stesso.

Fino ad oggi, **Bonn non ha ancora firmato il trattato**, sulla cui accettazione le opinioni non sono convergenti in seno all'attuale coalizione di governo democristiano-socialista. E' opportuno ricordare che l'Unione Sovietica, da parte sua, non ha mai cessato di ripetere le sue precise condizioni per una normalizzazione dei rapporti fra le due Germanie alla quale Bonn è sempre più interessata (e lo sarà a maggior ragione dopo le elezioni generali di settembre) (9); fra queste condizioni vi è la rinuncia de-

(9) Al ravvicinamento con l'Est e, principalmente, con l'altra Germania non sembrano interessati, nella Repubblica federale tedesca, soltanto coloro che sono decisi a non rimettere più in discussione la situazione di fatto esistente nell'Europa orientale dal 1945 (cioè la linea Oder-Neisse come frontiera orientale della Germania) e sono favorevoli alla firma del trattato russo-americano per la non proliferazione delle armi nucleari (cioè ad una rinuncia definitiva alle ambizioni atomiche). Vi sono interessati anche gli uomini di destra, come il ministro delle finanze Strauss, che sembrano disposti a prendere in considerazione l'eventualità di un ravvicinamento alla Germania dell'est, giustificandolo con l'obbligo di non trascurare alcuna occasione per migliorare la sorte dei cittadini della Germania orientale e le relazioni umane fra i due Stati.

Ma Ulbricht intende negoziare con Bonn solo a condizione che la R.D.T. sia formalmente riconosciuta. Bonn non ha oggi alcuna altra scelta fra l'accettazione del bloccaggio della sua politica d'apertura verso l'Est, bloccaggio voluto non tanto da Mosca quanto da Pankow, e un grande gioco politico che consisterebbe nel riconoscimento della Germania dell'est, cioè nell'accettazione, sia pure provvisoria — ma nulla è più definitivo delle soluzioni provvisorie —, dell'esistenza di due Germanie. Inutile insistere sui problemi che porrebbe tale riconoscimento. La R.D.T. è un cuneo stalinista nel cuore di un blocco orientale in movimento. Ulbricht ha accusato Bonn d'essere in parte responsabile delle tendenze liberali sviluppatesi all'Est ed è stato uno dei più tenaci assertori della maniera forte sovietica in Cecoslovacchia. Il suo atteggiamento è probabilmente ispirato dal timore d'essere un giorno spazzato via da un movimento di rianimazione politica dell'Europa orientale divenuto incontrollabile.

finitiva da parte di Bonn alle armi atomiche e l'accettazione senza reticenze di un severo controllo internazionale.

La posizione di Bonn in materia rimane fino ad oggi quella assunta dal Cancelliere Kiesinger il 23 aprile scorso in una dichiarazione ufficiale al governo. Contro la tesi del Ministro degli affari esteri Brandt, che si andava battendo perché il trattato di non proliferazione nucleare fosse firmato subito, Kiesinger dichiarò in quell'occasione che il trattato « *non era ancora maturo* ». Tale dichiarazione assunse il significato d'un rinvio d'ogni decisione in merito all'adesione tedesca all'accordo per la non proliferazione, a dopo le elezioni generali del 28 settembre.

Non è naturalmente possibile avanzare **previsioni** sull'atteggiamento che assumerà, riguardo a questo problema e a quelli ad esso collegati della sicurezza europea, il governo tedesco che verrà formato in autunno. Quello che è lecito prevedere è che, rimanendo costanti i dati della politica sovietica nei confronti della Repubblica federale tedesca, non potranno non rimanere costanti le linee generali della politica estera di Bonn: un **atlantismo di ferro** accompagnato da **nuovi tentativi di distensione verso l'Est**.

Sono le condizioni stesse dell'equilibrio fra i due blocchi in Europa, con i loro punti di frizione e di debolezza in Germania, a rendere legittima questa previsione.

Il processo di revisione dell'alleanza atlantica fu accelerato nel 1966 dalla defezione francese, ma rifletteva nell'insieme un mutamento di condizioni storiche ritenuto definitivo ed irreversibile. Fino alla vigilia dell'occupazione sovietica di Praga, nessuno, o quasi nessuno, credeva più alla possibilità d'un intervento armato della Russia in Europa.

La politica distensiva verso l'Est, adottata dall'attuale coalizione democristiano-socialista che governa la Germania occidentale e confermata da Willy Brandt anche dopo i fatti di Praga dell'agosto 1968, non ha impedito, all'indomani di questi fatti, che Mosca attaccasse violentemente il governo di Bonn.

L'Ost-Politik del governo Kiesinger è **giudicata dall'URSS un tentativo d'assorbimento delle frange occidentali del blocco comunista** e di isolamento della Germania orientale, ma Bonn è interessata a proseguire tale politica per normalizzare quanto più è possibile i suoi rapporti con Pankow. Mosca, d'altra parte, sembra decisa a mantenere una priorità assoluta, se non il monopolio, nei rapporti futuri fra Bonn e l'Est. Inoltre i tedeschi dell'Ovest sono i soli ad interpretare alla lettera, come una spada di Damocle pendente sulle loro teste, le **minacce sovietiche** d'intervento in Germania, giudicate altrove una semplice azione di propaganda.

Tali essendo le **condizioni politiche e psicologiche** dell'apertura tedesca verso l'Est, quest'ultima si accompagna, ed è prevedibile si accompagni sempre più nel futuro, ad un mantenimento e ad un **rafforzamento dei vincoli germano-statunitensi**.

Il parziale e **graduato disimpegno americano in Europa** e l'atteso grande negoziato di Nixon con l'URSS spingeranno il governo della Repubblica federale tedesca non già ad attenuare, ma ad

accentuare i suoi legami con l'America. Più la Germania di Bonn vedrà diminuire la presenza statunitense in Europa, più si crederà obbligata a collaborare con l'America per ottenere da essa concessioni in favore della propria sicurezza.

Il cosiddetto **flirt di Bonn con la Cina**, del quale si è parlato negli ultimi mesi, nella misura in cui risponde a un riflesso anti-sovietico, non è affatto in contraddizione con questa linea politica.

La Germania di Bonn, impossibilitata a costruirsi un armamento atomico e considerandosi soggetta alla minaccia sovietica, non potrà logicamente, quali che siano i risultati delle elezioni, allentare la sua dipendenza dall'America, perchè nessun uomo di governo responsabile potrebbe in Germania giocare d'azzardo con la sicurezza del Paese.

Soltanto se un giorno l'Unione Sovietica adottasse verso la Germania di Bonn una politica di distensione, se nel quadro dell'alleanza atlantica fosse definita chiaramente una strategia difensiva dell'Europa e se fossero creati veramente i presupposti d'una conferenza paneuropea, l'asse Washington-Bonn potrebbe allentarsi in favore d'un equilibrio politico-militare più spiccatamente europeo (10).

(10) Il problema di un'articolazione europea dell'alleanza atlantica è stato ridiscusso, senza che si sia approdati ad alcuna decisione, dal Consiglio atlantico riunitosi a Bruxelles nel novembre scorso. Nella stessa epoca, l'assemblea della NATO, riunitasi parallelamente al Consiglio, approvò una risoluzione finale che chiedeva ai capi di Stato membri dell'alleanza di riunirsi per studiare un'istituzione comune europea di difesa e di distribuzione d'armi e per coordinare la produzione e la ripartizione dell'armamento classico fra i Paesi membri dell'alleanza atlantica. Si tratta di propositi intesi a ristabilire in Europa l'equilibrio militare attraverso iniziative concordate dai membri europei della NATO. Tali iniziative sembrano rese necessarie dall'esigenza di fronteggiare la potenza e la coesione delle forze del patto di Varsavia attraverso un rafforzamento del potenziale di armi classiche ed un prolungamento del servizio militare nei Paesi occidentali. Solo un riequilibrio così inteso, è stato detto, renderebbe possibile, in caso di conflitto o di aggressione, una soluzione diversa dal ricorso della NATO alle armi nucleari.

Qual è l'atteggiamento americano riguardo al problema dell'equilibrio militare in Europa? Nel corso delle riunioni atlantiche del novembre scorso, allora Segretario di Stato Rusk e il Segretario alla difesa Clifford non hanno mancato di mettere in luce quella che sembra essere tuttora la linea politica degli Stati Uniti su tale problema: l'America è disposta ad aumentare il proprio sforzo militare nel vecchio continente, ma tale aumento sarà in funzione dello sforzo comune che gli europei stessi sapranno compiere. In sostanza, gli Stati Uniti dicono all'Europa: aiutateci, e l'America vi aiuterà. Ora non esistono più dubbi sulla volontà americana di dedicare un preminente interesse, per la tutela della pace mondiale, alle consultazioni dirette Washington-Mosca.

D'altra parte, il concetto di *rafforzamento e vitalizzazione della NATO* in Europa, di cui parlò Nixon (v. discorso del 13 settembre 1968 al *Columbia Broadcasting System*), o quello di *nucleo europeo* dell'alleanza atlantica preconizzato a Bruxelles in novembre dal Segretario di Stato britannico Michael Stewart, ripropongono il problema di una Comunità europea di difesa. Sarebbe poco realistico ritenere tale problema di facile soluzione in un'Europa divisa che non ha ancora trovato l'*ubi consistam* d'una integrazione più vasta di quella a sei e più completa di quella eco-

4) Il negoziato russo-statunitense: storia e prospettive.

1. Il dialogo fra John Kennedy e Nikita Krusciov su Berlino e la pace fu interrotto nel 1963 dalla tragica morte del Presidente americano, alla quale doveva seguire l'anno dopo la scomparsa politica del Premier sovietico.

Negli atteggiamenti dei due statisti il problema della pace e della sicurezza internazionale aveva trovato quegli accenti di drammatica alternativa fra la pace e la morte atomica che Paolo VI avrebbe riproposto il 4 ottobre 1965, alla tribuna dell'ONU, con le stesse parole usate un giorno dal defunto Presidente americano: « O l'umanità porrà fine alla guerra o la guerra porrà fine all'umanità ».

Sia Kennedy che Krusciov apparivano convinti che il disarmo era un imperativo per la salvezza dell'umanità e non hanno mancato, ai tempi della loro gestione politica, di formulare **piani di disarmo** (piano presentato da Kennedy il 25 settembre 1961 alla assemblea delle Nazioni Unite, ad integrazione delle proposte presentate l'anno prima dagli USA, dalla Gran Bretagna, dalla Francia, dall'Italia e dal Canada alla conferenza dei dieci a Ginevra; programma sovietico per la interdizione e la distruzione totale delle armi nucleari illustrato da Krusciov il 10 luglio 1962 al Congresso mondiale per il disarmo generale e la pace) (11).

Ma i loro propositi presupponevano, come lo presuppone qualunque progetto di disarmo che voglia essere attuabile, l'esistenza di un **potere di polizia internazionale** che ne garantisca l'applicazione. Fu Kennedy a proporre per primo, qualora fosse attuato un piano di disarmo delle grandi potenze, la costruzione di un dispositivo internazionale per la salvaguardia della pace e della sicurezza nel quadro dell'ONU.

I sovietici hanno preconizzato, nei loro più recenti piani di disarmo, l'istituzione di contingenti nazionali con un proprio comando posti a disposizione dell'ONU per assicurare la soluzione delle controversie che sorgessero in un mondo disarmato. Tali

nomico-doganale. D'altro canto, un aumento delle forze convenzionali europee nel quadro dell'alleanza atlantica, anche se fosse possibile, non basterebbe a difendere l'Europa da un eventuale aggressore. Coloro che, nell'Europa occidentale, credono nella possibilità di tale aggressione, non concepiscono altra difesa possibile all'infuori dello *scudo atomico statunitense*.

Questa reimpostazione del problema della sicurezza europea in termini di contrapposizione radicale e, come alternativa, di negoziato globale fra le superpotenze, è il frutto della recente esperienza cecoslovacca, la quale sembra aver riproposto, nella prospettiva degli interessi occidentali, l'insufficiente garanzia offerta all'Europa dalla dottrina della risposta graduata o flessibile con la quale Kennedy e Mac Namara sostituirono la dottrina della reazione massiccia ed immediata praticata dai loro predecessori.

(11) Cfr. testo parziale del discorso di Krusciov in *Relazioni Internazionali*, 21 luglio 1962, pp. 852 s.

contingenti, nella fase finale, dovrebbero essere comandati da rappresentanti dei tre gruppi di Stati nei quali si divide la convivenza mondiale (socialisti, occidentali e neutrali).

Si tratta di formulazioni altrettanto vaghe quanto i piani di disarmo che le sostengono. In esse non è contenuta l'idea di un vero potere di polizia sovranazionale, ma viene adombrata l'ipotesi di un controllo multinazionale di tipo intergovernativo. Eppure il problema della forza di pace da creare nel momento in cui il disarmo fosse divenuto attuabile, è fondamentale e pregiudiziale. « Non si può pensare che gli Stati possano ragionevolmente rinunciare alle proprie armi prima che sia previsto un organismo più o meno sovranazionale, dotato dei mezzi di polizia necessari per difenderli dalle eventuali aggressioni degli Stati in malafede » (12).

2. Gli Stati Uniti sono oggi più che mai interessati a mantenere ed a rafforzare il colloquio con l'Unione Sovietica, loro partner-rivale nella gestione dell'equilibrio del terrore. Le consultazioni fra le due superpotenze alle quali Nixon sembra particolarmente interessato, e che dovrebbero assumere nell'immediato futuro l'aspetto di un **grande negoziato**, riguarderanno in via preminente il **controllo della produzione dei missili anti-missili** e delle altre armi nucleari.

Non è qui il caso di rammentare la **polemica sorta negli USA** e non ancora spenta sui problemi suscitati dalla decisione dell'attuale presidente di procedere all'installazione nel Paese di una **rete antimissilistica (ABM)** meno estesa e strategicamente diversa da quella progettata dall'amministrazione precedente. Invece del progetto « Sentinel » (disporre 700 antimissili attorno a una quindicina di città), Nixon ha optato per il progetto « Safeguard » (installazione di una rete antimissilistica unicamente attorno alle basi statunitensi di missili intercontinentali) (13).

E' da chiedersi in che misura l'eventuale adozione del progetto « Safeguard », ed eventuali corrispettive realizzazioni sovietiche, rispondano allo spirito del trattato di non proliferazione nucleare elaborato e sottoscritto in anteprima dagli USA e dalla Unione Sovietica. In effetti, i missili difensivi sono armi nucleari. D'altra parte, gli esperti sono concordi sul fatto che essi non offrono una garanzia assoluta in caso di attacco atomico « globale ».

(12) J. SCHWOEBEL, *Kennedy e Krusciov: il dialogo interrotto su Berlino e la pace*, ed. Laterza, Bari 1964, p. 361.

(13) La realizzazione del massiccio progetto *Sentinel*, appoggiato dagli ambienti militari, avrebbe in definitiva rischiato di compromettere i negoziati con l'Unione Sovietica ai quali la nuova amministrazione americana intende prestare una preminente attenzione. A questa critica si aggiungevano considerazioni molto pertinenti sui rischi effettivi di esplosioni atomiche accidentali creati dalla presenza di basi missilistiche presso i principali centri urbani.

E' anzi interessante rilevare come **la spinta più convincente** e appassionata a negoziare un arresto della corsa agli antimissili provenga, sia negli Stati Uniti sia nell'Unione Sovietica, **da certi ambienti scientifici** che avvertono l'assurdità di questa nuova formula di difesa (14).

Il grande negoziato con l'Unione Sovietica al quale Nixon sta preparandosi, sarà presumibilmente influenzato anche da questi allarmi di uomini di scienza, forse più coscienti degli uomini politici della possibilità che il futuro assuma veramente l'aspetto esemplificato dagli scienziati atomici americani: un orologio simbolico le cui sfere sono a qualche minuto dalla mezzanotte, l'ora fatale in cui il mondo potrebbe distruggere se stesso.

La sicurezza dell'Europa, con i suoi problemi particolari che abbiamo evocato e commentato, si colloca nella prospettiva globale di questo incerto futuro. Essa rimane sempre **condizionata, in larghissima misura, dalla volontà di negoziato delle due superpotenze** e dalla capacità che queste dimostreranno di saper fermare l'orologio prima della mezzanotte.

Gianfranco Vitosi

(14) V., di parte sovietica, A. D. ZACHAROV, *Progresso, coesistenza e libertà intellettuale*, ed. Etas Kompass, Milano 1968, in particolare pp. 43 s.; di parte americana, per esempio, un articolo di volgarizzazione scientifica di R. GARWIN e H. BETHE, in *Scientific American*, marzo 1968. Gli autori ripropongono l'alternativa fra la pace e lo sterminio sulla base di una valutazione scientificamente ineccepibile di tre circostanze dense di pericoli: la potenza delle ogive termonucleari; il loro costo relativamente basso; l'impossibilità di impedire con i missili un attacco atomico globale.