

Mario Albertini

Tutti gli scritti

IV. 1962-1964

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

I limiti della politica estera americana

La crisi di Cuba

La maggiore crisi internazionale che si è prodotta tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione Sovietica nel corso della presidenza di Kennedy, cioè la recente crisi di Cuba, si è conclusa in modo tale da indurre il mondo occidentale a interpretarla come una grande vittoria americana e, correlativamente, come una disfatta sovietica. Lo smantellamento delle basi missilistiche ed il ritiro dei missili da Cuba ad opera dell'Unione Sovietica sono stati considerati come una ritirata clamorosa di Kruscev. In realtà le cose sono molto diverse. Basta pensare che Kennedy ha dovuto pagare a caro prezzo il ripiegamento sovietico essendo stato costretto a riconoscere apertamente, e ad accettare, l'influenza comunista a Cuba, a meno di duecento chilometri dalla frontiera americana.

Bisogna ricordarsi che Kennedy aveva dichiarato, durante la sua campagna elettorale, attaccando la debolezza della politica estera dell'amministrazione precedente, che gli Stati Uniti non potevano assolutamente accettare l'influenza sovietica a Cuba. Non bisogna dimenticare che Kennedy diede il suo appoggio al tentativo di sbarco dei rifugiati cubani nell'aprile del 1961. Bisogna tenere presente che la politica di Kennedy si era sempre basata in precedenza (in polemica con quella di Kruscev) sulla validità della dottrina di Monroe. La politica di Kennedy consisteva, in sostanza, nell'attesa del momento propizio per abbattere, più o meno direttamente, la dittatura di Castro. La prova di forza che si è prodotta tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica a Cuba nell'ottobre del 1962, ha sanzionato, in verità, una limitazione della libertà di gioco dell'Unione Sovietica, ma d'altra parte ha egualmente sanzionato il fatto che l'America ha dovuto riconoscere la presenza sovietica a Cuba.

Dopo un primo momento di entusiasmo per la ritirata sovietica, l'opinione pubblica americana ha finito per rendersi conto del carattere della nuova situazione e manifesta sempre più dei segni di inquietudine, di disorientamento e di frustrazione. L'opposizione repubblicana attacca sempre più duramente la politica di Kennedy a Cuba. Kennedy è stato costretto ad intervenire per trattenere i rifugiati cubani nella loro attività anticastrista. José Miró Cardona ha dato le sue dimissioni da Presidente del «Consiglio rivoluzionario cubano», il 18 aprile 1963, assicurando che egli «non poteva più avere fiducia nelle parole del governo americano». Egli ha rivelato che il governo americano, dopo il fallimento del tentativo di sbarco dell'aprile 1961, aveva promesso di appoggiare un nuovo tentativo di invasione dell'isola da parte dei rifugiati cubani, mentre è chiaro che esso non ha più ormai l'intenzione di mantenere questi impegni.

Così il riconoscimento dell'influenza della Russia a Cuba viene sempre più considerato dall'opinione pubblica americana come la prima violazione sostanziale della dottrina di Monroe. Si può dire in effetti che fino ad ora le grandi linee della dottrina di Monroe non erano mai state smentite dalla storia americana. C'era stato, a dire il vero, il tentativo francese in Messico durante la guerra civile americana, ma questo fatto aveva avuto luogo proprio nel quadro eccezionale della guerra civile, cioè in un momento nel quale gli Stati Uniti erano particolarmente deboli. D'altra parte questo tentativo, fallito clamorosamente, non aveva rivestito una vera importanza e non aveva costituito una minaccia reale e permanente. Al contrario oggi la presenza della Russia a Cuba costituisce un dato stabile dell'attuale equilibrio politico mondiale. Da questo punto di vista noi ci troviamo effettivamente di fronte ad un fatto che incide gravemente sull'evoluzione della storia americana: la dottrina di Monroe non funziona più.

Bisogna aggiungere che questo fatto non si è prodotto in un momento di debolezza della politica americana, come si sarebbe potuto dire se fosse accaduto durante l'amministrazione di Eisenhower. Esso si è prodotto, invece, proprio nel momento in cui gli Stati Uniti hanno alla loro testa Kennedy, cioè un uomo che ha vinto la battaglia per le elezioni presidenziali denunciando il fallimento della politica estera di Eisenhower e il fatto che l'America perdeva costantemente terreno nella gara mondiale del potere.

Ciò mostra, di scorcio, l'ampiezza delle modificazioni che si sono prodotte nella posizione di potere dell'America nel mondo e obbliga chi vuole dare un giudizio sulla politica estera americana a esaminare, insieme al suo sviluppo attuale, la linea storica della sua evoluzione.

La politica estera americana: la fase della «isola politica» e la dottrina di Monroe

Si tratta di tracciare, in modo schematico, la storia delle diverse posizioni dell'America nella bilancia mondiale del potere, e della coscienza che gli americani ne hanno avuto di volta in volta. È chiaro in effetti che il grado di coscienza che la classe politica ha della posizione del suo Stato nella bilancia mondiale del potere, ossia il grado di coscienza che essa ha del potere del suo Stato, indica la misura entro la quale questa classe politica può impiegare le risorse e le energie del suo paese a scopi di potenza.

Il punto di partenza della politica americana sta nel fatto che l'America poté godere di una posizione di «isola» nella politica mondiale. Questo fatto era stato previsto da Hamilton ed aveva costituito uno dei motivi che avevano ispirato la fondazione della Federazione americana. La posizione di isola politica è vantaggiosa perché permette di ridurre al minimo la politica estera. Col minimo di intervento nella bilancia diplomatica e nella bilancia militare mondiale si può ottenere, in questo caso, il massimo accrescimento della potenza. In effetti, non avendo bisogno di difendersi, uno Stato insulare non deve mantenere un forte esercito di terra e centralizzare il potere, e può, di conseguenza, utilizzare le sue risorse per accrescere il suo potenziale economico, sociale, tecnologico, e così via.

Questa posizione di isola non è che un dato virtuale nel momento nel quale nasce la Federazione americana. Le potenze coloniali europee sono ancora presenti nel continente americano, e l'America del Nord è ancora in gran parte da popolare. Questi dati determinano dei problemi di politica estera, cioè di conflitti e di alternative, rispetto alla Gran Bretagna, alla Spagna ed alla Francia. Ma ciò che c'era di giusto nelle intuizioni di Hamilton è il fatto che l'unificazione del territorio nordamericano a partire dal primo nucleo federale, e la realizzazione dello stato di «isola»,

si presentavano come tendenze molto probabili una volta fondata la federazione. E ciò accadde. In realtà col consolidamento della federazione, e con la diminuzione della influenza delle potenze europee in America, gli Stati Uniti godettero effettivamente di una posizione insulare. Questa situazione si rifletté nella coscienza degli americani traducendosi in una politica estera e in una ideologia.

La politica estera è la politica della dottrina di Monroe. Si tratta di una politica positiva: a una situazione di isola, e di isola potente, corrisponde esattamente una politica simile a quella descritta dalla dottrina in questione. La posizione degli Stati Uniti d'America non richiede affatto iniziative di politica estera, essa non esige che gli Stati Uniti preparino delle forze militari, né che essi seguano costantemente tutte le situazioni fluide della bilancia mondiale del potere, in modo da potersi sempre inserire con una propria linea d'azione e proprie alleanze. Basta far sapere al mondo intero che non sarà tollerato alcun intervento nella propria sfera. Di fatto la natura della situazione è tale che le possibilità di attaccare l'America sono minime e tendono a scomparire. Anche le possibilità che gli Stati europei hanno di intervenire nell'America meridionale e centrale diminuiscono. È questa la ragione per la quale la politica estera basata sulla dottrina di Monroe corrisponde effettivamente alla posizione della Federazione americana nella bilancia mondiale del potere.

La posizione insulare dell'America si traduce anche, fatalmente, in una concezione ideologica della politica estera americana. In seguito al fatto che i rapporti di forza nel mondo non sono pericolosi per l'America del Nord e che essa può, di conseguenza, condurre una politica estera «saggia» (senza intervento negli avvenimenti militari) si forma una ideologia secondo la quale gli Stati Uniti sarebbero un paese che crede che i rapporti tra gli Stati devono essere basati sulla giustizia, sull'indipendenza, sul non intervento, sulla pace, e per nulla affatto sulla guerra e sul rapporto di forza. Questa ideologia della politica estera americana è resa possibile anche dal fatto che in essa si riflette il contenuto autenticamente democratico del governo e della società americana.

In sostanza, quando con la fine della seconda guerra contro la Gran Bretagna gli Stati Uniti si consolidano come potenza inter-

nazionale, quando prende fine in Europa il turbolento periodo napoleonico ed inizia un periodo di pace o di conflitti molto limitati, si consolida anche la dialettica che noi abbiamo descritto tra la posizione reale di potere dell'America del Nord, la politica estera enunciata nel 1823 con la dottrina di Monroe, e il riflesso ideologico che accompagna questa politica estera. Questa situazione, che costituisce il punto di partenza della politica estera americana, si mantiene per un lungo periodo di tempo e diviene una costante della storia degli Stati Uniti. In conseguenza di ciò, la concezione ideologica della politica estera come politica di giustizia si radica sempre di più sino a divenire non soltanto un elemento della politica estera, ma anche un elemento dello spirito pubblico americano, un fattore delle tradizioni americane e della *american way of life*.

La situazione dell'America del Nord nella politica internazionale si presenta in questa epoca agli americani come un fatto naturale, proprio perché il fondamento della sicurezza americana è così stabile che sembra indipendente dalla volontà umana e perciò impossibile a modificarsi. In realtà questa sicurezza americana si basa sul classico equilibrio europeo degli Stati. Finché questo equilibrio si mantiene, le variazioni che intervengono in Europa non toccano l'America. Ci possono essere dei rovesciamenti di alleanze, dei piccoli spostamenti di potenza da uno Stato europeo all'altro, ma questi avvenimenti non modificano per niente il dato fondamentale per gli Stati Uniti d'America: finché l'equilibrio perdura in Europa, l'America non corre alcun pericolo.

Il sistema europeo, d'altra parte, mantiene il suo equilibrio anche grazie al fatto che la Gran Bretagna funziona come l'ago della bilancia. Perciò, in un certo senso, gli Stati Uniti si trovano al riparo della potenza navale britannica: la Gran Bretagna mantiene in equilibrio il sistema europeo con la mano libera e il controllo sui mari e persegue, di conseguenza, una politica di conservazione, un elemento della quale è proprio il mantenimento della situazione americana. Questo mette in luce i dati fondamentali della situazione degli Stati Uniti nella bilancia mondiale del potere: se si producono delle modificazioni interne nel sistema europeo, esse non hanno alcuna ripercussione sull'America, ma se il carattere fondamentale di questo sistema comincia a modificarsi, si modifica anche la posizione dell'America.

La modificazione della situazione di «isola» e l'irrealismo ideologico della politica estera americana

L'avvenimento che doveva rompere l'equilibrio europeo, e di conseguenza doveva modificare nello stesso tempo la situazione americana, è la formazione della nuova potenza tedesca. L'unificazione nazionale tedesca non altera, in origine, alcuno degli aspetti fondamentali dell'equilibrio europeo solo per il fatto che quando una nuova potenza entra nel sistema, essa deve esprimere pienamente le sue forze prima che si manifestino delle modificazioni sostanziali nell'equilibrio. Dal 1870 al 1890 circa, l'America può ancora proseguire la sua politica isolazionista rispetto alla politica mondiale. La politica americana segue sempre rigorosamente la dottrina di Monroe e gli Stati Uniti tendono persino, verso la fine del secolo, a divenire una potenza imperialistica in America. Essi cacciano gli spagnoli da Cuba, prendono Portorico, s'impadroniscono delle Filippine. Lo slogan «l'America agli americani» finisce quasi per servire da copertura all'imperialismo nordamericano. In America si sviluppano delle grandi polemiche riguardo all'occupazione delle Filippine, territorio che non costituisce un nuovo Stato della Federazione americana e che, pertanto, resta sotto la sua dipendenza. Ma nonostante tutto ciò, il non intervento nella gara mondiale del potere, cioè in Europa, resta ancora il perno della politica estera americana.

Tuttavia l'ascesa della Germania al rango di grande potenza europea, in altri termini la sostituzione della Prussia da parte della Germania nel gioco delle potenze, altera rapidamente il sistema europeo degli Stati. Come fa osservare giustamente Kennan¹, avere nel centro dell'Europa una forza Austria-Ungheria in equilibrio con la Prussia è tutt'altra cosa che avere una Germania di fronte ad un'Austria-Ungheria in decomposizione e ad un mondo balcanico in fermento. La Germania è in effetti un elemento che deve fatalmente, per la sua ragion di Stato, entrare in competizione sul piano commerciale e sul piano navale con la Gran Bretagna.

Ciò che Kennan non vede è che non si tratta di fare l'esame nostalgico dell'errore commesso nel non conservare l'Austria-Un-

¹ Per questo riferimento, e per i successivi, a George F. Kennan cfr. soprattutto *American Diplomacy: 1900-1950*, Chicago, The University of Chicago Press, 1953.

gheria e la Prussia, ma di constatare che, una volta presa la strada dello Stato nazionale, il principio nazionale invade necessariamente il continente, rendendo fatalmente il sistema europeo fortemente instabile. La tendenza al cambiamento di questo sistema è tale che rischia di rompere il vecchio equilibrio. Ma in questo modo è la bilancia di potere del mondo intero che si modifica e che altera perfino la situazione dell'America del Nord: l'ombrello della potenza navale inglese, che protegge l'America, diviene sempre più precario e tende a venir meno. Gli Usa, che non potevano né essere attaccati né attaccare a loro volta e che di conseguenza costituivano un elemento esterno al sistema, si trasformano in un elemento che vi entra necessariamente: la politica estera americana influenza l'equilibrio.

A grado a grado che la posizione precedente si modifica, e che l'America dovrebbe adottare una politica di intervento in Europa, sia per determinare effettivamente (nei limiti in cui ciò le è possibile) la condotta degli Stati europei, sia per evitare che il sistema si deteriori ulteriormente con conseguenze ancor più negative, la classe politica americana non prende coscienza dei nuovi dati, e la politica estera, così come l'ideologia isolazionista, si mantengono inalterate. Si produce in tal modo una divergenza netta tra la posizione degli Stati Uniti nel mondo e la coscienza che gli americani hanno di questa posizione. Di conseguenza la politica estera americana non può più sfruttare al massimo le risorse americane.

Abbiamo già fatto notare come la politica estera americana abbia sin dai suoi inizi un'intonazione ideologica e come questo aspetto ideologico sia divenuto un elemento fondamentale delle tradizioni americane. È proprio questa ideologia che non consente agli Stati Uniti di adattare la loro politica estera alla nuova situazione mondiale. Secondo il riflesso ideologico della posizione d'isola politica, tenuta in precedenza dagli Stati Uniti, la corsa alla potenza, le rivalità, le guerre appartengono alla storia del vecchio mondo, ma non riguardano gli Stati Uniti che sono un paese democratico e che non si occupano che di problemi relativi al progresso civile. È una ideologia così radicata che mettendo in evidenza la vera natura della politica internazionale si capovolgerebbero tutti i postulati su cui s'appoggia il potere americano. Solo qualche voce isolata registra in modo cosciente le modificazioni della bilancia mondiale del potere e le gravi conseguenze che ne risultano per l'America del Nord e per le sue responsabilità nel

mondo, ma questa coscienza non può trasformarsi in elemento di lotta politica in America.

La nuova situazione dell'America nel mondo naturalmente è rilevata sia dalla classe politica che dall'opinione pubblica americana, poiché si tratta di un fatto troppo macroscopico per passare inosservato, ma è rilevata tramite le categorie ideologiche di cui si è detto, e che ne impediscono una reale comprensione. Gli Stati Uniti intensificano il loro impegno nel mondo non partecipando sempre di più alla politica mondiale, ma proclamando dei principi ideologici ed astratti. La risposta che gli Stati Uniti danno alla loro nuova situazione nella bilancia mondiale del potere, risposta che perdura sino alla fine della seconda guerra mondiale e all'istituzione dell'Onu, consiste principalmente nel proclamare, e nel tentare di imporre al mondo, tramite accordi diplomatici e patti internazionali, organizzazioni di giustizia internazionale.

La divergenza che esiste tra la posizione reale degli Stati Uniti e la loro politica estera si manifesta in maniera lampante durante la prima guerra mondiale. Gli Stati Uniti hanno delle carte da giocare per impedire lo scoppio della guerra, ma non le giocano. E allo scoppio della guerra, anziché gettare il peso della loro potenza da una parte o dall'altra nel tentativo di orientare gli avvenimenti, si preoccupano ancora di proclamare principi di giustizia, di neutralità, di rispetto dei diritti dei neutrali e così via. La classe politica americana non riesce ancora a comprendere che la prima guerra mondiale segna la fine della situazione di isola politica dell'America.

Gli anni intercorsi tra la fine della prima guerra mondiale e l'inizio della seconda vengono spesso considerati come un periodo in cui l'equilibrio europeo non si sarebbe mantenuto perché gli Stati Uniti, dopo l'intervento, sia pure tardivo, nella prima guerra mondiale, per abbattere la potenza della Triplice Alleanza, non avrebbero mantenuto una politica estera attiva. Secondo questa interpretazione, se l'America fosse stata presente, la Società delle Nazioni sarebbe riuscita ad avviare verso soluzioni legali i contrasti tra le potenze europee.

In realtà, sebbene non siano entrati nella SdN, gli Usa hanno nondimeno condotto, e molto attivamente, dal 1919 al 1940 una politica di proclamazione di principi pacifisti.

L'America del Nord ha costantemente seguito durante questo periodo due direttive di politica estera. In primo luogo la ricerca

costante di trattati di arbitraggio e di trattati di conciliazione. In tutte le contese internazionali, gli Usa intervenivano, con lo scopo semplicistico di favorire degli arrangiamenti bilaterali e multilaterali basati sul principio della conciliazione pacifica. A questo proposito si può considerare come simbolo della grande attività ammonitrice e moralizzatrice della politica estera americana, come pure della sua grande inefficacia, il Patto Kellogg per la risoluzione pacifica dei conflitti e l'abolizione della guerra. In secondo luogo, l'impegno per il disarmo. E naturalmente, anche in questo campo, essa sviluppò una grandissima attività alla quale corrispose una grandissima inefficacia: discussioni e riunioni, una quantità di accordi, di progetti, di piani, ma nessuna modificazione reale dell'equilibrio di potere in favore di situazioni più pacifiche.

Questi due indirizzi della politica estera americana tra le due guerre mondiali costituiscono l'esatto contrario della ragion di Stato degli Usa, di ciò che essi avrebbero potuto e dovuto fare. Poiché la tendenza a rompere l'equilibrio europeo, e quindi a rendere la posizione dell'America più pericolosa, derivava dal dinamismo delle potenze totalitarie, invece di occuparsi del disarmo, dell'arbitraggio e delle conciliazioni gli Usa avrebbero dovuto occuparsi di Hitler. Mentre l'equilibrio europeo diviene sempre più instabile, lo status quo si deteriora e la possibilità di mantenere il mondo in pace è ormai a un dipresso nulla, gli Usa, che mirano al mantenimento dello status quo per conservare la loro sicurezza al prezzo più basso, si impegnano in una direzione nella quale la guerra diventa più facile e nella quale la loro immensa potenza non serve per nulla da freno alla tendenza perturbatrice. Così gli Usa non solo non utilizzano il loro potenziale per evitare la seconda guerra mondiale, ma non sono nemmeno assolutamente preparati quando questa scoppia.

La fine irreversibile della situazione insulare e la politica del «containment»

Kennan non ha dunque torto quando afferma che tutte le polemiche che hanno avuto luogo alla fine della seconda guerra mondiale contro il modo con cui Roosevelt aveva posto il problema dei rapporti con la Russia, nelle grandi conferenze che hanno avuto luogo verso la fine della guerra e dopo la fine delle

ostilità, non tengono conto del fatto che l'America del Nord era arrivata alla guerra senza che la sua politica estera l'avesse prevista e senza esservi veramente preparata. Insomma, per gli Stati Uniti, si tratta di una guerra puramente difensiva. Per questa ragione, al momento di sfruttare la vittoria e di consolidare un nuovo equilibrio mondiale, la Russia ha le migliori carte da giocare. Cominciando la guerra senza preparazione effettiva, gli Usa si trovano nella necessità di adoperare al massimo la potenza militare russa e di lasciare alla strategia russa la più larga possibilità di intervenire sul fronte europeo. In conseguenza, anche se nel corso delle discussioni e delle decisioni prese durante il primo anno di guerra si cercò di frenare un po' la Russia (per esempio non mandandole materiale militare), non si poté ormai ottenere che ben poco.

Ad ogni modo, per continuare a disegnare il nostro quadro storico delle modificazioni del peso degli Usa nel mondo e della loro politica estera, ciò che ha maggiore importanza è che alla fine della seconda guerra mondiale ha luogo l'ultima trasformazione fondamentale della situazione americana: la fine definitiva ed irreversibile della situazione insulare. Il fatto nuovo appare in modo ancora più evidente se si confronta il secondo dopoguerra con il primo. In quel momento, a causa della pressione della nuova situazione di potere, l'America del Nord doveva condurre una politica estera molto attiva. Ma, avendo registrato la nuova situazione attraverso la deformazione della sua vecchia ideologia isolazionista e moralista, la classe politica dell'America del Nord aveva costruito una politica estera assolutamente idealista ed astratta. Questo era possibile in ragione del fatto che non esisteva, per gli Stati Uniti, alcuna minaccia militare immediata: l'equilibrio europeo, sebbene estremamente precario, funzionava ancora, almeno in apparenza.

Nel 1945, al contrario, la situazione è tale che l'America non può più ritirarsi. È vero che la classe politica dell'America del Nord non riesce ancora a rendersi conto della situazione: il peso delle tradizioni e delle categorie ideologiche che predominano in America, e che nemmeno la seconda guerra mondiale ha smantellato in modo definitivo, è tale che gli Usa, preparando la loro politica estera per il dopoguerra, sbagliano nuovamente direzione. In questo senso, l'unico cambiamento che si osserva in America, in confronto al primo dopoguerra, è che, invece di impegnarsi esclusivamente a sostenere la politica di arbitrato, di conciliazione

e di disarmo, con dei rapporti bilaterali, ed in qualsiasi modo, gli Stati Uniti si impegnano nel tentativo di stabilire dei patti organizzati in modo multilaterale, possibilmente su scala mondiale. La politica estera americana punta sull'Onu e sul Fondo monetario internazionale: l'Onu per le questioni di politica internazionale, di guerra e di pace, il Fondo monetario internazionale per ottenere una regolamentazione mondiale del commercio internazionale e uno strumento di conciliazione dei conflitti internazionali di natura economica. Ma i fatti sono ormai più forti della deformazione ideologica. Gli Usa, in un equilibrio mondiale bipolare, di cui sono uno dei poli, hanno in mano la metà dell'Europa e di fronte la Russia che ne occupa l'altra metà e che è pronta ad invadere il resto se gli americani si ritirano. Di conseguenza, per gli Usa, esiste ormai la necessità assoluta di fare della politica estera a fondo, nel senso che, non solo devono mantenere l'impegno diplomatico, non solo devono mantenere quello della minaccia di un intervento, ma devono mantenere anche l'impegno militare diretto di occupazione delle zone di influenza più importanti, particolarmente in Europa. Man mano che questo dato di fatto si impone da solo a una politica che non lo aveva né previsto né calcolato, gli americani prendono lentamente coscienza che la politica estera non può essere solamente una politica di principi e cominciano ad avere una visione reale di ciò che devono fare: siamo arrivati a quel periodo della politica estera americana che si chiama periodo del *containment*. La divergenza (che aveva inizialmente raggiunto il suo massimo) tra la situazione reale degli Usa e la coscienza che ne presentava la politica estera americana, comincia a scomparire; la tendenza si rovescia.

La politica del *containment* consiste nell'impegno ad utilizzare dei mezzi militari in tutte le parti del mondo, in cui, se non si intervenisse, la potenza avversaria dilagherebbe. Si tratta di una politica estremamente semplicista. Si basa sul principio che bisogna utilizzare la propria potenza per arrestare quella degli altri, e adotta meccanicamente, come strumento, il principio puramente militare. Essa crede che tutte le situazioni del mondo possano essere mantenute per mezzo del semplice principio militare e che, di conseguenza, si debba imporre ad ogni paese la scelta tra l'America e la Russia, e l'adesione ad un patto militare. Questa politica è riuscita, almeno parzialmente, ma il suo successo dipende da una coincidenza occasionale con delle circostanze di fatto tran-

sitorie. Alla fine della seconda guerra mondiale, gli Usa si trovano, come ha riconosciuto Kennedy, in due situazioni contingenti di monopolio: il monopolio delle armi nucleari, e quello della possibilità di mandare all'estero un aiuto economico considerevole: questi due elementi spiegano il successo della politica del containment. Non si tratta, dunque, di una politica attiva con cui ci si proponga una linea di sviluppo per sfruttare al massimo la potenza dell'America e quella dei suoi alleati, ma di una politica che sfrutta unicamente il fatto che la potenza avversaria non può muoversi perché gli Stati Uniti posseggono i due monopoli di cui abbiamo testé parlato.

Questa è la ragione per cui la politica di containment non ha successo che là dove il monopolio atomico e quello dell'aiuto economico contano; e contano soprattutto nell'Europa occidentale. Là dove le situazioni sono più fluide, dove non si può intervenire militarmente, e dove non vi è un'economia da ricostruire grazie a delle iniezioni di dollari, gli Usa perdono invece di guadagnare. La politica del containment non riesce a mantenere il vantaggio americano. Inoltre essa è tale che, in tutte le situazioni in cui bisogna dar prova di spirito di iniziativa, e in tutte le zone in evoluzione ed in via di sviluppo, l'Unione Sovietica prende il sopravvento. Questo dato di fatto si aggrava immensamente perché le due posizioni americane di monopolio scompaiono rapidamente: il monopolio atomico cessa completamente, e quello dell'aiuto economico sta egualmente scomparendo (sebbene in proporzione minore). Man mano che le due situazioni di monopolio scompaiono, la politica del containment rivela pienamente la sua debolezza.

La coscienza della nuova situazione degli Usa: la politica estera dell'amministrazione Kennedy

Tale è brevemente il quadro dell'evoluzione della posizione di potere dell'America nel mondo e della coscienza che gli americani ne hanno avuto: è in questo quadro che bisogna giudicare la politica estera americana attuale ed i suoi limiti.

Nel corso della sua campagna elettorale Kennedy attacca a fondo la politica del containment. Gli è facile dimostrare che, in una situazione in cui il confronto tra Usa e Urss sul piano mondiale

mette, secondo lui, in gioco la sopravvivenza della libertà sulla Terra, la politica americana ha provocato un indebolimento della potenza degli Stati Uniti e un accrescimento della potenza della Russia. La potenza militare dell'America è diminuita e quella della Russia aumentata; è facile per Kennedy mettere in evidenza questo fatto in un'epoca in cui i grandi progressi compiuti dai russi nel campo dell'astronautica e della missilistica possono essere pressoché toccati con dito dall'opinione pubblica. Si verifica in generale un aumento del potere di iniziativa della Russia, che può permettersi di intervenire maggiormente in tutte le zone fluide, ed anche fin nel campo americano, per seminarvi elementi di discordia e di indebolimento. Certo, anche nel campo russo si presentano delle difficoltà, ma le possibilità che si offrono all'America di sfruttarle (per esempio nell'Est europeo) sono ben minori sotto la presidenza di Eisenhower. L'America è perdente, in particolare, sull'immenso fronte dei paesi non impegnati, dei paesi nuovi, perché il principio militare che è fatalmente legato al principio del *containment* non solo non spinge i paesi nuovi dal lato dell'America, ma contribuisce molto a spingerli dal lato della Russia.

Il fatto che Kennedy abbia vinto la battaglia elettorale contro la politica del *containment* prova che l'America porta al potere tutte le risorse di cui dispone e tutti i punti di vista che può trovare in vista di una politica estera quanto più efficace e quanto più attiva possibile. Poiché il problema della politica estera è stato ormai posto sul tappeto in termini precisi e poiché, in America, la corsa al potere si è basata su questo elemento, tutto ciò di cui l'America dispone per mettere in luce le possibilità che ha di dominare la situazione mondiale si esprime attraverso l'amministrazione Kennedy: in questo senso Kennedy rappresenta il massimo di coscienza della posizione americana che si può avere in America.

In realtà Kennedy traccia uno schema di politica estera che, a prima vista, si mostra coerente. Anzitutto ha coscienza della fine dei due monopoli americani di cui abbiamo parlato precedentemente. In conseguenza ha coscienza del fatto che l'America non può più contentarsi di una politica statica, ma che ha bisogno di praticare una politica attiva dal momento che più nulla si sviluppa fatalmente da solo. Bisogna dire che questo realismo permette agli americani di vedere la situazione così come è: si nota spesso in Kennedy questo aspetto dello spirito churchilliano che consiste

nel mettere il proprio paese di fronte alla realtà della situazione, nel non consentirgli di mettersi la testa sotto le ali.

Kennedy passa in rassegna tutti i settori mondiali fluidi e li esamina secondo il seguente principio generale: il nazionalismo e lo sviluppo economico sono le due grandi forze che animano tutte le situazioni in cui si trovano i paesi nuovi. È evidente che non si può far evolvere democraticamente queste situazioni nei paesi nuovi, e quindi condurli dalla parte dell'America contro la Russia, se non si è in grado di offrire una giusta prospettiva alle forze del nazionalismo e dello sviluppo economico. Queste due forze non possono svilupparsi pienamente in una situazione di immaturità, di lotta politica e di vita economica primitiva, se si chiede immediatamente ai paesi nuovi di aderire a un patto militare e di fare una scelta decisiva tra America e Russia. Si tratta di cercare di stabilire un altro principio di discriminazione: quello tra il principio democratico e il principio totalitario. Questo principio implica l'abbandono totale di ciò che si è chiamato la pattomania di Dulles: il principio dei patti militari non vale che per l'Europa occidentale e per certe situazioni del Sud-Est asiatico. Secondo questa prospettiva, il neutralismo diventa un elemento che non gioca più in favore della Russia: può giocare in favore dell'America nella misura in cui lascia libero corso, nei paesi nuovi, a un nazionalismo equilibrato e ad un intenso sviluppo economico che portano verso esperienze democratiche o di tendenza democratica. Kennedy fa, in questo senso, un esame della situazione internazionale, per ciò che concerne tanto il Medio Oriente che l'Africa, l'India, l'America latina, e per ciascuno di questi problemi cerca di porre, a seconda dei casi, le linee effettive di aiuto economico e di politica estera, tali da permettere di concretizzare questa nuova linea politica.

Riguardo alla Russia Kennedy pensa che sia possibile una effettiva distensione. L'America e la Russia hanno un interesse fondamentale a impedire la proliferazione delle bombe atomiche, al fine di non mettere in pericolo la propria sicurezza. Questo interesse comune consentirebbe loro di passare dalla politica della guerra fredda alla politica della distensione e della coesistenza competitiva.

Inoltre, Kennedy si rende conto (ed è il terzo elemento della sua politica estera) che tutta questa linea politica può riuscire alla sola condizione che tutte le risorse mature dell'Occidente marcano insieme. Non si può vincere il blocco opposto, il blocco co-

munista, che per sua natura è più portato a presentarsi come compatto, se il mondo libero non salvaguarda la propria unità: è da questa esigenza che deriva la politica di Kennedy verso l'Europa occidentale e verso il Patto Atlantico. Da un canto Kennedy vuol mantenere la leadership americana, perché è la condizione di tutta la sua politica estera, e, d'altro canto, vuole che questa leadership sia democratica perché solo a questa condizione può essere preservata l'unità del mondo libero. Questa unità dell'Occidente sotto la leadership americana dovrebbe condurre l'Europa occidentale a impegnarsi maggiormente sulle stesse linee generali della politica di Kennedy. Da ciò la sua tendenza a fare pressione sull'Europa perché si impegni maggiormente in una politica di aiuti ai paesi sottosviluppati, perché assuma una posizione di distensione più di quanto non abbia fatto sinora, perché non faccia il proprio sforzo militare che nel campo degli armamenti convenzionali, in modo da non opporre ostacoli alla leadership americana. In questo quadro la leadership americana è considerata come un elemento necessario, perché con la leadership solamente esiste l'unità occidentale, e perché il solo paese che possa assicurare questa leadership è l'America.

Vi è dunque, nella politica di Kennedy, un'idea generale di distensione verso la Russia; c'è una linea direttrice verso l'Europa occidentale e una linea direttrice verso il mondo che si apre allo sviluppo: e questa prospettiva è interamente basata sul principio della leadership americana. Eisenhower non ha esercitato questa leadership americana: basterà che l'America eserciti questa leadership perché le situazioni democratiche nel mondo si trovino mobilitate.

I limiti della politica estera americana

Ci resta ora da vedere se questa linea generale di politica estera, stabilita da Kennedy, riesce a raggiungere gli scopi che la nuova amministrazione si era proposti. Nel corso del primo anno di applicazione di questa politica l'arretramento dell'America continua su tutto il fronte. L'America è umiliata a Cuba, in occasione della spedizione militare tentata dai profughi cubani per riconquistare la loro isola e terminata con uno scacco. Parimenti fallisce il tentativo di distensione nei riguardi di Kruscev. Su tutti

i fronti che presentano situazioni fluide, l'America tende ad arretrare piuttosto che avanzare.

Tuttavia, nel suo primo messaggio sullo stato dell'Unione, quello del 1961, Kennedy ha ancora il coraggio di mantenere la sua linea, esaminando la situazione con franchezza. Egli dice: la corrente ci è ancora sfavorevole: noi non possiamo contare su dei successi a breve scadenza; al contrario dobbiamo registrare degli insuccessi, giacché paghiamo le conseguenze degli errori politici passati, e perché l'onda che predomina è ancora quella della politica russa. Malgrado tutto, continua Kennedy, noi dobbiamo riconoscere questo fatto perché questo è il solo modo di potervi rimediare, e noi possiamo rimediarvi se applichiamo questa politica generale che è ancora possibile. Kennedy mostra ancora questa franchezza: il che conferma ulteriormente il fatto che la coscienza che si può avere in America della posizione dell'America stessa nel mondo, e la posizione effettiva dell'America nel mondo, coincidono.

In effetti, malgrado i rovesci, malgrado la spedizione militare contro Cuba che danno un tono leggermente militarista alla politica estera, il carattere generale della politica di Kennedy continua ad essere quello del principio democratico. Il neutralismo diviene un elemento possibile della politica americana: in Laos gli americani adottano una soluzione di compromesso, lasciando così cadere l'antica politica di pura presenza militare. In generale, Kennedy è riuscito a invertire nello stile e nei metodi la tendenza della politica estera americana: la sua politica estera è in genere considerata nel mondo meno oltranzista di quella della Francia e della Germania.

Questo coraggio e questa capacità di vedere le situazioni come esse sono realmente e di affrontarle su linee evolutive sono particolarmente evidenti nella politica commerciale. In questo campo Kennedy ha riportato un vero successo, all'interno, con l'approvazione del suo progetto di legge tendente a conferire al Presidente il potere di diminuire, con una certa elasticità, le tariffe doganali del 50%. Di fronte al grave deficit presentato dalla bilancia dei pagamenti americana e alla profonda alterazione del rapporto di potere economico tra gli Usa e i sei paesi del Mercato comune, l'amministrazione Kennedy non ha imboccato la via della politica protezionistica che sarebbe stata la più semplice e la più facile, ma la via più difficile per quanto più progressista della politica libe-

rista. Il fatto è che Kennedy ha davanti a sé il problema dell'unità dell'Occidente; è necessaria una politica cosciente che mantenga questa unità, e questa politica deve corrispondere ad una espansione e non ad una stagnazione. Per questo l'America deve rispondere alla sua crisi, che è la crisi generale della politica mondiale del mondo libero, con una politica espansiva e non con una politica protezionistica. Questa è giustamente la via seguita da Kennedy.

Dunque l'amministrazione Kennedy cambia effettivamente il carattere della politica estera americana. Lo stile della politica militare cambia, sia perché essa diviene meno oltranzista, sia perché le spese militari aumentano e aumenta lo sforzo nel campo missilistico. Lo stile della politica commerciale cambia, nel senso che l'America cerca di uscire dalla sua situazione di isolazionismo economico e di diventare l'elemento guida dell'economia liberista internazionale che caratterizza l'espansione del mondo atlantico.

Tuttavia, se noi osserviamo dall'esterno ciò che succede nella politica mondiale oggi che sono passati tre anni dall'installazione dell'amministrazione Kennedy, siamo costretti a constatare che, nonostante queste modificazioni della politica estera americana, niente è sostanzialmente cambiato riguardo alla possibilità di prendere iniziative nella competizione fra America e Russia e nelle modificazioni internazionali che si producono. La situazione caratteristica dell'epoca di Eisenhower e la politica del containment non è alterata in modo apprezzabile, per quanto l'America pratici effettivamente la miglior politica possibile per cercare di invertire questa tendenza. In sostanza che avviene? Dal punto di vista della situazione reciproca dell'America e della Russia nei confronti dell'Europa, nei confronti del mondo intero, tanto sul piano militare che sul piano economico, noi constatiamo che nel complesso la Russia mantiene il potere di iniziativa: lo si può vedere soprattutto nei confronti di Berlino, attuale punto nevralgico della situazione mondiale. Sul fronte europeo e in particolare a Berlino, fronte dal quale dipendono tutti gli altri, la Russia mantiene intatte le sue possibilità di iniziativa e costringe l'America a subirle. Il solo settore nel quale la Russia ha perso le sue possibilità di iniziativa è forse il Congo. Nel Laos si è arrivati a un compromesso (apparentemente su un piede di parità) che soddisfa le due potenze giacché è stata stabilita una situazione di neutralità. Ma dal punto di vista della bilancia mondiale del potere, come si

è potuto constatare recentemente, si tratta di una situazione a vantaggio della Russia e del mondo comunista. Abbiamo già parlato della situazione di Cuba e qui non ci resta che ricordare come l'America abbia praticamente accettato, mentre prima non l'aveva riconosciuta, l'influenza sovietica a Cuba. In sostanza l'iniziativa nel campo politico e militare resta alla Russia. Anche se certe situazioni si sono migliorate, non si osserva alcuna inversione delle tendenze. Sul piano economico l'economia americana e il dollaro non riescono a costituire una leadership attorno alla quale possa organizzarsi tutta l'economia occidentale matura, e che possa in seguito dirigere questa economia verso una potente influenza in senso democratico nei paesi nuovi che stanno iniziando adesso il loro sviluppo. Una prova supplementare di questa incapacità dell'America di organizzare in modo unitario l'economia occidentale risiede nel fatto che le direttive che gli americani cercano di imporre agli organismi internazionali e alla politica economica dei diversi paesi non vengono seguite.

Perché mai, dunque, malgrado tutte le sue importanti innovazioni la politica estera dell'amministrazione Kennedy fallisce? La risposta è semplice. Per applicare questa politica non basta dire che «se applica la tale politica nel tale paese si ottengono queste e quelle conseguenze». Una politica effettiva domanda ben altro. La politica estera di un paese non è efficace che se produce nella condotta di codesto paese una modificazione capace di alterare la bilancia mondiale del potere, in modo da influenzare le bilance di potere dei singoli Stati, in modo che le soluzioni politiche desiderate siano effettivamente adottate in ciascuno di questi Stati. Aver pensato delle soluzioni efficaci, averle studiate e comprese a fondo costituisce uno degli elementi di una politica estera, ma l'elemento fondamentale è costituito dal fatto di poter alterare la bilancia mondiale del potere in maniera tale che queste soluzioni possano divenire effettive. Ed è proprio questo potere che è mancato e che manca tuttora agli Stati Uniti.

Noi abbiamo visto che il pilastro della nuova politica estera americana dell'amministrazione Kennedy era la leadership americana. In realtà, questo concetto della leadership americana è vuoto e ideologico perché non vi corrisponde il potere reale, da parte degli Stati Uniti, di alterare in modo sostanziale la bilancia mondiale del potere e di guidare in modo effettivo il mondo occidentale. Il potere degli Usa è diminuito in confronto a quello del-

l'Urss perché i due monopoli, e cioè il monopolio atomico e il monopolio dell'aiuto economico, sono definitivamente perduti: la libertà di gioco dell'America in confronto a quella della Russia diminuisce in luogo di aumentare.

In particolare, l'America non ha potere, nei confronti della Russia, che nella misura in cui essa riesce a mantenere unito il mondo occidentale libero. Al contrario, anche in Occidente, gli Stati Uniti si indeboliscono. In effetti si osserva una profonda alterazione del potere economico nell'interno del mondo occidentale, fra l'America e i paesi europei, soprattutto quelli del continente. L'America ha conosciuto, con i fenomeni di recessione, un grande indebolimento che si è manifestato sotto forma di deficit della bilancia dei pagamenti. Dato il peso che l'economia americana sopporta per la politica estera americana, per la loro politica militare, la supremazia del commercio e dell'industria americani nel mondo non bastano ad assicurare al dollaro la posizione di egemonia determinante che caratterizzava il monopolio economico alla fine della seconda guerra mondiale. In conseguenza di ciò il peso degli Usa all'interno del sistema occidentale si è ridotto in maniera drastica a vantaggio dei paesi europei. In Europa cominciano a manifestarsi, sulla base della grande spinta economica dei sei paesi del Mercato comune, i sintomi di una tendenza verso l'indipendenza militare e politica. Malgrado tutti i discorsi e malgrado tutte le pressioni, il potere degli Stati Uniti di mantenere unito il mondo occidentale sotto la loro leadership diminuisce.

Anche la politica praticata da Kennedy nei confronti del Terzo mondo, che, considerata da un punto di vista astratto, dovrebbe essere positiva, non riesce, e per la stessa ragione. Perché questa politica abbia effettivamente corso bisognerebbe appunto che il peso della politica americana aumentasse anziché diminuire. Ora, al contrario, il dato di fatto che sta verificandosi è appunto la diminuzione del peso dell'America nel mondo.

Quindi la politica di Kennedy fallisce, non perché si tratti di una politica sbagliata, ma perché la zona del mondo nella quale possono prodursi delle modificazioni di potere tali da potere alterare la bilancia mondiale in maniera tale da permettere la realizzazione delle soluzioni auspiccate da Kennedy, non è l'America².

² In realtà, la zona del mondo nella quale possono intervenire modificazioni determinanti nell'equilibrio mondiale è l'Europa.

In sostanza, se si vuole essere obiettivi, bisogna dire che gli Usa occupano una posizione eccentrica rispetto alle modificazioni che devono intervenire nell'equilibrio mondiale per aumentare le possibilità di pace, di espansione economica e di orientamento democratico nel mondo.

Rimane da mettere in luce un ultimo dato: questa posizione di eccentricità della politica estera americana, come la presa di coscienza americana del ruolo di potenza mondiale degli Stati Uniti, fanno sì che in America non si produca alcuna tensione democratica: non resta allora che la semplice velleità di leadership. Un paese che è costretto, al fine di aumentare la sua democrazia interna e la democrazia nel mondo, ad assumere più pesantemente la leadership, a rivendicarla, a dichiarare quasi esplicitamente che non può rinunciare, mentre in realtà non è in grado di aumentare veramente le possibilità democratiche nel mondo, si trova necessariamente in una situazione in cui, in luogo di un più profondo spirito democratico, finisce per maturare un più profondo spirito nazionalista. Per questo, in sostanza, il dato ultimo reale sul quale gioca la politica di Kennedy è il nazionalismo e non la democrazia, ed è un nazionalismo nel quale gli elementi democratici solleticano il nazionalismo e in cui la nazione non serve la democrazia.

In questo senso questa analisi della politica estera americana coincide con l'analisi che si può fare in generale dell'evoluzione dello Stato americano verso forme più accentrate e più nazionaliste e in cui la tensione democratica è minore³.

In francese in «Le Fédéraliste», V (1963), n. 1. La versione italiana è stata rinvenuta dattiloscritta.

³ Cfr. M. Albertini, *La decadenza del federalismo negli Stati Uniti*, in Id., *La politica e altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1963.