

Mario Albertini

Tutti gli scritti

V. 1965-1970

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

La revisione della politica atlantica

I vecchi rapporti tra l'Europa e l'America

Non si può impostare esattamente il problema del Patto Atlantico senza tener presente la realtà che ne costituisce la base: quella della evoluzione dei rapporti tra l'Europa occidentale e l'America del Nord nel quadro del nuovo equilibrio mondiale in via di formazione.

Quando fu stipulato il Patto Atlantico, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica erano le sole potenze che disponevano di un vero e proprio potere di decisione a livello internazionale, mentre gli Stati dell'Europa occidentale erano, sia pure in diversa misura, estremamente deboli. Tuttavia, per le loro possibilità di sviluppo economico e civile, questi Stati, se presi come un insieme – data da allora il processo di unificazione europea – costituivano il fronte decisivo per le sorti della politica mondiale. Senza sviluppare questo potenziale gli Stati Uniti non avrebbero potuto bilanciare la forza del blocco sovietico in gestazione. D'altra parte gli Stati dell'Europa occidentale non avrebbero potuto, da soli, provvedere alla loro sicurezza, e nemmeno salvaguardare il loro regime interno e avviare efficacemente la ricostruzione economica. Il Patto Atlantico, e gli accordi politicamente collegati per la collaborazione economica, costituirono pertanto i mezzi indispensabili per garantire l'equilibrio tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, e la sicurezza, nonché la ripresa, degli Stati dell'Europa occidentale.

Bisogna avere il coraggio mentale e morale di ammettere che ciò corrispose, da parte delle vecchie nazioni europee, alla rinuncia ad una politica estera e ad una politica economica autonome. Ma bisogna anche ricordare che l'interesse americano al rafforzamento dell'Europa occidentale attribuì un carattere dina-

mico all'alleanza, e consentì un ampio margine per lo sviluppo economico nel quadro europeo e per gli effetti connessi. E bisogna soprattutto ricordare che questa situazione venne giudicata, da coloro stessi che l'accettarono nei termini del Patto Atlantico, come transitoria, e non solo a parole.

Mentre col Patto sancivano provvisoriamente la subordinazione dei loro Stati all'America del Nord, gli atlantisti, fondando il Consiglio d'Europa, fecero il primo passo sulla via dell'eliminazione di questa dipendenza mediante la creazione di una entità di peso storicamente equivalente a quello degli Stati Uniti: la Federazione dell'Europa occidentale. Senza il riferimento all'Europa, ossia alla futura emancipazione, il Patto Atlantico non avrebbe creato nessuna forza morale, nessuna volontà politica, e non avrebbe pertanto raggiunto i suoi fini.

I nuovi rapporti

Grazie all'evoluzione storica generale, e in particolare al carattere dinamico del Patto Atlantico e dello stesso blocco sovietico, che, sia pure in modo feroce, rompe l'equilibrio sociale che impediva lo sviluppo degli Stati dell'Europa orientale, la situazione che stava alla base del Patto Atlantico è profondamente mutata.

I paesi del Terzo mondo hanno ritrovato una vita storica attiva. La Cina è sulla via di diventare una grande potenza. Gli Stati europei hanno recuperato una certa libertà di manovra, sia ad oriente che a occidente. E nella parte occidentale, con il processo di integrazione, essi hanno ormai costituito una potenza economica che esercita già una influenza decisiva sul mercato mondiale, anche se, non avendo ancora tradotto in termini politici l'unificazione economica, l'Europa occidentale non può ancora esercitare una influenza analoga nell'ordine politico internazionale (un barlume di questa influenza appare, ma nei termini rovesciati e velleitari dello sfruttamento da parte del nazionalismo francese della forza creata dall'unità economica europea, nella politica di de Gaulle).

Queste modificazioni hanno respinto gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica su una posizione conservatrice dello status quo internazionale, che si manifesta chiaramente nella progressiva elimina-

zione del loro antagonismo, e che ha fatto perdere ai due blocchi, diretti ciascuno dalla rispettiva potenza-guida, il loro carattere dinamico. Un nuovo equilibrio mondiale, di carattere non più bipolare ma multipolare si profila, anche se non è facile vederne nettamente i contorni sin da ora, e agire speditamente per realizzarlo, perché la fase attuale è ancora quella, forzatamente confusa, della rottura del vecchio ordine.

Revisione o abbandono

Il punto fondamentale della nuova situazione, nella misura in cui resta inquadrata nei vecchi schemi, è proprio il suo carattere statico, e, per quanto riguarda l'Europa occidentale, il suo correlato, ossia il fatto che lo sviluppo economico dell'Europa non è più un interesse americano. Ciò significa non solo che la politica atlantica, nella sua forma tradizionale, è ormai sbagliata, ma anche che essa non potrà più comunque reggere ancora per molto tempo. Presto o tardi e bene o male, a seconda della capacità di adattare più o meno rapidamente, e più o meno efficacemente, la volontà politica alla nuova situazione, essa sarà sostituita da qualche cosa di nuovo. L'essenziale è dunque capire presto, e agire presto, per sfruttare gli elementi positivi, e per superare quelli negativi, che si stanno formando.

Il primo punto da chiarire è se l'atlantismo deve essere respinto o riformato. A mio parere basta una considerazione economica per concludere che bisogna riformarlo e non respingerlo, anche se gli aspetti globali di una nuova politica atlantica possono emergere solo esaminando le sue alternative. I paesi industrialmente evoluti non possono mantenere un ritmo sufficiente di sviluppo economico, e nemmeno il loro stesso equilibrio economico, senza una adeguata partecipazione al commercio mondiale. E questo, a sua volta, esige una collaborazione nel settore monetario, e un minimo di convergenza delle politiche economiche, che sono praticamente impossibili senza un minimo di orientamenti politici comuni. Nel mondo atlantico una rottura in ciascuno di questi settori si ripercuoterebbe immediatamente in tutti gli altri, arrestando il processo di espansione delle forze produttive e causando una crisi economica internazionale di conseguenze sociali e politiche incalcolabili. In linea teorica nessuna

scuola politica, nemmeno quella marxistica, potrebbe aspettarsi qualche cosa di utile da una prospettiva di questo genere.

La revisione illusoria

Il secondo punto da chiarire è che, una volta fatta la scelta atlantica, si aprono due vie: una puramente diplomatica o formalistica, l'altra concretamente politica.

La prima via è la più facile, ma anche la più sterile, e, a lungo termine, densa di pericoli. Essa viene suggerita da coloro che constatano una contraddizione tra l'art. 2 del Trattato (che stabilisce tra l'altro il fine del rafforzamento delle libere istituzioni dei paesi membri) e la partecipazione del Portogallo, e dell'attuale regime fascistico greco; e credono di poter trasformare il Patto in un mezzo di lotta per la democrazia escludendone gli Stati non liberi.

Si tratta di una pura e semplice illusione. La Grecia e il Portogallo verrebbero estromessi dal Patto Atlantico, ma non dallo schieramento effettivo guidato dagli Stati Uniti. Nessuna grande potenza rinuncia all'elemento di forza costituito da potenziali alleati per motivi esclusivamente ideologici o morali. Il passato, del resto, ci offre già un esempio: la Spagna. La Spagna è rimasta fuori dal Patto Atlantico, ma ciò non è servito affatto a ristabilire la libertà degli spagnoli. La sua esclusione ha comportato invece lo stabilimento di relazioni bilaterali con gli Stati Uniti che di fatto, se non formalmente, includono la Spagna nello schieramento atlantico. La stessa cosa si verificherebbe con la Grecia e il Portogallo, ed è chiaro che le loro dittature non potrebbero essere abbattute dall'ostilità degli Stati democratici dell'Europa occidentale se trovassero, come accadrà, l'appoggio degli Stati Uniti. Questa è la realtà. Invece di rafforzare la democrazia, in questo modo si rafforzerebbe il fattore degenerativo del Patto Atlantico: lo strapotere americano.

Se sceglieremo la via di una riforma puramente formale, gli Stati democratici dell'Europa occidentale si troveranno senz'altro, in un futuro non lontano, di fronte al fallimento della loro politica atlantica, vale a dire in una situazione nella quale sarà molto difficile invertire la rotta, e adottare una politica atlantica positiva. La revisione puramente formalistica del Patto Atlantico rischia pertanto di condurre all'abbandono di qualsiasi politica

atlantica. Ho già detto quali sarebbero, a mio parere, le conseguenze di una situazione di questo genere nel settore economico, e per contraccolpo nei settori sociale e politico. Devo solo aggiungere che si tratterebbe certamente di una disfatta della democrazia.

In mancanza di un solido punto di riferimento internazionale, l'asse del potere ritroverebbe il suo baricentro nel riferimento nazionale, dando il sopravvento, ancora una volta, al nazionalismo e all'autoritarismo che si profilano sin da ora nel gollismo. Ci sono delle forze di sinistra che si illudono di trovare una via nazionale evolutiva. Ma è un fatto che l'Europa e il mondo possono sopportare senza troppe distorsioni il gollismo francese, e il pregollismo rumeno, solo perché il multilateralismo politico prevale ancora; ed è certo che non potrebbero evitare una involuzione reazionaria con la proliferazione del nazionalismo e il conseguente abbandono del multilateralismo. Il dato da tener presente è la necessità di un ordine internazionale. Dalla fine della guerra ad oggi siamo vissuti in un ordine politico, imperfetto come tutte le cose umane, ma evolutivo. Solo chi non ha afferrato il senso tragico della nostra epoca può illudersi di creare un ordine mondiale con l'anarchia nazionalista.

La revisione effettiva

Resta da esaminare la via di una revisione sostanziale della politica atlantica. Si tratta di una revisione che non viene di solito analizzata in modo concreto, e non dà luogo ancora alla formazione di una volontà politica, perché non si crede nella possibilità del suo presupposto. Ma questo presupposto è tutt'altro che impossibile, come vedremo, ed è pertanto utile fare questo esame.

Il dato di fondo è estremamente semplice. Si tratta di rielaborare la politica atlantica con un interlocutore europeo, e non con molti interlocutori nazionali, allo scopo di disporre di un potere contrattuale sufficiente per obbligare il governo americano a tenere veramente conto degli interessi europei. Le possibilità che si aprirebbero in questo caso sono già state sperimentate nel settore economico. In questo settore l'Europa dispone già di una unità, anche se imperfetta. E ogni volta che, sulla base di questa unità, è riuscita ad esprimere una politica europea, essa ha già po-

tuto trattare da pari a pari con il governo americano. Il Kennedy Round, e soprattutto i recenti accordi monetari, ne sono una prova. Sono cose note, e non vale la pena di riesporle. Ricorderò soltanto che, nel Fondo monetario, solo l'America del Nord godeva di un diritto di veto, e che si trovava pertanto in una situazione egemonica. Con i recenti accordi, questo diritto di veto esclusivo è caduto. Per quanto riguarda le nuove fonti di liquidità, un analogo diritto di veto è stato infatti riconosciuto anche all'Europa dei Sei.

Credo che sia utile mostrare subito con un esempio, a questo punto, che eguali possibilità si aprirebbero per l'Europa anche nel settore politico, qualora essa riuscisse ad agire, anche in questo settore, come una unità. In Europa sta crescendo l'impazienza per la politica americana nel Vietnam. Di fatto, questa impazienza indebolisce la politica atlantica. Orbene l'Europa, anche la sola Europa dei Sei, avrebbe la possibilità di costringere il governo americano a cessare i bombardamenti aerei, e a cercare di preparare seriamente la pace. L'Europa dei Sei ha più riserve auree degli Stati Uniti, e molti dollari. Se minacciasse di chiedere la conversione dei suoi dollari in oro, l'America del Nord sarebbe costretta, per evitare un tracollo, ad ascoltarla.

È quanto fecero, del resto, gli stessi americani in una occasione analoga: la spedizione anglo-francese a Suez. Il fatto, poco noto ma accertato, che indusse Eden a recedere immediatamente dal proposito di invadere l'Egitto, fu proprio la minaccia del governo americano di vendere le sterline in sua mano, e di provocare così il tracollo della sterlina. Va notato che cose di questo genere rafforzano, e non indeboliscono, una alleanza, se vengono fatte segretamente. Una alleanza solida riguarda, infatti, al di là dei governi, gli Stati e i popoli; e deve avere pertanto, nel suo seno, la capacità di correggere gli errori, nocivi per tutti, compiuti dal governo di un alleato. Va notato anche che ciò costituisce proprio la pietra di paragone della validità di una nuova politica atlantica. E va ribadito, finalmente, che non ci si può illudere di ottenere questo risultato senza un interlocutore europeo.

Questi cenni bastano per mostrare che non si tratta, in via pregiudiziale, di proporre questa o quella riforma formale o istituzionale, ma di creare una situazione nuova con una politica nuova, nel corso della quale si manifesteranno, via via, queste o quelle possibilità formali o istituzionali. È certo che, sulla base dell'equal

partnership auspicata da Kennedy, una comunità monetaria sarebbe possibile. Forse sarebbe possibile anche una comunità economica. Ma è inutile mettere il carro avanti ai buoi. In questa prospettiva ciò che è in gioco subito non è una riforma formale del Patto Atlantico, che non potrebbe che riflettere la situazione attuale, ma una nuova politica, che renderebbe possibili, con il suo svolgimento, riforme ben diverse, oltre che, naturalmente, risultati ben diversi.

L'interlocutore europeo

Ciò che va discusso subito è invece, come ho detto, la possibilità di creare un interlocutore europeo. I più ritengono che ciò sia impossibile a causa dell'intenzione di de Gaulle di bloccare lo sviluppo supernazionale, la trasformazione democratica, e l'estensione delle competenze, della Comunità europea. Ma si tratta di un errore di ottica. Niente è possibile, oggi, sul piano del Consiglio dei ministri della Comunità, perché i partiti e i governi degli altri paesi non hanno fatto nulla, sino ad ora, per sbloccare la situazione.

È un fatto che de Gaulle può impedire, per ora, l'elezione europea del Parlamento europeo. Ma è anche un fatto che egli non può impedire delle elezioni europee unilaterali negli altri paesi, che sono possibili se si vuole affrontare seriamente il problema costituito da un Parlamento europeo non eletto direttamente, e da una economia europea priva di controllo democratico. E solo lo spirito di routine impedisce di vedere che queste elezioni prefigurerebbero l'interlocutore europeo. Basta, in realtà, un attimo di riflessione per rendersi conto che delle elezioni europee significherebbero, di fatto, la creazione di un potere europeo nel senso concreto del termine. In mancanza della partecipazione francese, questo potere non sarebbe ancora l'interlocutore europeo nel senso formale del termine. Ma questo interlocutore comincerebbe a delinearsi, e in politica contano anche le cose che si profilano, e delle quali si deve tener conto a seconda delle loro possibilità di sviluppo.

Orbene, delle elezioni europee unilaterali nell'ambito della Comunità, per un verso isolerebbero de Gaulle sul terreno che conta di più, quello della democrazia e del consenso popolare, av-

vicinando il giorno in cui saranno possibili anche in Francia; e, per l'altro, nella misura in cui i governi dei paesi in questione fossero capaci di esercitare una pressione congiunta sul governo americano, permetterebbero di anticipare qualche risultato della nuova politica atlantica in gestazione. In particolare, questi governi potrebbero porre con energia il problema della dittatura greca, che si può eliminare soltanto tenendo la Grecia nel Patto, ma togliendo all'esercito greco, che non sarebbe più in grado di muoversi, gli aiuti e i rifornimenti che riceve dagli Stati Uniti.

Ciò mostra che il primo passo sulla via della formazione dell'interlocutore europeo sarebbe anche il primo passo sulla via della formazione di una nuova politica atlantica, e permette inoltre di identificare i suoi primi obiettivi.

La politica europea del governo europeo

Finché si esamina solo il Patto Atlantico, più in là non si può andare. La politica atlantica dell'Europa occidentale non sarebbe, in ultima istanza, che un aspetto della politica europea di un governo europeo, e potrebbe dunque essere analizzata compiutamente solo in questo quadro. Le forze democratiche non hanno ancora fatto questo esame. Ma il problema atlantico mostra, a chi ha occhi per vedere, che l'Europa è ormai giunta sulla soglia della scelta tra il nazionalismo e il federalismo. È dunque giunta anche l'ora di rendersi conto, grazie all'acquisizione della cultura federalistica, che un primo nucleo federale europeo è il solo mezzo realistico per riunire progressivamente tutta l'Europa, per incamminarla sulla via del progresso politico, economico e sociale, e per metterla al servizio della pace e dello sviluppo dei paesi del Terzo mondo.

In «Federalismo europeo», I (dicembre 1967), n. 10, e, in francese, in «Le Fédéraliste», IX (1967), n. 3. Ripubblicato in *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, a cura di Lucio Levi e Sergio Pistone, Milano, Franco Angeli, 1973 e in «Il Federalista», XXXIX (1997), n. 1.