This is the peer reviewd version of the followng article:

Gli Stati Uniti e l'unità europea, 1940-1950. Percorsi di un'idea / Bertella Farnetti, Paolo. - STAMPA. - (2004), pp. 5-302.

Franco Angeli
Terms of use:
The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

25/04/2026 11:49

(Article begins on next page)

8. Il problema tedesco

Mentre all'interno del Dipartimento di Stato diventava sempre più chiaro – e si discuteva accanitamente soprattutto sulle modalità, non sugli obiettivi – quel che si richiedeva agli europei per la sicurezza dell'Occidente, cresceva contemporaneamente il senso di frustrazione nei loro confronti. In un modo o nell'altro gli europei non cessavano di frapporre ostacoli non solo all'unificazione politica ma anche all'integrazione economica, nonostante il grande impegno diplomatico da parte dell'amministrazione americana. In più un nuovo attore stava entrando inesorabilmente e decisamente nel palcoscenico occidentale, complicando il già difficile quadro: nel settembre del 1949 venne costituita la Repubblica Federale Tedesca, con a capo il cancelliere Konrad Adenauer, abile nel trarre ogni possibile vantaggio politico dalla posizione chiave del suo paese rispetto alla ripresa economica e alla sicurezza dell'Europa occidentale.

Alla fine del 1949 l'amministrazione americana si era ormai rassegnata al fatto che l'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (Oece) non aveva nessuna possibilità di diventare lo strumento per l'unificazione politica dell'Europa occidentale. Gli Stati Uniti assistettero con pazienza alla costituzione europea di organismi come il Consiglio d'Europa, che Winston Churchill aveva tanto invocato, ma che non riuscì ad andare al di là di un organo di pura consultazione intergovernativa. Per rassicurare gli europei gli Stati Uniti arrivarono a negoziare la loro partecipazione alla difesa militare dell'Europa, rinunciando alla tradizionale politica del «non coinvolgimento» in tempo di pace.

La costituzione della Nato si poteva leggere come un tentativo di ovviare alla mancanza di coesione politica europea, attraverso un'alleanza militare con la partecipazione degli Stati Uniti, ma c'era anche chi vedeva nel nuovo organismo uno strumento di integrazione politica dell'Europa occidentale. Agli inizi del 1950 George Perkins, assistente del Segretario di Stato per gli affari europei, riferiva con speranza sui colloqui Nato di Roma, asserendo che la nuova organizzazione «racchiude molte speranze

come strumento per l'integrazione dell'Europa. È assodato che l'Oece e il Consiglio d'Europa sono OK ma non sono buoni abbastanza o giusti abbastanza per portare a una riorganizzazione più stretta dell'Europa occidentale e della Comunità Nordatlantica. A questo proposito ci si è resi conto che c'è bisogno di una struttura permanente sotto la Nato»[1]. Anche altri funzionari importanti come Harriman e Bohlen puntavano su un organismo che andasse al di là di scopi puramente militari.

Inaspettatamente, nel maggio del 1950, Jean Monnet, «l'uomo degli americani» come qualcuno lo definiva, fu l'artefice della prima iniziativa europea in direzione del processo di integrazione, ottenendo per la prima volta il plauso grato e la piena approvazione dell'amministrazione Truman. Un passo che fu però quasi «dettato» dallo spettro di un riarmo tedesco fatto balenare dagli americani.Un esito che arrivò alla fine di un lungo dibattito che ebbe in Kennan un protagonista sconfitto e pronto a lasciare ad altri il suo ruolo di *global planner*.

Il nodo della Germania

Il problema tedesco continuava a rimanere al centro di tutti i possibili disegni di Europa, anche dopo la divisione formale di questa in due blocchi dopo il «rifiuto» del piano Marshall da parte dei sovietici. Inoltre rappresentava sempre più un forte motivo per il sostegno, da parte degli Stati Uniti, di una politica che si poneva come obiettivo una qualche forma di unità non solo economica – su questo i vertici dell'amministrazione erano quasi tutti d'accordo – ma anche politica. George Kennan, uno dei più forti ispiratori di quest'ultima linea, iniziò un ripensamento generale sulla posizione strategica dell'Europa e i rapporti fra le due superpotenze, proprio a partire dalla questione tedesca. Questa rimaneva il nodo più difficile da sciogliere, anche perché le potenze vincitrici per molto tempo non ebbero le idee chiare in proposito, a parte la Francia, decisa a mantenere una politica di punizione e di smembramento della Germania, con lo stesso atteggiamento punitivo dimostrato alla fine della prima guerra mondiale.

Alla conferenza di Potsdam nel luglio del 1945, Stalin, Truman e Attlee avevano deciso di dividere la Germania in quattro zone che sarebbero state amministrate dai «Tre grandi» più la Francia. Sarebbe stata mantenuta l'unità economica del paese e ci sarebbe stato un periodo di occupazione concordato, con l'obiettivo di denazificare la società tedesca e di arrivare alla costituzione di un governo democratico. L'occupazione militare sa-

1. Citato in Alan S. Milward, *Nato, Oece, and the Integration of Europe*, in Heller, Francis H. e John R. Gillingham (a cura di), *Nato. The Founding of the Alliance and the Integration of Europe*, St. Martin's Press, New York 1992, p. 241.

rebbe stata guidata da un Consiglio di Controllo Alleato, creato ad hoc, insediato a Berlino e composto da rappresentanti delle quattro potenze occupanti, che però ben presto si sarebbe rivelato del tutto impotente a realizzare gli accordi.

Senza dubbio la spinta principale alla divisione della Germania era venuta dal timore che sulle spoglie della Germania una delle due superpotenze potesse acquisire un vantaggio schiacciante nei confronti dell'altra. Gli americani pensavano che se i sovietici si fossero impadroniti della concentrazione di potere industriale e militare rappresentato dalla Germania, l'Urss avrebbe goduto di una preponderanza irreversibile, che avrebbe alterato l'equilibrio strategico e minacciato la sicurezza nazionale degli Stati Uniti.

D'altra parte anche i russi avevano considerato che il rallentamento degli americani nel processo di denazificazione e smilitarizzazione della Germania occidentale poteva essere la premessa per la ricostituzione di una Germania imperialista, da utilizzare in funzione antisovietica[2]. Questi sospetti, e l'atteggiamento ostruzionistico della Francia, avevano reso molto difficile un accordo sul reintegro di una Germania democratica fra le nazioni europee. Era ormai largamente accettato dall'amministrazione Truman quello che scriveva da Mosca l'ambasciatore Bedell Smith: «in realtà noi non vogliamo né abbiamo intenzione di accettare l'unificazione tedesca a quelle condizioni su cui i russi potrebbero essere d'accordo, anche se sembrassero venire incontro alla maggior parte delle nostre esigenze»[3].

La situazione era arrivata al punto da spingere gli americani a organizzare la Conferenza di Londra, per arrivare alla creazione di uno stato tedesco occidentale: le difficili trattative con Gran Bretagna e Francia si protrassero dal gennaio del 1948 al giugno dello stesso anno. Stalin cercò di impedire questo processo con il blocco di Berlino nel giugno del 1948, ma dopo l'epico ponte aereo per rifornire la città e il suo enorme effetto propagandistico, ripristinò la situazione precedente nel maggio del 1949.

Kennan, molto prima di diventare un suggeritore formale della politica estera americana, si era convinto che soltanto un'Europa genuinamente federale avrebbe risolto il problema tedesco, con il nazionalismo tedesco imbrigliato e stemperato in una Europa unita.

Questa idea era venuta a Kennan guardando il nazismo spassionatamente, da un'angolazione particolare:

2. Telegramma di Novikov a Molotov, 27 settembre 1946, in Kenneth M. Jensen (a cura di), *Origins of the Cold War. The Novikov, Kennan, and Roberts «Long Telegrams» of 1946*, United States Institute of Peace, Washington 1991, p. 15.

3. Citato in Carolyn Woods Eisenberg, *Drawing the Line.The American Decision to Divide the Germany, 1944-1949*, Cambridge University Press, New York 1996, p. 488.

Quando risiedevo a Berlino durante la guerra ero rimasto colpito dal fatto che proprio Hitler, anche se per i motivi sbagliati e con malanimo, aveva in effetti portato a termine gran parte del lavoro tecnico dell'unificazione d'Europa. Aveva creato autorità centrali in una intera serie di aree: nei trasporti, nei servizi bancari, nell'approvvigionamento e nella distribuzione di materie prime, nel controllo di varie forme di proprietà nazionalizzata. Perché, mi chiedevo, questa situazione non poteva essere sfruttata utilmente dopo la vittoria degli alleati? Quello che occorreva era la decisione degli alleati di non distruggere questa rete di controlli centrali quando la guerra fosse finita ma piuttosto impadronirsene, rimuovere i funzionari nazisti che avevano fatto il lavoro, nominarne altri al loro posto (e non necessariamente tutti non tedeschi), e quindi completare questa unificazione fisica con una nuova autorità federale europea[4].

Questa considerazione lo fece diventare un deciso sostenitore dell'unità politica europea, dove in prospettiva la Germania avrebbe finito per giocare un ruolo egemone; come disse a Dean Acheson nell'ottobre del 1949: «spesso mi era sembrato, quando vivevo là durante la guerra, che quello che era sbagliato con il nuovo ordine di Hitler era il fatto che fosse di Hitler»[5].

Kennan si era dichiarato favorevole alla divisione della Germania fra Stati Uniti e Unione Sovietica, almeno fin dal 1945, quando aveva sostenuto che sarebbe stato meglio riconoscere francamente le zone di influenza, sulla base di quelli che erano i confini determinati dall'occupazione degli eserciti alleati. Il suo ragionamento si era sviluppato nell'ottica di salvare il salvabile, pensando che se non si creava un argine, un confine invalicabile, i sovietici si sarebbero presi tutta la Germania prima, e tutta l'Europa poi.

Il 6 marzo del 1946, poco dopo l'invio del suo famoso telegramma, Kennan aveva messo in guardia il suo governo sulle intenzioni sovietiche di creare una Germania comunista, affermando che una riunificazione tedesca sarebbe andata a tutto vantaggio dei russi[6]. Se questo era vero per Kennan c'erano solo due alternative: «1) lasciare ciò che resta della Germania unito nominalmente ma in gran parte vulnerabile alla penetrazione politica e all'influenza sovietica o 2) portare alla sua logica conclusione il processo di divisione che è cominciato a Oriente e cercare di salvare le zone occidentali della Germania isolandole dalla penetrazione orientale e integrandole in un modello internazionale di Europa occidentale piuttosto che in quello di una Germania unita»[7].

4. *Ibidem.*
5. Citato in John Lewis Gaddis, *The Long Peace. Inquiries Into the History of the Cold War*, Oxford University Press, New York 1989 (1987), p. 68.
6. Kennan a Byrnes, 6 marzo 1946, *Frus*, *1946*, V, p. 516-20.
7. *Ibidem*, p. 519.

Nel maggio successivo, di fronte alle manovre dei sovietici che cercavano di presentarsi agli occhi dei tedeschi come difensori della riunificazione della Germania, Kennan consigliò di allontanarsi unilateralmente dagli accordi di Potsdam. Gli Stati Uniti avrebbe dovuto proporre l'unificazione economica della Germania all'interno dei vecchi confini, cioè prima dell'annessione polacca. I sovietici avrebbero probabilmente rifiutato, perdendo la possibilità di passare per campioni dell'unità tedesca, e quindi «noi saremmo allora liberi di procedere all'organizzazione della Germania occidentale, indipendentemente dai russi, senza essere messi alla berlina come avversari dell'unificazione tedesca»[8].

Anche nel 1947 Kennan rimase su questa posizione, raccomandando a Marshall di mantenere la Germania fuori dal controllo comunista; se l'Urss avesse proposto degli accordi per un ritiro reciproco in modo da lasciare la Germania occidentale senza difese contro la penetrazione comunista, allora gli americani non avrebbero dovuto accettare; dovevano invece trarre il maggior beneficio possibile da una Germania divisa, portando la sua parte occidentale in «qualche forma di relazione accettabile con gli altri paesi dell'Europa occidentale»[9].

Un accordo su una Germania unificata che lasciasse i sovietici in posizione dominante doveva essere quindi scartato; Kennan, nell'aprile del 1947, si espresse molto chiaramente: «Noi insistiamo per stabilire un'autorità centrale tedesca lungo linee che renderanno impossibile all'Unione Sovietica dominare la Germania […], o per mantenere un controllo completo sulle zone occidentali […] Penso che questo possa significare la divisione della Germania, e tutti siamo d'accordo che questo non è desiderabile […] Spero che non arretreremo dal portare a termine questa divisione piuttosto che dare ai russi la possibilità di dominare l'intero paese»[10].

Fino al 1948 la politica riguardo alla Germania era stata, così come in Giappone, soprattutto appannaggio del Dipartimento della Guerra e del «governo militare» delle forze di occupazione nel territorio tedesco. Con il collasso dei colloqui fra i ministri degli esteri dei quattro alleati aggiornati *sine die* alla fine del 1947 – su temi come il trattato di pace e un'amministrazione tedesca unificata sotto controllo degli alleati, cui gradualmente restituire la responsabilità di governo – si era creata una situazione che richiedeva soluzioni politiche e quindi un maggiore intervento del Dipartimento di Stato.

Di fronte all'insuccesso della collaborazione con i sovietici, i paesi occidentali riesaminarono le loro politiche, arrivando a unificare le loro rispet-

8. Memorandum da Kennan a Carmel Offie, 10 maggio 1946, , *Frus*, *1946*, V, p. 556.
9. Pps/13, *Resume of the World Situation*, 6 novembre 1947, *Frus*, *1947*, I, p. 774.
10. Trascritto di domande e risposte dopo una conferenza di Kennan, Air War College, 10 aprile 1947, Kennan Papers, Box 17.

tive zone di occupazione, dopo le prime consultazioni esplorative fra Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia, tenute a Londra all'inizio del 1948. Quando nel giugno dello stesso anno le potenze occidentali annunciarono di essersi accordate sul cosiddetto «programma di Londra» – che aveva come obiettivo la costituzione di un governo tedesco occidentale – e come primo passo crearono una nuova moneta per la Germania occidentale – Stalin rispose imponendo il blocco totale delle vie di comunicazione di Berlino con l'Occidente, con l'eccezione di canali aerei strettamente limitati.

Con questa mossa i russi avevano messo gli occidentali di fronte a una scelta obbligata: o rinunciare a Berlino o abbandonare il programma di Londra e ritornare a trattare con i sovietici. In questa situazione pericolosa e incerta, mentre da una parte le trattative di Londra andavano avanti e Berlino veniva rifornita di cibo e di energia con uno spettacolare ma rischioso ponte aereo, nell'estate del 1948 venne richiesto l'intervento di Kennan e del Policy Planning Staff, con il compito di studiare delle proposte per un eventuale ritorno al tavolo di negoziazione con i sovietici.

Proprio nel corso del 1948, Kennan aveva cominciato a riconsiderare le soluzioni possibili al problema tedesco, perché pensava che la situazione fosse cambiata, grazie al successo del piano Marshall e al conflitto ideologico fra Iugoslavia e Unione Sovietica, che metteva quest'ultima sulla difensiva. Con l'approvazione dell'Erp si era raggiunto un grande risultato psicologico, rassicurando gli europei sul fatto che gli Stati Uniti non li avrebbero abbandonati. Per Kennan non esisteva più il pericolo che i tedeschi occidentali subissero il richiamo dell'Est. Anche l'esito positivo e il successo propagandistico del ponte aereo per rifornire Berlino durante il blocco dei sovietici finirono per rassicurarlo sulla preferenza della Germania nei confronti dell'Occidente.

Secondo il direttore del Policy Planning Staff nel 1948 la politica degli Stati Uniti nei confronti della Germania era cambiata: «c'era la nuova consapevolezza che la prosperità della Germania fosse vitale per la prosperità dell'Europa occidentale. Ma c'era ancora poca comprensione della necessità dell'unificazione europea come l'unica soluzione concepibile per il problema del rapporto della Germania con il resto d'Europa»[11]. La soluzione di una unione politica dell'Europa occidentale per «contenere» la Germania rimaneva per Kennan, così come nel 1942, l'unica soluzione possibile al problema tedesco.

Nella prospettiva del possibile incontro a breve fra i ministri degli esteri degli alleati, da tenersi a Mosca, agli inizi di agosto del 1948 il Pps si mise al lavoro per preparare le proposte sulla Germania da portare al meeting. A questo punto Kennan pensava che l'Unione Sovietica fosse nella disposi-

11. George F. Kennan, *Memoirs*, cit., p. 418.

zione giusta per arrivare a un accordo sulla Germania e l'Europa in generale[12].

Nella maggior parte delle discussioni il Policy Planning Staff fu affiancato da vari funzionari e militari con competenze sulla Germania. Il documento per un possibile accordo sulla Germania, il Pps/37, frutto come al solito soprattutto delle idee di Kennan, venne presentato il 12 agosto[13].

Secondo Kennan, prima di affrontare un incontro politico sulla sistemazione della Germania, occorreva rispondere a questa domanda: l'interesse nazionale degli Stati Uniti richiedeva un ritiro delle forze alleate, la fine del governo militare e la costituzione di un governo tedesco veramente indipendente o il programma già stabilito di mantenere divisa la Germania, impiegando forze militari e prestigio per rafforzare l'Europa occidentale? La risposta del Pps/37 si concentrava soprattutto sull'analisi della prima alternativa, quella che verrà proposta.

Occorreva prima chiarire cosa significava accettarla, rispetto alle posizioni precedenti nelle conferenze dei ministri degli esteri: a) non si parlava più di accordi e controlli quadripartiti come prerequisito per un governo provvisorio tedesco e il graduale ritiro delle truppe di occupazione; si trattava invece di costituire un governo tedesco con poteri reali e di ritirare le forze di occupazione, che avrebbero potuto essere ridotte di numero e stanziate in un'area periferica dello stato, per garantire i necessari controlli sulla demilitarizzazione; b) non ci sarebbe stato bisogno di un accordo di pace; c) si doveva estendere una soluzione del genere anche all'Austria.

I vantaggi della prima proposta erano molti. Si sarebbe evitato di congelare l'Europa in una situazione di divisione artificiale. Se le cose fossero andate avanti nella direzione che stavano prendendo, la situazione non sarebbe più stata flessibile e occidentali e sovietici avrebbero dovuto prendere misure che tendevano a perpetuare la divisione. Era ancora possibile intervenire, ma se si continuava secondo i programmi la Germania sarebbe stata divisa in due Stati e i paesi dell'Europa occidentale avrebbero dovuto muoversi verso una stretta alleanza militare con gli Stati Uniti, e questo avrebbe reso più difficile e improbabile un'eventuale uscita dei paesi dell'Europa orientale dalla sfera di influenza sovietica. Allora sarebbe stato molto più difficile «trovare "la strada per tornare indietro" verso un'Europa unita e libera»[14].

Altri vantaggi sarebbero stati la fine del blocco di Berlino, un arretramento a Oriente delle forze militari sovietiche, una diminuzione dei costi

12. John Lamberton Harper, *American Visions of Europe*, cit., p. 204.
13. Pps/37, *Policy Questions Concerning a Possible German Settlement*, 12 agosto 1948, *Frus*, *1948*, II, p. 1287-97; anche in Anna Kasten Nelson (a cura di), *The State Department Policy Planning Staff Papers 1948*, Garland, New York 1983, p. 322-34.
14. *Ibidem*, p. 325.

rappresentati dall'occupazione americana della Germania. Inoltre gli Stati Uniti avrebbero tratto vantaggio da una situazione politica favorevole. Tutti i rapporti indicavano che il blocco di Berlino aveva migliorato l'atteggiamento tedesco a favore dell'Occidente: era quindi il momento giusto per una transizione dal governo militare alla responsabilità politica dei tedeschi.

Se invece si fosse continuato a perpetuare la divisione d'Europa ci sarebbero stati questi svantaggi: il difficile problema di Berlino avrebbe continuato ad esistere; ci sarebbe stato un governo tedesco rivale nella zona sovietica con complicazioni per il progresso politico della parte occidentale; ci sarebbero state complicazioni crescenti nei rapporti con la Germania occidentale, dovute al mantenimento della divisione e all'occupazione militare. Inoltre l'azione dell'Erp a favore della Germania avrebbe potuto produrre risultati insoddisfacenti. Senza un rilassamento della situazione e lo scambio commerciale est-ovest gli aiuti del piano Marshall non sarebbero stati sufficienti a eliminare la dipendenza tedesca dagli Stati Uniti. D'altra parte l'unificazione tedesca sotto un proprio governo «non renderebbe più semplice il programma di ripresa nel breve termine, o ridurrebbe il suo costo – piuttosto il contrario. Ma sembrerebbe essere – nell'assenza di una vera federazione europea – l'unica strada attraverso la quale si potrebbe raggiungere nel lungo termine la ripresa tedesca e l'autosufficienza economica, diminuendo la responsabilità diretta di questo governo nei confronti degli affari economici della Germania»[15]. Per finire, avrebbero potuto nascere problemi con un Congresso stanco di destinare fondi al mantenimento della situazione in Germania.

Guardando le cose dal punto di vista opposto, gli svantaggi di non intraprendere il programma previsto sarebbero stati: il rischio di arrivare a uno stato nazionalista e autoritario dando ai tedeschi la responsabilità politica di governo; un governo tedesco unitario avrebbe aumentato i costi dell'Erp. Inoltre una Germania unita avrebbe reso più complicate le discussioni sull'Unione Occidentale e il Patto Atlantico: francesi e altri avrebbero potuto temere la partecipazione tedesca, spingendo immediatamente la Germania nel campo sovietico. Ancora, ristabilire la Germania come unico grande stato nel centro d'Europa sarebbe stato pericoloso: «nell'assenza di qualche vera unione delle nazioni europee, questo ricreerebbe essenzialmente lo status quo del 1920, e inviterebbe gli stessi disastri in conseguenza»[16].

Seguendo i programmi previsti i vantaggi sarebbero stati: si sarebbe realizzato il programma di Londra, costato molto tempo e fatica; l'Erp e

15. *Ibidem*, p. 328.
16. *Ibidem*, p. 330.

l'Unione Occidentale non avrebbero avuto intoppo; gli europei occidentali, soprattutto la Francia, si sarebbero sentiti rassicurati sapendo che le forze militari degli Stati Uniti sarebbero rimaste nel cuore dell'Europa; non ci sarebbe stata possibilità di un'estensione del potere poliziesco sovietico nel cuore della Germania.

La decisione da prendere era dunque non facile, ma per Kennan c'era un'occasione da cogliere, anche se significava scegliere la soluzione apparentemente più difficile:

> Sento che se la divisione dell'Europa non può essere superata pacificamente a questo punto, quando le linee di spaccatura non si sono ancora completamente consolidate attraverso il continente, quando l'Unione Sovietica (come credo) non è ancora pronta per un'altra guerra, quando il sentimento anticomunista in Germania è momentaneamente più forte del solito e quando l'area dei satelliti sovietici è turbata da dissensi seri, incertezza e disaffezione, allora non è probabile che ci saranno migliori prospettive per una soluzione pacifica dei problemi dell'Europa dopo un ulteriore periodo d'attesa.
> […] I più forti argomenti contro la soluzione che preferisco sono quelli che si riferiscono al pericolo di ristabilire una Germania unificata e al rischio implicito nel comportamento di una tale Germania nel futuro, in veste di membro potente della comunità europea. Queste sono argomentazioni serie, la cui forza non può essere negata. Io stesso non ho mai creduto che la ricostituzione della Germania in questo modo fosse la risposta desiderabile al problema tedesco.
> Ma chi supplica non può scegliere. Il fatto è che non c'è soluzione a questo problema tedesco se non nei termini di una Europa federata nella quale le varie parti della Germania possano essere assorbite. Senza un'Europa di questo tipo, la divisione della Germania sarebbe un tentativo futile di regressione. Un'Europa di questo tipo può essere creata solo dagli europei, non da noi. Ma essi non l' hanno ancora creata; e sembra che ci vorrà molto tempo prima che lo facciano[17].

Secondo Miscamble la nuova posizione di Kennan era stata determinata dal blocco di Berlino e da altri fattori, come la sua avversione alla militarizzazione del contenimento attraverso iniziative come quella dell'Unione Occidentale; inoltre aveva avuto un grande peso l'opinione di Lippmann, molto stimato da Kennan. Criticando l'articolo di «X» Lippmann aveva arguito che il ritiro delle forze d'occupazione era il prerequisito per arrivare alla pace in Europa; aveva inoltre auspicato una Germania smilitarizzata e neutrale come condizione per il ritiro degli eserciti e la ricostituzione di un equilibrio di potere europeo[18]. In ogni caso occorre sottolineare la fles-

17. *Ibidem*, p. 332.
18. Wilson D. Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy*, cit., p. 146-47.

sibilità di Kennan, pronto a sfruttare le occasioni create dal mutamento delle situazioni politiche.

Prima di sottoporre il documento a Marshall, Kennan lo fece circolare per commenti e valutazioni all'interno del Dipartimento, con reazioni per lo più non favorevoli. Fra queste spiccavano quelle di John Hickerson, capo della Divisione affari europei (Eur), e dei suoi collaboratori Jacob Beam e Theodore Achilles, e di Jacques J. Reinstein, assistente del Segretario di Stato per gli affari economici. Marshall diede comunque a Kennan il via libera per continuare ad approfondire l'argomento, coinvolgendo anche altri esperti e consiglieri esterni. Il Pps si avvalse di ex esponenti dell'amministrazione come Dean Acheson, che presto avrebbe sostituito Marshall, e rappresentanti del mondo accademico e del mondo degli affari, nonché delle gerarchie ecclesiastiche. Venne costituito un gruppo speciale che conferì con il Pps il 15 e il 16 settembre.

Le proposte di Kennan, esposte nel documento Pps/37 vennero alla fine approvate e il lavoro poté così continuare; il 12 novembre del 1948 fu presentato al segretario Marshall il piano per la Germania definito «programma A», una versione più dettagliata e leggermente rivista di quanto era stato proposto nel Pps/37[19].

Nella presentazione del programma Kennan precisò le modalità per l'attuazione del piano. Prima di tutto occorreva un accordo quadripartito su un apparato di controllo per supervisionare l'attuazione del programma, con insistenza da parte americana perché non ci fosse il potere di veto individuale. Poi ci sarebbero state le elezioni sotto controllo internazionale e la costituzione di un governo provvisorio per tutto il paese. In concomitanza con la costituzione del nuovo organo provvisorio, il governo militare sarebbe cessato e le forze alleate si sarebbero ritirate in aree periferiche da presidiare, poste in modo tale che le loro linee di comunicazione non passassero attraverso il territorio tedesco.

Garanzie elaborate erano state studiate contro l'uso improprio della polizia tedesca da parte di estremisti di destra o di sinistra nel processo di transizione dal governo militare a una autorità tedesca. Ulteriori dettagli erano stati dedicati a impedire controlli o influenze indebite o non democratiche da qualsiasi parte. Erano state precisate disposizioni per mantenere completamente smilitarizzata la Germania. Si raccomandava l'utilizzo eventuale del programma A solo dopo aver raggiunto un accordo con inglesi e francesi. Per il problema dell'atteggiamento dei russi, scriveva Kennan:

Naturalmente mi fu anche chiesto che cosa avremmo fatto se francesi e inglesi avessero accettato l'idea ma i russi – come era piuttosto probabile aspettarsi – in-

19. Pps 37/1, *A Program for Germany (Program A)*, 12 novembre 1948, *Frus*, *1948*, II, p. 1325-38.

vece non l'avessero. La mia risposta era che allora saremmo andati avanti nella realizzazione del Programma di Londra (sempre assumendo, naturalmente, che avremmo potuto trovare qualche altra soluzione al problema del blocco di Berlino), ma che avremmo tenuta aperta l'offerta. In questo modo avremmo lasciato ai russi l'onere di portare alla divisione finale della Germania, così come avevamo fatto nel caso del piano Marshall riguardo a tutta l'Europa. Avremmo quindi almeno definito in base a quali termini eravamo preparati a consentire la rimozione della divisione della Germania; avremmo anche reso evidente che non eravamo avversi per principio alla sua rimozione. Avremmo evitato le incomprensioni che potevano sorgere se avessimo avanzato proposte che avevano l'aria di non offrire possibilità serie per superare la divisione. In questo modo, la porta per un eventuale accordo sarebbe rimasta aperta; e noi saremmo stati difesi dagli effetti propagandistici di qualsiasi proposta per una soluzione tedesca complessiva che i russi avessero a loro volta presentato.[20]

Il programma era stato pensato per la conferenza dei ministri degli esteri, dal momento che essa costituiva l'unica sede nella quale sarebbe stato possibile trasformare la proposta in un accordo quadripartito, anche se avrebbe potuto essere utilizzato in altre sedi.

L'Europa come terza forza

Il «programma A» era un piano molto articolato e raffinato, che puntava ad arricchire gli strumenti a disposizione del governo offrendo un'alternativa al Programma di Londra, da usare solo se le circostanze lo avessero permesso; da tenere comunque in conto perché poteva essere utilizzato per quella che a Kennan sembrava la soluzione preferibile, quella che avrebbe evitato di cristallizzare per decenni, come poi di fatto avvenne, la divisione della Germania e dell'Europa: un ritiro di comune accordo delle truppe di occupazione e la fine del governo militare. Nel compilare le proposte del suo piano, Kennan era spinto dall'urgente necessità di trovare una soluzione al problema del blocco di Berlino: secondo lui «la posizione degli occidentali a Berlino non avrebbe mai potuto essere comoda, e la gente dei settori occidentali insieme alle guarnigioni occidentali avrebbe dovuto vivere costantemente sull'orlo di un abisso, finché il territorio intorno alla città fosse rimasto sotto l'occupazione dei russi e l'autorità dei comunisti»[21].

Kennan aveva ragione nel considerare la situazione anomala di Berlino come fonte di conflitto e di crisi, anche se col senno di poi occorre dire che

20. George F. Kennan, *Memoirs*, cit., p. 425-26.
21. *Ibidem*, p. 425.

la situazione penalizzava di più i sovietici degli americani. Aver mantenuto una testa di ponte all'interno del territorio controllato dai comunisti, con tutte le sue possibilità di propaganda, di spionaggio, di drenaggio delle risorse avversarie in quanto via di fuga verso l'occidente, si rivelò alla fine una fonte di continuo stress soprattutto per il sistema sovietico.

Il piano fu criticato da responsabili della politica tedesca come il generale Lucius Clay e Robert Murphy, o da esperti sovietici come Bohlen, che ritenevano impossibile un ritiro da parte dei russi; Hickerson pensava che la presentazione del piano avrebbe creato conflitti all'interno del fronte occidentale. Il sottosegretario Lovett chiese a Kennan di riconsiderare le sue proposte in base alle critiche ricevute[22]. Poco dopo, nel gennaio del 1949 Dean Acheson fu nominato Segretario di Stato e J. E. Webb ebbe l'incarico di sottosegretario al posto di Lovett. Acheson lasciò Kennan al suo posto di direttore del Pps e contemporaneamente lo nominò «counselor» del dipartimento, un posto lasciato libero da Bohlen, che corrispondeva a un alto consigliere politico del segretario.

Acheson non aveva pregiudizi sul problema tedesco e già nel 1946, come è stato precedentemente analizzato, aveva partecipato alla stesura di un piano per impedire la divisione dell'Europa e della Germania. Il 24 gennaio del 1949, tre giorni dopo il giuramento per l'incarico, Acheson riferì a Truman che il Pps avrebbe preparato un documento sulla Germania da sottoporre al National Security Council, e quindi alla sua approvazione. Il 28 gennaio fu istituita una sottocommissione del Nsc per affrontare il problema della Germania, composta dai segretari di stato, della difesa, dell'esercito e dal direttore dell'Economic Cooperation Administration (Eca). In più venne organizzato un gruppo di funzionari ed esperti, fra cui Kennan che rivestì spesso il ruolo di presidente, per redigere una dichiarazione sulla politica americana nei confronti della Germania. Poiché i lavori languivano, Kennan decise di recarsi in Germania per studiare la situazione.

Prima di partire preparò un documento sulla sua opinione riguardo al problema tedesco, con l'evidente intento di ridare vita alla discussione in merito[23]. Kennan sostenne fra l'altro che se fossero stati applicati gli accordi di Londra per la costituzione di uno Stato federale della Germania occidentale, il nazionalismo esistente si sarebbe rafforzato in modo irreparabile e avrebbe potuto costituire un ostacolo all'integrazione europea e peggiorare le relazioni con i paesi occupanti che avevano imposto le loro condizioni. Il nuovo governo avrebbe potuto cercare consenso interno polemizzando con i paesi occidentali che avevano imposto restrizioni e divieti all'economia tedesca e avrebbe potuto negoziare direttamente con

22. Wilson D. Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy*, cit., p. 152-54.
23. Documento di Kennan senza titolo, 8 marzo 1949, *Frus*, *1949*, III, p. 96-102.

l'Unione Sovietica per riavere indietro la sua parte orientale. Kennan suggerì anche di non costituire un governo tedesco occidentale formale, ma di creare un governo provvisorio con ampi poteri, lasciando però la sovranità nelle mani delle potenze occupanti. In questo modo cercava di ridurre il carattere definitivo della divisione della Germania secondo il programma di Londra, lasciando spazio a eventuali negoziazioni sulle linee del «programma A» e mantenendo aperta la possibilità di raggiungere l'obiettivo di un ritiro dell'Unione Sovietica dall'Europa orientale.

Queste sue considerazioni furono accolte sfavorevolmente da quello che Kennan definiva «occupational establishment» della Germania (fra cui Clay e Murphy) e da Hickerson, che si erano a lungo impegnati nella formulazione del Programma di Londra. Per questi funzionari era ormai troppo tardi per cambiare quanto era già stato deciso sulla formazione di un governo tedesco occidentale, sulla base di impegni assunti nei confronti dei tedeschi, degli inglesi e dei francesi.

Davanti a questi giudizi Kennan si era rassegnato, ma fu Acheson a spingerlo a non demordere perché i suoi argomenti erano convincenti: il segretario pur non bloccando la realizzazione del programma di Londra, decise di rimandare ogni decisione finale sulla Germania, chiedendo a Kennan di portare informazioni aggiornate dalla Germania e le sue considerazioni sulla situazione attuale per avere una base per una politica di lungo termine[24].

Kennan partì il 10 marzo per un viaggio di due settimane attraverso le città principali della Germania. Durante la sua assenza, Acheson accettò di discutere sulla Germania con i ministri degli esteri di Inghilterra e Francia, in concomitanza con il loro arrivo agli inizi di aprile per firmare il Trattato Nord Atlantico (Nat): era quindi necessario raggiungere una posizione negoziale precisa sulla Germania prima dell'incontro. Nello stesso periodo un inviato di Acheson, Philip C. Jessup, iniziò trattative segrete con il rappresentate sovietico all'Onu, Jacob Malik, facendo intravedere la fine del blocco di Berlino e una probabile riunione del Consiglio dei ministri degli esteri. Acheson richiamò Kennan negli Stati Uniti per avere il suo parere su questi sviluppi.

Le preoccupazioni per i compiti a breve termine fecero ben presto trascurare le politiche di lungo respiro: il rapporto di Kennan del 29 marzo, che ribadiva le convinzioni espresse nei suoi precedenti documenti, venne trascurato per la necessità di preparare i colloqui con gli inglesi, definire le proposte del governo americano sulle procedure e i termini del programma di Londra e le clausole del nuovo statuto di occupazione.

24. *Frus*, *1949*, III, p. 102-5.

Il 31 marzo Acheson presentò a Truman un documento in gran parte influenzato da Murphy. Il documento, approvato dal presidente, non sconfessava l'obiettivo a lungo termine di una unificazione della Germania, ma andava nella direzione opposta rispetto ai suggerimenti di Kennan: l'obiettivo politico americano era identificato nell'inseri-mento della Germania o della sua parte occidentale nella nuova struttura comune dell'Europa occidentale, all'interno della quale essa avrebbe avuto gli stessi diritti e obblighi degli altri paesi. I tempi e le procedure per la formazione di un governo federale tedesco secondo gli accordi di Londra, con il conseguente ridimensionamento dell'impegno militare, avrebbero dovuto essere subordinati alla definizione di una struttura comune di integrazione delle economie e delle politiche dei vari paesi europei, all'interno della quale avrebbe trovato una collocazione anche il nuovo Stato tedesco.

Occorreva favorire la collaborazione fra il popolo tedesco e tutti gli altri popoli europei per la costruzione di una nuova comunità di interessi e benefici reciproci. La Germania avrebbe dovuto essere integrata nell'Erp, per beneficiare delle risorse previste dal programma di aiuti alla ricostruzione. Il governo avrebbe dovuto assicurarsi che tutti i paesi, Germania compresa, le cui capacità industriali venissero ripristinate attraverso le risorse dell'Erp, non cadessero in seguito nella sfera di influenza del regime sovietico. Nel lungo termine la costituzione di una struttura di difesa comune e la ricostruzione delle economie dei vari paesi, compresa la Germania, avrebbero diminuito le possibilità di aggressioni sovietiche contro la Germania e qualsiasi paese europeo.

Il governo americano avrebbe garantito ai paesi europei alleati e al popolo tedesco che non avrebbe ritirato le proprie forze armate dalla Germania occidentale fino a quando non fosse stata assicurata la pace in Europa. In seguito la Germania o la sua parte occidentale, diventata un membro della nuova struttura comune, avrebbe potuto dare il proprio contributo militare per il mantenimento della sicurezza in Europa. Il documento inoltre raccomandava di non sospendere o rimandare il programma di Londra per negoziare con i sovietici temi come il blocco di Berlino e la costituzione di un governo delle zone unificate[25].

Si arrivò a un accordo con i russi per la fine del blocco di Berlino, da attuarsi il 12 maggio: il 23 maggio ci sarebbe stato un incontro fra occidentali e sovietici a Parigi per discutere il problema di Berlino e della Germania. Di fronte a questa prospettiva venne riconsiderato anche il «programma A». All'interno del Dipartimento si scontrarono due posizioni: la prima spingeva a mantenere la divisione della Germania perché una Germania occidentale si sarebbe più facilmente integrata nell'Europa occidentale; la

25. Il segretario di stato al presidente, 30 marzo 1949, *Frus*, *1949*, III, p. 140-55.

seconda, impersonata da Kennan, mirava a mettere fine alla divisione della Germania a condizione che finisse anche la divisione dell'Europa. Il 19 aprile Jessupp propose ad Acheson di adottare il «programma A» come documento base di discussione per l'imminente incontro di Parigi.

Il piano di Kennan non riuscì neppure ad arrivare nella capitale francese, cadendo sotto i colpi soprattutto dell'establishment militare: il generale Clay lo descrisse come un piano suicida per gli obiettivi americani; il generale Omar Bradley – a capo dello stato maggiore delle forze armate – sostenne che il ritiro quadripartito favoriva militarmente i sovietici, il cui spostamento a est non era sufficiente a rimuovere la loro minaccia alla Germania e all'Europa, convincimento ribadito da altri esponenti dei vertici militari. Il colpo di grazia venne dato da una «fuga di notizie» sul «programma A», con un articolo del «New York Times» del 12 maggio che descriveva acriticamente il proposito di ritirare le truppe dalla Germania, notizia che fu accolta con scandalo e preoccupazione da inglesi e francesi che temevano soprattutto la riduzione dell'impegno militare americano in Europa. I francesi continuavano a pensare che una Germania divisa sarebbe stata molto meno pericolosa per la loro sicurezza. La conclusione di tutto ciò fu che il piano non venne presentato[26].

A Parigi non ci fu nessun accordo, con l'Unione Sovietica che non aveva nessuna proposta per la Germania nel suo complesso e che, come i francesi, temeva una Germania riunificata: la divisione venne quindi formalizzata indefinitamente. Dopo un tortuoso percorso e un lungo impegno da parte di Kennan, il «piano A» venne accantonato, anche se il suo autore cercò altre occasioni per resuscitarlo. La più clamorosa ebbe luogo dopo che Kennan si era ritirato dal Dipartimento di Stato e dopo la sua breve e controversa esperienza di ambasciatore in Unione Sovietica, nel 1952. Kennan tornò a esprimere le sue idee in antitesi a quelle ufficiali, nel corso di una serie di conferenze radiofoniche per l'inglese Bbc, andate in onda nel tardo autunno del 1957, le cosiddette «Reith Lectures».

Le «Reith Lectures» erano una serie di interventi radiofonici in diretta, molto seguiti, tenuti una volta all'anno da una personalità appositamente invitata dalla Bbc. Si sviluppava in sei successive puntate, ogni domenica mattina dopo il radio giornale delle nove, con una durata di circa mezz'ora. Kennan si trovava in Inghilterra, invitato a Oxford come professore di storia per l'anno accademico 1957-58. Due dei suoi interventi, che affrontavano la questione tedesca e il problema delle armi nucleari, gli attirarono l'attenzione dei media a livello internazionale, suscitando un infuocato dibattito; Ernst Nolte scrisse che le conferenze tenute alla radio da Ken-

26. Wilson D. Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy*, cit., p. 166-71.

nan lo avevano elevato «al più alto livello di notorietà che il mondo occidentale può conferire nel campo politico-intellettuale»[27].

La Germania occidentale era ormai da due anni un membro della Nato e stava completando un programma di riarmo; si stava allora discutendo se le forze armate dei membri continentali della Nato, compresa la Germania, dovessero basarsi sulle armi nucleari o se l'uso di queste dovesse essere ancora riservato ai due membri dell'alleanza che già possedevano armamenti nucleari. Su questo problema era stato organizzato un summit dei paesi Nato, che avrebbe dovuto iniziare il giorno dopo l'ultima trasmissione di Kennan.

Kennan era contrario sia alla Germania nella Nato che al dispiegamento di armi nucleari, che avrebbero ulteriormente complicato qualsiasi possibilità di negoziare con i russi sui problemi della sicurezza europea. Inoltre armare i paesi europei e la Germania con arsenali nucleari avrebbe voluto dire che ogni eventuale soluzione del problema della divisione tedesca e dei satelliti sovietici avrebbe richiesto anche un accordo complessivo sugli armamenti nucleari, rendendo ancora più complessa una situazione già molto difficile in partenza.

Nuovi avvenimenti stavano peggiorando lo scenario: il 26 agosto del 1957 i russi avevano annunciato di avere sperimentato con successo il primo missile balistico intercontinentale, il 4 ottobre avevano scioccato il mondo lanciando nello spazio il primo satellite, lo Sputnik. Tutto questo sembrava presagire un pericoloso sorpasso tecnologico, causando molto allarme in Occidente. Secondo Kennan questo dava fiato a quelli che chiedevano di accelerare la corsa al riarmo per sbaragliare i sovietici in questa gara, che «dava argomenti efficaci ai vari entusiasti degli armamenti nucleari nel complesso militare-industriale americano. Che la pericolosità e l'ammontare di spesa di questa competizione dovesse giungere a un nuovo e più alto livello proprio quando le prospettive di negoziati in questo campo stavano per essere peggiorate dall'introduzione di armi nucleari nelle forze armate dei paesi della Nato continentale, era uno sviluppo che allarmava e sgomentava molta gente oltre a me»[28].

La repressione della rivolta ungherese di un anno prima sembrava a Kennan un'ulteriore conferma dell'urgenza di risolvere il problema della divisione della Germania e dell'Europa, ridando stabilità al Vecchio Continente. Inoltre c'erano molti segnali che i sovietici desiderassero aprire dei negoziati per evitare l'armamento nucleare della Germania occidentale. Osservava ancora Kennan che «l'attrattiva dell'idea di una neutralizzazione militare e politica di ulteriori porzioni d'Europa era stata rafforzata

27. Citato in Anders Stephanson, *Kennan and the Art of Foreign Policy*, cit., p. 152.
28. George F. Kennan, *Memoirs, 1950-1963*, Little, Brown & Co., Boston 1972, p. 240.

dall'esempio positivo della Iugoslavia, ora effettivamente diventata neutrale grazie alla sua stessa risoluta azione, e dell'Austria, che era stata resa politicamente neutrale e da cui erano state alla fine ritirate le forze sovietiche e occidentali, per accordo fra le grandi potenze, nel corso dei precedenti due anni»[29].

Nei suoi interventi radiofonici Kennan ribadì le sue precedenti posizioni come direttore del Policy Planning Staff: chiedeva con forza una revisione delle posizioni occidentali sul problema tedesco e criticava la richiesta di lasciare un'eventuale Germania riunificata libera di entrare nella Nato. Per Kennan si trattava di una posizione non realistica, che in pratica chiedeva ai sovietici di ritirare le proprie forze dal centro dell'Europa senza avere nulla in cambio. Inoltre basare la sicurezza dell'Europa sulla presenza di truppe americane in Germania non andava bene; questo concetto, secondo Kennan:

> esige troppo, e per troppo tempo, dagli Stati Uniti, che non sono una potenza europea. Non rende giustizia alla forza e alle capacità degli stessi europei. Lascia irrisolti gli accordi assai precari e pericolanti che ora governano lo status di Berlino – la cui minima perturbazione può causare una nuova crisi mondiale. Non tiene conto dell'attuale pericolosa situazione nell'area dei satelliti. Rende permanente ciò che intendeva essere provvisorio. Implicitamente, concede metà dell'Europa ai russi[30].

Anche se i sovietici non avevano mostrato recentemente entusiasmo per l'unificazione tedesca, gli Stati Uniti non avevano tentato ancora dei negoziati su basi serie. «Finché non smettiamo di spingere il Cremlino contro una porta chiusa», diceva Kennan, «non sapremo mai se sarebbe pronto a passare attraverso una porta aperta»[31].

In caso di un'offerta fatta in modo da essere accettabile per i sovietici, i leader dei paesi loro satelliti sarebbero stati d'aiuto nello sforzo di arrivare alla soluzione. Occorreva che gli Stati Uniti si dichiarassero a favore di una Germania unificata, neutrale e in gran parte disarmata. Questo andava negli interessi degli americani: era infatti «molto più desiderabile allontanare le forze sovietiche dall'Europa centrale e orientale che allevare un nuovo esercito tedesco con il proposito di far loro opposizione mentre rimangono là»[32].

Lo scalpore suscitato dagli interventi radiofonici di Kennan fu enorme, e i mass media diedero loro più rilevanza e spazio dei colloqui della Nato a

29. *Ibidem*, p. 241.
30. *Ibidem*, p. 242-43.
31. *Ibidem*, p. 243.
32. *Ibidem*.

Parigi, ma nonostante il clamore tutto l'establishment politico occidentale attaccò le sue posizioni, che non ebbero quindi nessun effetto. Fra gli altri, Acheson criticò duramente le idee sulla soluzione del problema tedesco, visto come un pericoloso «disimpegno» e un «vuoto» che avrebbe avvantaggiato militarmente l'Unione Sovietica[33].

Oltre all'ex Segretario di Stato fu contrario anche quello in carica allora, John Foster Dulles, che in quel momento stava spingendo per riarmare i tedeschi, e il cancelliere Adenauer, da sempre ostile a una Germania neutrale. La critica a Kennan fu vasta e unanime, come racconta lui stesso:

> L'accoglienza suscitata da queste «Reith lectures» – il diluvio di pubblicità, le centinaia di commenti, gli attacchi ingiusti, le critiche sferzanti – tutto questo significò per me, nel senso più letterale del termine, una esperienza traumatica. Ero completamente atterrito e sconvolto dal tumulto che avevo scatenato. Non ero in grado di giudicare se quello che avevo fatto era ammirevole o orribile; ma era chiaro che avevo fatto qualcosa di molto diverso da ciò che avrei voluto fare. Quando le conferenze finirono, ero troppo scioccato per essere in grado di leggere persino le reazioni critiche più importanti che esse stavano provocando[34].

Kennan scoprì di essere nuovamente tornato alla sua frustrante posizione di partenza ai tempi del suo servizio diplomatico: un critico inascoltato della politica ufficiale del suo governo. La riunificazione della Germania e di tutta l'Europa avrebbe dovuto attendere ancora molti anni. Alla flessibilità diplomatica e alla politica della porta aperta si era preferito, con la complicità degli stessi europei, la sicurezza delle posizioni acquisite, la cristallizzazione senza rischi di una divisione a tempo indeterminato.

L'unità europea secondo Kennan

Come si è visto, Kennan era stato un promotore dell'idea di unità europea anni prima di diventare direttore del Pps. Dopo averla iniettata nel piano Marshall, spingendo per un'azione comune, non da nazionalisti, degli europei, l'aveva ancora ribadita nei documenti dello staff:

> La reazione originale al discorso di Harvard, sia in Europa che qui, ha dimostrato quanto il concetto di unità europea sia di vitale importanza per il successo di un programma di aiuto. A meno che il programma non operi effettivamente per avvicinare insieme i paesi che vi partecipano, fallirà certamente il suo obiettivo prin-

33. Vedi Dean Acheson, *The Illusion of Disengagement*, «Foreign Affairs», 36, aprile 1958, p. 371-82.

34. George F. Kennan, *Memoirs, 1950-1963*, cit., p. 255. Fra i suoi critici c'erano anche politologi che Kennan stimava molto, come Raymond Aron e Walter Lippmann.

cipale, e non assumerà, agli occhi dell'opinione pubblica del mondo, la dignità e il significato che lo distinguerebbe dagli sforzi precedenti nel campo dell'aiuto economico all'estero[35].

Kennan, all'interno del Dipartimento di Stato, era quello che con più coerenza cercava di definire una politica nei confronti dell'Europa, anche nei suoi aspetti di lungo termine. Secondo lui non esisteva una politica ufficiale su questo tema da parte del governo, anche se la spinta per una qualche forma di integrazione era generalmente condivisa da molti politici e funzionari. In realtà dalla primavera all'autunno del 1949 si svolse ai vertici dell'amministrazione un dibattito sempre più articolato sull'integrazione europea, che portò alla definizione di politiche precise e coerenti.

In un documento segreto del febbraio 1949, Kennan definiva i principi con cui gli Stati Uniti avrebbero dovuto impostare una politica rivolta alla soluzione del problema tedesco. Fra questi principi spiccava una delle idee chiave del *global planner*, quello di affrontare il problema della Germania correlandolo al rapporto di questa con le altre nazioni europee. Occorreva inventare un nuovo rapporto fra Germania e stati vicini: «Chiaramente, la Germania non può essere inserita in maniera soddisfacente nella comunità europea fino a che non c'è una struttura adeguata di unione europea generale in cui la Germania possa essere assorbita»[36].

Per Kennan le altre nazioni europee potevano affrontare il problema tedesco solo se esisteva fra loro un rapporto più stretto; anzi, se non funzionavano altri stimoli per arrivare a un'unione più stretta, si poteva stimolare il comune interesse a risolvere il problema tedesco. Quanto alla politica generale degli Stati Uniti, riguardo all'Europa occidentale, Kennan finiva per scrivere la più succinta e precisa definizione della politica dell'amministrazione Truman:

Gli Stati Uniti favoriscono una associazione più stretta delle nazioni d'Europa su una base coerente con la Carta delle Nazioni Unite, sia per motivi generali sia per la sua potenziale utilità nel facilitare una soluzione del problema tedesco. Per principio, non si opporranno al movimento verso l'unione europea, al contrario lo sosterranno e incoraggeranno quando possibile. Ma considerano che la forma e la velocità del movimento in questa direzione sono di competenza degli stessi europei. E mentre potrebbero avere dei punti di vista su vari aspetti di questi problemi e potrebbero volerli dichiarare di tanto in tanto, non si ripromettono di prendere la

35. *Pps/23*, 24 febbraio 1948, in Nelson, Anna Kasten (a cura di), *The State Department Policy Planning Staff Papers, 1948*, cit., p. 109.

36. *Paper prepared by the Chairman of the Steering Group of the National Security Council Sub-Committee on the German Question (Kennan)*, 7 febbraio 1949, *Frus, 1949*, III, p. 91.

guida nella loro soluzione o di esercitare una forte pressione sui governi europei a questo proposito[37].

In realtà gli Stati Uniti avevano un potere che erano spesso tentati di esercitare, come si deduce da un altro punto del documento, dove si affermava che gli Stati Uniti consideravano il problema della ripresa economica della Germania solo come parte della ripresa economica di tutta l'Europa, e quindi non avrebbero favorito un paese rispetto a un altro ma avrebbero fornito aiuto soltanto nell'ottica dell'obiettivo di una ripresa generale.

Dopo la sconfitta del «programma A» Kennan tornò a occuparsi del problema dell'unità d'Europa nella primavera del 1949. Varie organizzazioni ormai erano state create per realizzare gli interessi comuni degli europei, soprattutto occidentali, come la Commissione economica per l'Europa (Ece), l'Organizzazione per la cooperazione economica europea (Oece), la Nato, il Consiglio d'Europa, l'Unione Occidentale di Bruxelles. Secondo Kennan:

> Questa proliferazione di forme organizzative, tutte diverse nella composizione dei membri, sollevavano naturalmente la questione di come, se volevamo davvero vedere l'unione europea diventare una realtà, avevamo considerato il suo sviluppo: cioè in quale insieme di paesi; attraverso lo sviluppo di quale, se era il caso, di queste forme organizzative esistenti; e fino a quale grado di fusione della sovranità. C'era bisogno di chiarire questi problemi all'opinione americana, non soltanto perché stavamo spingendo gli europei in direzione dell'unificazione e quindi avevamo il dovere di dir loro quello che avevamo in mente quando usavamo queste parole, ma anche perché i problemi in questione erano destinati ad avere effetto in molti punti sui nostri modi di determinare le politiche: la politica verso la Germania, la politica verso i paesi dell'Europa orientale, la politica verso la Gran Bretagna, la politica nei confronti dei problemi presentati dalla posizione della Gran Bretagna nel commercio e nella finanza mondiali e i suoi rapporti con il Commonwealth. E poiché l'unificazione europea era un problema che, per ammissione generale, si riferiva a un futuro di lungo termine dell'Europa piuttosto che al presente, rappresentava un richiamo naturale alle attenzioni di quella unità del Dipartimento di Stato che si chiamava Policy Planning Staff[38].

Uno dei problemi più complicati era quello dell'atteggiamento degli inglesi nei confronti dell'unità europea, da una parte spinti dagli americani e dall'entusiasmo che si stava diffondendo nel continente, dall'altra in una posizione speciale sul piano internazionale e riluttanti a cedere una minima parte della loro sovranità. Kennan si propose di visitare il Foreign Office

37. *Ibidem*.
38. George F. Kennan, *Memoirs*, cit., p. 450.

per uno scambio di opinioni sull'argomento, visita che fu bene accetta agli inglesi. Prima della sua partenza, durante i mesi di maggio e giugno, il Policy Planning Staff, con l'assistenza di un notevole numero di consulenti prestigiosi, lavorò per delineare una serie di tesi da porre come base dell'incontro con gli inglesi[39].

I documenti del Policy Planning Staff e i notevoli seminari presieduti da Kennan in questo periodo contribuirono a definire in modo determinante la politica sull'unità europea del Dipartimento di Stato[40].

Nelle sue discussioni con i consulenti Kennan dimostrò di perseverare nella strategia che aveva incorporato nel «programma A», nonostante la bocciatura ricevuta. Continuava infatti a difendere l'idea di una Europa unita e autonoma, un terzo polo indipendente fra est e ovest, che avrebbe ridotto l'impegno degli gli Stati Uniti, che dovevano «avere un ruolo più modesto nel mondo»[41]. Il 7 luglio Kennan, con l'assenso di Acheson, presentò il documento finale da usare come base di discussione durante la sua visita a Londra, concordata con il Foreign Office[42].

Il documento iniziava con i motivi per cui gli inglesi volevano avere uno scambio di opinioni con gli americani: 1) si erano già impegnati in molte organizzazioni; 2) questi impegni erano molto vicini al punto massimo cui potevano spingersi senza limitare la loro sovranità; 3) temevano che ulteriori mosse non solo li potessero portare a un punto di non ritorno nella riduzione della sovranità, ma anche avevano paura di ritrovarsi in qualche forma di unione che gli Stati Uniti non avevano intenzione di sostenere. Inoltre gli Stati Uniti li avevano esortati all'unione in molte dichiarazioni ufficiali come la risoluzione di Fulbright che auspicava gli Stati Uniti d'Europa; l'Economic Cooperation Act del 1948 che dichiarava che la politica degli Stati Uniti incoraggiava l'unificazione dell'Europa; il discorso di Foster Dulles a Parigi nel novembre del 1948; le parole di Acheson a New York prima del meeting dei ministri degli esteri della primavera del 1949: «Un obiettivo fondamentale degli Stati Uniti è che il popolo tedesco, o quanto è possibile di esso, sia integrato in una nuova struttura comune dei popoli liberi d'Europa». Secondo Kennan questi esempi giustificavano

39. Fra i consulenti c'erano il fisico J. Robert Oppenheimer; Robert W. Woodroff, presidente della Coca Cola Company; il banchiere Frank Altschul, che avrà un ruolo importante nella creazione di Radio Free Europe; i politologi Arnold Wolfers e Hans Morgenthau; il teologo Reinhold Niebuhr; il generale Walter Bedell Smith e John McCloy, alto commissario per la Germania, e molti altri.

40. Michael Hogan, *The Marshall Plan*, cit., p. 258.

41. Citato in Wilson D. Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy*, cit., p. 284.

42. *Pps/55, Outline: Study of U.S. Stance Toward Question of European Union*, 7 luglio 1949, in Anna Kasten Nelson (a cura di), *The State Department Policy Planning Staff Papers 1949*, Garland, New York 1983, p. 82-100.

i sentimenti degli inglesi, che si sentivano spinti dagli americani verso una più grande unione senza sapere cosa questi avessero in mente di preciso.

Il direttore del Policy Planning Staff criticava anche il fatto che spesso venivano espresse opinioni che non erano il prodotto di una posizione dibattuta e ufficiale da parte del governo su questo problema. Alcuni dei consulenti esterni erano inclini a pensare «che l'unione europea non era né necessaria, né possibile o desiderabile». Kennan nuovamente ribadiva l'obiettivo strategico dell'unità europea: «Crediamo che una qualche forma di unione è necessaria in Europa se vogliamo che parti industrialmente avanzate del continente abbiano qualche possibilità concreta di resistere in modo permanente alle pressioni da parte della Russia». E questo soprattutto, ancora una volta, perché non c'era soluzione al problema tedesco all'interno del concetto di sovranità nazionale.

Se il vantaggio politico dell'unione era chiaro, più incerto era per Kennan il vantaggio economico a lungo termine di una operazione di questo genere, dal punto di vista degli europei. Come puntualizzerà in seguito, l'unificazione europea non era quindi realmente necessaria come prerequisito per la ripresa economica europea come si pensava a Washington – o perlomeno si trattava di qualcosa ancora da provare con certezza. L'unificazione era invece necessaria per trovare una soluzione soddisfacente al problema tedesco: «solamente qualche genere di federazione europea poteva dare alla Germania un posto nella comunità europea che sarebbe stato tranquillo e sicuro per tutti gli interessati»[43].

Il documento continuava analizzando le varie organizzazioni e le aree geografiche per una possibile unità, esaminando gli atteggiamenti e i limiti dei vari governi, con particolare riguardo nei confronti degli inglesi. Secondo Kennan gli inglesi rappresentavano un ostacolo all'unione europea perché non erano disposti a una minima rinuncia della propria sovranità, soprattutto in una struttura che includesse la Gran Bretagna ma escludesse gli Stati Uniti e il Canada. Se queste nazioni avessero partecipato, cosa improbabile, si sarebbero superate alcune riserve degli inglesi, ma non tutte. Inoltre, con una comunità europea dove ci fossero la Gran Bretagna o gli Stati Uniti, si sarebbe persa ogni possibilità futura di attirare in una struttura comunitaria i paesi dell'est sotto l'influenza sovietica, poco disposti a una egemonia anglosassone. Per Kennan «un concetto che non prenda in considerazione la possibilità di un posto per un'Europa orientale alla fine liberata dovrebbe essere considerato più che provvisorio, a meno che noi non siamo davvero decisi ad accettare come permanente la divi-

43. George F. Kennan, *Memoirs*, cit., p. 452.

sione d'Europa lungo le frontiere orientali della Germania e dell'Austria»[44].

Nelle conclusioni che Kennan presentava alla fine del documento era ancora una volta espressa la sua preoccupazione di non rendere permanente la divisione d'Europa, di lasciare una porta aperta nel lungo periodo:

> La conclusione che trassi da queste riflessioni era che il nostro obiettivo dovesse essere una unione continentale, sufficientemente staccata dalla Gran Bretagna per avere qualche possibilità di assorbire i tedeschi in qualcosa più grande di loro stessi, sufficientemente staccata da noi e dai canadesi per presentarsi veramente continentale, del tutto separata dal patto atlantico, e quindi con i requisiti necessari, per così dire, per provvedere una struttura nella quale i paesi più piccoli dell'Europa centrale e orientale avrebbero potuto alla fine trovare una collocazione, come e quando si presentassero opportune possibilità. Non si pensava che qualcosa di questo tipo si sarebbe realizzata presto. Quello che era importante era guidare il movimento verso l'unificazione europea lungo queste linee, in modo che quando si fosse finalmente realizzato avrebbe potuto fornire le fondamenta istituzionali per una Europa stabile[45].

Secondo Kennan, anche se non specificato nel documento, due erano le ipotesi che ne derivavano: 1) la Germania sarebbe rimasta fuori dalla Nato e senza forze armate proprie; 2) l'egemonia del movimento per l'unificazione continentale sarebbe stata della Francia. Nelle sue conclusioni, con la consueta lucidità, veniva poi affermato: « […] tutto il possibile dovrebbe essere fatto ora per promuovere una più stretta comprensione e associazione fra francesi e tedeschi, in modo che un giorno la Germania possa ragionevolmente essere assorbita in una più grande famiglia europea senza dominare o demoralizzare altri. Una migliore comprensione franco-tedesca è la chiave in questa situazione; e sia gli inglesi che noi stessi dovremmo francamente riconoscere questo e mettere fra i principali obiettivi della nostra politica la promozione di tale comprensione»[46].

La direzione si sarebbe rivelata quella giusta, ma nessuno era ancora in grado di capire come questo avvicinamento – predicato da molti europeisti – potesse essere tradotto in pratica.

Nel suo viaggio in Inghilterra e in Francia, nell'estate del 1949, Kennan presentò ai colleghi alleati il documento come personale, in quanto non aveva ricevuto istruzioni specifiche dal Segretario di Stato. I risultati di questo viaggio furono secondo lui assai deludenti. I francesi avevano allora soprattutto timore di essere esclusi da un rapporto privilegiato fra Stati

44. *Pps/55*, cit., p. 95.
45. George F. Kennan, *Memoirs*, cit., p. 454-55.
46. *Pps/55*, cit., p. 100.

Uniti e Gran Bretagna; non accettavano l'idea di guidare un movimento di unificazione continentale in modo indipendente dagli Stati Uniti e dall'Inghilterra, e temevano erroneamente che la non partecipazione americana all'unione europea significasse l'abbandono della difesa militare dell'Europa e della Francia. Gli inglesi pensavano in termini di breve durata, erano concentrati nella realizzazione del Consiglio d'Europa e totalmente disinteressati al destino dell'Europa orientale, dando per acquisita la divisione dell'Europa.

Un altro corollario del piano di Kennan per una unificazione puramente continentale era una più stretta unione fra Stati Uniti, Canada e Gran Bretagna, un'idea che aveva avuto fin dalla costituzione del Policy Planning Staff, molto vicina alla visione portata avanti da Churchill, nelle sue profferte di «associazione fraterna» fra le due potenze. Kennan auspicava un'unione che comprendesse anche alcuni paesi del Commonwealth e qualche nazione scandinava e della penisola iberica, quindi una comunità atlantica nel senso letterario del termine, che si basasse su una moneta comune e che si sviluppasse alla fine «in una unità federale con una sovranità comune» in grado di fiancheggiare una analoga federazione nel continente europeo[47].

Kennan tornò dal suo viaggio a mani vuote, sottolineando come il suo pensiero non fosse condiviso da nessuno, né nel suo governo né fra i paesi europei:

> Tutti gli altri sembravano contenti di accettare la divisione del continente allora esistente, di guardare la possibilità della sua rimozione come troppo remota per costituire un fattore nei nostri calcoli, e di concepire il futuro dell'Europa nei termini della situazione esistente. Gli europei occidentali erano felici di avere qualcuno che avrebbe garantito la loro sicurezza contro sia i russi che i tedeschi e che li avrebbe sollevati, effettivamente, dalla necessità di avere una propria politica nei confronti di queste due potenze. È caratteristico che fossero completamente incapaci di separare le considerazioni politiche da quelle militari nei loro pensieri, e non potevano (in particolare i francesi e gli olandesi) credere davvero a una garanzia militare americana che non fosse sostenuta da qualche forma di partecipazione politica americana[48].

Kennan invece voleva opzioni più flessibili, per lasciare aperta la porta all'emergenza di eventuali aree fuori dalla contrapposizione fra blocchi, come una Germania e un Giappone smilitarizzati e un'Europa unita. Per Kennan un esempio di quello che voleva dire era rappresentato dall'emergere di una Iugoslavia comunista indipendente e da un'Austria neutrale: in

47. George F. Kennan, *Memoirs*, cit., p. 457-58.
48. *Ibidem*, p. 462-63.

una situazione di questo tipo, con lo sviluppo di un'area sempre più grande del continente europeo indipendente da «protezioni» esterne, sarebbe stato più facile arrivare a un reciproco ritiro delle forze militari da parte delle due superpotenze. Solo in questo modo si sarebbe potuto correggere lo squilibrio di potere generato dalle conseguenze della Seconda guerra mondiale. Per Kennan gli Stati Uniti avrebbero dovuto uscire il più presto possibile dall'anomalia di un impegno politico e militare così pesante in Europa:

> Questo bipolarismo, pensavo, potrebbe andare avanti per pochi anni, non poteva durare indefinitamente. Era chiaro che non potevamo ritirarci in un isolamento ottocentesco; ma era altrettanto chiaro che non eravamo adatti, né dal punto di vista delle istituzioni né da quello del carattere, a essere una potenza imperiale di grande respiro, e particolarmente non eravamo in grado di tenere indefinitamente sotto tutela i grandi popoli dell'Europa occidentale. Un giorno, credevo, questa Europa divisa, dominata dalla nostra presenza militare e da quella dei russi, avrebbe dovuto rivolgersi a qualcosa di più naturale – qualcosa che rendesse più giustizia alla forza e agli interessi veri degli stessi popoli europei intermedi. Ciò che era importante era che i nostri piani per il futuro fossero formulati in modo da permettere a questo «qualcosa» di venire alla luce quando i tempi fossero maturi per questo – non in modo tale da costituire un impedimento a esso[49].

Secondo Kennan alla base di queste differenze c'erano due diverse prospettive: gli altri politici tendevano a vedere le cose a breve termine, mentre lui pensava che la «pianificazione politica» dovesse essere a lungo termine, spingersi fino a considerare i successivi dieci o venti anni; inoltre, a differenza di tutti gli altri, Kennan non credeva alla possibilità di un attacco militare all'Europa occidentale, che per gli addetti militari alla formulazione dei piani strategici avrebbe dovuto avere luogo agli inizi degli anni Cinquanta. Queste differenze sottolineavano l'importanza di due cose nella formulazione della politica nazionale: «primo, l'idea di ognuno del proprio paese, delle sue possibilità e del suo ruolo naturale nel mondo; secondo, l'interpretazione data alla psicologia, alla personalità politica, alle intenzioni e al comportamento probabile di un avversario»[50].

49. *Ibidem*, p. 464.
50. *Ibidem*, p. 465.

Acheson e il dibattito americano sull'integrazione europea

Dean Acheson apparteneva al gruppo di politici americani che credevano nell'obiettivo dell'unità europea, anche se era un pragmatico che aveva criticato personaggi come Fulbright o Bullitt, perché si lasciavano trasportare da una retorica troppo irrealistica[51]. In contatto e in sintonia con Jean Monnet, nel suo ruolo di Segretario di Stato diede la sua approvazione a quasi tutte le iniziative europee che andavano in direzione di una federazione politica[52]. Nel corso del dibattito sul piano Marshall nel marzo del 1948, aveva affermato: «Durante il periodo di crisi e dell'attuale debolezza, gli Stati Uniti devono rimanere in Europa e ci rimarranno. In questo senso la nostra presenza in Germania funziona come uno scudo dietro il quale può ritornare la salute dell'Europa libera. Quando questa salute sarà stata ristabilita, la comunità di queste sedici nazioni sarà inevitabilmente legata insieme in una unione o associazione molto più stretta… Comincerebbe a emergere un equilibrio naturale in Europa»[53].

Fin dalla sua entrata in carica, Acheson aveva cercato di precisare una politica praticabile per arrivare all'unione politica dell'Europa occidentale, coinvolgendo il Dipartimento in un grande dibattito sulle scelte da intraprendere. Il problema chiave era sempre di più il ruolo della Gran Bretagna nel quadro dell'integrazione europea. Acheson si era convinto che Stati Uniti e Gran Bretagna condividessero interessi e responsabilità mondiali.

Negli incontri con gli inglesi a Washington nel settembre 1949 questo sembrava lo spirito prevalente, con le due potenze che si accordavano sulla svalutazione della sterlina e su una organizzazione trilaterale, insieme con il Canada, per facilitare i reciproci rapporti economici. Dopo questi incontri a Washington, i diplomatici inglesi parlarono di interdipendenza fra i tre paesi e di un mutamento della strategia americana che stava passando dalla spinta all'integrazione fra Inghilterra e Europa a un rapporto privilegiato fra Stati Uniti e Inghilterra. Nel Dipartimento americano anche Kennan testimoniò ancora una volta la sua preferenza per una unione dei paesi

51. Douglas G. Brinkley, *Dean Acheson and European Unity*, in Francis H. Heller e John R. Gillingham, *Nato. The Founding of the Atlantic Alliance and the Integration of Europe*, St. Martin's Press, New York 1992, p. 136.

52. Acheson condivideva con Monnet un approccio pragmatico, graduale e funzionale; vedi Lawrence S. Kaplan, *Dean Acheson and the Atlantic Community*, in Brinkley, Douglas (a cura di), *Dean Acheson and the Making of U.S. Foreign Policy*, St. Martin's Press, New York 1993, p. 37.

53. Discorso di Filadelfia, marzo 1948, citato in John Lamberton Harper, *American Visions of Europe*, cit., p. 278.

atlantici di lingua inglese, prefigurando un allontanamento dell'Inghilterra dai legami economici e politici con il continente[54].

Gli europei del continente reagirono molto negativamente a questo incontro trilaterale, con una furia, soprattutto da parte dei francesi, che sorprese gli americani. Per i francesi, che non erano stati consultati sulla svalutazione della sterlina e temevano di subire delle conseguenze economiche negative, gli americani e gli inglesi volevano formare un blocco anglo-americano e disinteressarsi del continente europeo, ritornando alla vecchia tradizione diplomatica del «non coinvolgimento». Temevano non soltanto di essere lasciati da soli a «contenere» i tedeschi ma anche che i loro alleati anglo-americani puntassero a una unione dell'Europa occidentale sotto l'egemonia tedesca[55]. Un'idea che forse era accettabile per Kennan, ma che non era assolutamente condivisa. Anche i funzionari dell'Oece si preoccuparono di un eventuale indebolimento del sostegno americano all'integrazione dell'Inghilterra nell'Europa. Il tutto era peggiorato da quello che si riteneva un sabotaggio inglese delle trattative per un'unione doganale fra Francia, Italia e Benelux[56].

In questo contesto Kennan e il suo staff elaborarono una conclusione al documento Pps/55, presentandolo l'11 di ottobre. In esso ribadivano il sostegno alle istituzioni dell'Onu, del Patto Atlantico, del Consiglio d'Europa e dell'Oece, ma all'interno di questa struttura prefiguravano sia una associazione più stretta fra Stati Uniti, Inghilterra e altri paesi del Commonwealth, sia una unione più forte fra gli stati dell'Europa occidentale. All'interno di questa unione i francesi avrebbero dovuto trovare un accordo con i tedeschi, arrivando a costituire un gruppo continentale in grado di contenere l'espansionismo sovietico. Per garantire la difesa di questo blocco continentale gli anglo-americani sarebbero stati presenti nella Nato e avrebbero stretto i loro legami con le altre istituzioni europee, mantenendo però la loro libertà di azione in altre aree del globo.

Le domande che Kennan si poneva erano quelle fondamentali per l'organizzazione di una politica estera di lungo termine: «Quanto lontano pensavamo che fosse, per esempio, un'effettiva possibilità di progresso verso l'unificazione europea entro i prossimi cinque anni? Era questa, in altre parole, una domanda che aveva senso davvero? Come ci immaginavamo il futuro della Germania e del rapporto della Germania con una possibile unione europea? Secondo noi, quale sarebbe la forma più desiderabile di associazione dell'Inghilterra con una unione di questo tipo? L'idea implicava una terza forza in Europa, comparabile in potenza agli Stati Uni-

54. *Minutes of the Meeting of the American Members of the Combined Policy Committee*, Washington, 13 settembre 1949, *Frus, 1949*, I, p. 520-26.
55. *Frus, 1949*, IV, p. 651-91.
56. Michael Hogan, *Il piano Marshall*, cit., p. 267-68.

ti e all'Urss? E cosa significava l'idea di una 'comunità atlantica'? Si trattava di qualcosa che poteva estendersi al di là dei confini dello stesso oceano Atlantico?»[57]. Kennan immaginava due raggruppamenti federali naturali: gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e il Canada da una parte, dall'altra gli Stati dell'Europa occidentale continentale; cioè un raggruppamento anglo-sassone e marittimo, con interessi e mentalità extraeuropei (anche se poteva includere la Norvegia e il Portogallo, tradizionale alleato della Gran Bretagna), e uno terrestre e continentale[58].

Scriveva Kennan: «Presi in esame in particolare il problema dell'Inghilterra. Trovai sia serie che stringenti, nella loro totalità, le ragioni che facevano esitare gli inglesi ad associare se stessi con qualsiasi movimento verso una unione continentale; se un movimento di questo tipo avesse dovuto includere gli inglesi, allora, pensai, non avrebbe potuto andare molto lontano. Poteva essere considerato come assiomatico, scrissi, che a nessuna forma di associazione che comprendesse il Regno Unito ma escludesse gli Stati Uniti e il Canada sarebbe stato permesso di avanzare fino a uno stadio somigliante a una vera fusione di sovranità. Le riserve e le esitazioni inglesi avrebbero quindi costituito inevitabilmente il limite oltre il quale l'unificazione non sarebbe stata in grado di avanzare. Questo limite, sottolineai, sarebbe di gran lunga troppo basso per permettere una vera fusione di sovranità, e quindi troppo basso per valere come soluzione del problema tedesco. Se noi e i canadesi avessimo partecipato, allora qualcuna di queste inibizioni inglesi avrebbero potuto essere superate – ma non tutte. E che noi e i canadesi potessimo muoverci in questa direzione mi sembrava per lo più improbabile»[59].

Per Kennan conveniva usare le limitate risorse e il talento politico degli inglesi per difendere gli interessi occidentali (e americani) su un piano globale, al di fuori dell'Europa continentale. Gli inglesi erano in una fase di decadenza ma ancora in grado di ostacolare un'integrazione europea, e quindi dovevano essere scoraggiati in questo senso. Gli inglesi avrebbero partecipato a una federazione se lo avessero fatto gli americani e i canadesi, ma una federazione di questo tipo non avrebbe potuto estendersi ai paesi dell'Europa orientale, perché i russi non l'avrebbero permesso. L'idea di costituire raggruppamenti continentali separati aveva il pregio di impedire i problemi rappresentati da un'estensione eccessiva degli Stati Uniti, di lasciare aperta una possibilità di recupero dei satelliti orientali, di controbilanciare il potere sovietico, di risolvere il problema tedesco: per Kennan «l'unica salvezza dell'Europa risiedeva nell'imbrigliare la forza e il talento tedesco, qualcosa possibile solo all'interno di quel tipo di vera federazione

57. George Kennan, *Memoirs*, cit., p. 451.
58. John Lamberton Harper, *American Visions of Europe*, cit., p. 214.
59. George Kennan, *Memoirs*, cit., p. 453.

che si sarebbe potuto costruire efficacemente senza l'ostruzionismo inglese»[60].

Le considerazioni di Kennan vennero criticate all'interno del Dipartimento: un gruppo di Stati strettamente continentali sarebbe stato facilmente egemonizzato dai tedeschi, scoraggiando l'impegno dei francesi a un accordo. Veniva respinta l'idea di una «terza forza in Europa che potrebbe alla fine essere dominata in un modo o in un altro dai tedeschi»[61]. Senza gli inglesi l'integrazione europea non sarebbe stata possibile.

Acheson aveva assecondato finché possibile il tentativo di Kennan di puntare a una visione del mondo tripolare, con un'Europa autonoma fra i due blocchi, e una Germania riunificata, leader naturale di un continente europeo federato. Aveva accettato che il piano in quella direzione, assolutamente minoritario, venisse accantonato. Continuava però a ritenere valido, nonostante le molte opposizioni, il consiglio di Kennan che indicava la Francia come leader di un processo di integrazione continentale e di riavvicinamento con la Germania. Come Kennan e il suo staff, pensava che il problema tedesco potesse essere risolto in un'Europa unita e integrata, mentre il contributo inglese all'unificazione europea poteva essere risolto all'interno di una alleanza militare atlantica, dando insieme agli Stati Uniti garanzie di sicurezza alla Francia[62].

Acheson espresse le sue idee e incamerò i risultati delle discussioni e delle critiche in un telegramma a un suo funzionario, che si trovava a Parigi per una riunione degli ambasciatori americani in Europa, chiamati anche loro a dare un parere sul problema dell'unificazione europea[63]. Acheson pensava fosse necessario un legame più stretto all'interno del blocco occidentale – e su questo invitava gli ambasciatori a esprimersi – anche se occorreva muoversi con cautela e evitare schemi troppo rigidi. Era comunque chiaro che «la considerazione dominante implicita nel ritenere che l'integrazione sia necessaria è il problema della Germania occidentale. Si sta rapidamente modellando il carattere della Germania occidentale e dei suoi rapporti con i suoi vicini. Ci sono segnali che si stanno già intraprendendo pericolose e familiari svolte nazionalistiche. Ci si deve aspettare che questa tendenza continui a meno che le risorse e le energie tedesche non vengano utilizzate per la sicurezza e il benessere dell'Europa nel suo complesso. Il pericolo è che il tempo per fermare e rovesciare questa tendenza è già molto poco. Questa considerazione pesa in modo determinante nelle nostre analisi».

60. John Lamberton Harper, *American Visions of Europe*, cit., p. 215.
61. Michael Hogan, *Il piano Marshall*, cit., p. 269.
62. Pps/55, cit., p. 99.
63. Il Segretario di Stato all'ambasciata di Francia, 19 ottobre 1949, *Frus, 1949*, IV, p. 469-72.

La chiave per la risoluzione del problema era nelle mani dei francesi, che nel loro interesse dovevano prendere l'iniziativa: «Anche con il rapporto più stretto possibile fra Stati Uniti e Regno Unito nei confronti del continente, la Francia e solo la Francia può assumersi la leadership decisiva nell'integrare la Germania occidentale nell'Europa occidentale». Secondo Acheson occorreva incoraggiare i francesi a trovare un accordo con i tedeschi come prerequisito per procedere all'integrazione. Questa poteva essere l'ultima occasione per la Francia di «prendere la guida nello sviluppo di un modello di organizzazione che è vitale per le nostre necessità e per le necessità dell'Europa occidentale». Occorreva incoraggiare gli inglesi a rafforzare i legami con il continente, anche se era comprensibile il loro rifiuto verso passi che potevano comportare una perdita di sovranità. Era necessario che gli europei superassero l'ostacolo delle sovranità nazionali:

> Per progresso verso l'integrazione, come si è detto sopra, ho in mente una decisione presa dagli europei il più presto possibile riguardo a obiettivi e impegni fra di loro sulla base di un programma per la creazione di istituzioni sopranazionali, in grado di operare su basi non legate all'unanimità, per affrontare problemi specifici in campo economico, sociale e forse altro. Non intendiamo proporre il carattere preciso e lo scopo di queste istituzioni. La natura del problema e i mezzi per affrontarlo sono ovviamente compresi con più chiarezza in Europa occidentale che qui. Le istituzioni, se devono durare, devono essere create dai paesi che vi parteciperanno. Ma voglio sottolineare che, secondo me, sarebbero al di sotto delle necessità del momento se non comprendessero qualche fusione di sovranità[64].

Gli ambasciatori americani in Europa, pur accettando l'assoluta necessità di un'integrazione economica e politica dell'Europa occidentale, respinsero l'idea che l'integrazione fosse possibile senza la cooperazione degli inglesi. Erano consapevoli degli impegni globali che tenevano lontana l'Inghilterra dall'Europa, ma pensavano che il suo impero si stesse disintegrando e questo rendesse più probabile la sua integrazione nel continente europeo; molte perplessità vennero sollevate sul fatto che la Francia fosse in grado, da sola, di guidare la pacificazione con i tedeschi e il processo di integrazione europea[65].

Il dibattito ebbe una coda in uno scambio epistolare fra Kennan e Chip Bohlen. Quest'ultimo condannò soprattutto le conseguenze negative per i francesi e per gli altri europei continentali rappresentate dall'instaurazione di una relazione speciale con Gran Bretagna e Canada. Kennan rispose sot-

64. *Ibidem*, p. 472.
65. *Summary Record of a Meeting of U.S. Ambassadors at Paris*, 21-22 ottobre 1949, *Frus, 1949*, IV, p. 472-96.

tolineando l'assurdità di pensare che con la loro associazione Stati Uniti e Gran Bretagna intendessero abbandonare a se stesso il continente europeo: «Se qualcuno può pensare che gli sforzi fatti da questo governo per portare a termine e rendere operativi il piano Marshall, il patto atlantico e il Military Arms Program erano una specie di scherzo cinico e che tutte queste cose erano fatte solo con lo scopo di abbandonare improvvisamente il continente proprio nel settembre 1949, temo allora che non ci sia spazio per ragionare in modo razionale»[66].

Kennan criticava anche l'atteggiamento dei francesi che non riuscivano ad avere fiducia in loro stessi nel rapporto con i tedeschi, nonostante una Germania divisa e smilitarizzata, e nonostante l'impegno americano; eppure, la via era stata indicata: «Nel promuovere l'idea di unione in Europa abbiamo cercato di dare ai francesi una opportunità per creare una situazione in cui questa forza tedesca potesse essere impiegata per propositi europei senza permetterle di assumere ancora la posizione di protagonista del potere nazionale tedesco»[67].

Bohlen ribatté argomentando che il progetto di Kennan rappresentava non solo un cambiamento drastico della politica portata avanti precedentemente ma comportava anche un'inevitabile diminuzione dell'impegno inglese nei confronti del continente europeo; l'errore principale di Kennan era pensare che l'integrazione europea fosse realizzabile senza la più grande partecipazione da parte dell'Inghilterra. Per Bohlen le ansie dei francesi erano giustificate, il problema era soprattutto la Gran Bretagna che dal 1948 aveva diminuito il suo impegno nei confronti dell'integrazione europea e rifiutava di accettare il fatto sgradevole di non essere più una potenza mondiale, ma solamente una potenza europea fra le altre. Gli inglesi avrebbero dovuto essere coinvolti profondamente negli affari diplomatici, politici e militari del continente, per far andare a buon fine l'integrazione e imbrigliare in modo sicuro l'energia tedesca; per Bohlen era irrealistico aspettarsi che i francesi si assumessero la leadership nell'integrazione o unione, sapendo che questa sarebbe stata dominata dai tedeschi.

Per conservare i propri alleati nel continente europeo gli Stati Uniti dovevano dimostrare il loro impegno inequivocabile nel preservare la compattezza della comunità atlantica come unità militare e politica: in tutto questo non c'era posto per il sospetto che la Gran Bretagna godesse di un rapporto privilegiato con gli Stati Uniti. Un raggruppamento delle potenze di lingua inglese, insieme alle ripercussioni psicologiche dovute all'esplosione della bomba atomica sovietica, avrebbe rafforzato le tendenze europee al disimpegno e alla neutralità. Bohlen riconosceva comunque che gli

66. Kennan a Bohlen, 12 ottobre 1949, Kennan Papers, Box 28.
67. *Ibidem*.

ambasciatori americani in Europa erano d'accordo con Kennan che «non c'è soluzione al problema tedesco su una base di sovranità nazionale e che l'unica possibile soluzione è l'integrazione della Germania in qualche forma di unione europea occidentale»[68].

Quanto all'opinione generale che l'integrazione europea non fosse possibile senza l'Inghilterra – o contro il suo volere come aveva sostenuto Coudenhove-Kalergi – i fatti finirono per dare ancora ragione alle analisi di Kennan: l'integrazione andò avanti nonostante l'atteggiamento degli inglesi, con i francesi nel ruolo di protagonisti.

Monnet e l'integrazione «francese»

Anche se una parte dei funzionari dell'amministrazione Truman spingeva per un ruolo più deciso da parte dell'Inghilterra, Acheson si mostrò disposto a riconoscere la legittimità della difesa della sovranità da parte degli inglesi, in cambio della loro collaborazione nella costruzione di un'integrazione continentale. Gli inglesi non avevano però nessuna intenzione di spingersi al di là di quello che già avevano fatto e stavano facendo: partecipare alle organizzazioni europee e alla difesa militare dell'Europa occidentale, stando comunque attenti a respingere proposte troppo coinvolgenti o contrarie agli interessi nazionali. Non avevano gradito il testo del discorso tenuto a Parigi dal direttore dell'Eca Paul Hoffman, il 31 ottobre del 1949, dove l'organizzazione che supervisionava gli aiuti del piano Marshall si schierava in modo aperto e ufficiale a favore dell'integrazione economica nell'Europa occidentale; in un testo approvato da Truman e Acheson, Hoffman aveva detto:

> La sostanza di questa integrazione sarebbe la formazione di un unico grande mercato all'interno del quale restrizioni quantitative sulla circolazione delle merci, barriere monetarie al flusso dei pagamenti, e alla fine tutte le tariffe sono bandite per sempre. Il fatto che noi abbiamo negli Stati Uniti un mercato unico di 150 milioni di consumatori è stato indispensabile per la forza e l'efficienza della nostra economia. La creazione di un'area permanente di libero commercio, comprendente 270 milioni di consumatori nell'Europa occidentale, avrebbe una moltitudine di conseguenze benefiche. Accelererebbe lo sviluppo di una produzione industriale su grande scala e a basso costo. Renderebbe più facile l'uso efficiente di tutte le risorse, più difficile l'impedimento di una sana concorrenza.
> Ovviamente un tale passo non cambierebbe immediatamente la struttura fisica dell'industria europea né aumenterebbe in grande misura la produttività. Ma il mutamento massiccio dell'ambiente economico metterebbe in moto, ne sono con-

68. Bohlen a Kennan, 29 ottobre 1949, *ibidem*.

vinto, una rapida crescita della produttività. Questo renderebbe possibile all'Europa di migliorare la sua posizione competitiva e quindi soddisfare completamente le aspettative e le necessità della sua popolazione.
Questo è un obiettivo di vitale importanza. Era questo cui il Segretario Marshall mirava nel suo discorso che suscitò in Europa nuove speranze e nuovi sforzi. Era su questa promessa che il Congresso aveva dato vita alla legge che istituiva l'Eca. Questo punto è incorporato nella convenzione dell'Oece[69].

All'interno dell'Eca si stava infatti rivedendo la politica riguardo l'integrazione europea in una serie di incontri, fra settembre e ottobre, in cui si progettò di abbandonare la funzione originale di salvataggio economico per concentrarsi sull'obiettivo ultimo di una completa unione europea[70].

In un documento confidenziale dello stesso ottobre 1949, il governo inglese si sentiva costretto a precisare la posizione del proprio paese di fronte al problema che tanto stava a cuore agli americani. Gli inglesi erano ben consapevoli che «uno degli obiettivi di base del programma di ripresa dell'Europa [Erp] nelle menti di sezioni importanti dell'opinione americana è stato promuovere la 'Unificazione' d'Europa»[71]. Era quindi necessario stabilire i limiti della partecipazione inglese a questo processo, oltre a quelli già esistenti per la priorità data ai rapporti con gli Stati Uniti e il Commonwealth. Ultimamente erano soprattutto cresciute le pressioni americane riguardo all'unificazione economica; la politica degli inglesi a questo proposito era stata quella di non impegnarsi «negli affari economici dell'Europa oltre il punto in cui non era più possibile ritirarsi di propria volontà. Questa politica non è mai stata resa nota pubblicamente, o comunicata in qualche forma agli americani o ai paesi partecipanti».

Di fronte alle prevedibili nuove pressioni da parte degli americani, gli inglesi sentivano il bisogno di comunicare a Acheson e agli americani il loro atteggiamento generale riguardo a possibili proposte per una più stretta unione o unificazione europea:

Prima di tutto, confermiamo gli impegni che sono stati presi sotto l'accordo per la cooperazione economica europea, lo statuto del Consiglio d'Europa, il Trattato di Bruxelles e gli accordi bilaterali fra gli Stati Uniti e il Regno Unito.
In accordo con questi impegni, il governo di sua Maestà ha partecipato pienamente all'Oece e alle altre organizzazioni europee e ha preso la guida nella collaborazione a proposito dei passi pratici che sono stati intrapresi, particolarmente gli ac-

69. [http://www.let.leidenuniv.nl/history/rtg/res1/hoffman.htm] [26/03/03]
70. Michael Hogan, *Il piano Marshall*, cit., p. 271-72.
71. *Cabinet. Proposals for the economic unification of Europe*, 25 ottobre 1949, [http://www.let.leidenuniv.nl/history/rtg/res1/cab1049.htm] [26/03/03]; vedi anche documenti in Archivi storici delle Comunità europee, Jmds 66.

cordi per i pagamenti intra-europei e le misure per la liberalizzazione del commercio. Era pronto ad andare avanti in questa direzione e anche ad assumersi rischi considerevoli per promuovere queste e simili misure di cooperazione. Ora potrebbero venire avanzate proposte che se fossero accettate dal governo di sua Maestà, potrebbero richiedere una certa fusione o integrazione dell'economia del Regno Unito con le economie dei paesi dell'Europa occidentale. Anche se non sono state formulate proposte effettive, o almeno comunicate al Regno Unito, abbiamo considerato i principi generali implicati. Dobbiamo tener conto della posizione del Regno Unito come potenza con ampie responsabilità mondiali per l'amministrazione e la difesa e come membro guida del Commonwealth inglese e dell'area della sterlina così come rispetto alle responsabilità generali che ci siamo assunti sotto il patto atlantico e gli impegni simili sotto il trattato di Bruxelles. […]
Riepilogando, gli obiettivi principali della nostra politica sono come conciliare pienamente la nostra posizione come potenza mondiale, come membro del Commonwealth inglese, e come membro della Comunità Europea. Pensiamo di poter attuare questa conciliazione ma che, se dobbiamo andare in questa direzione, non possiamo accettare impegni nei confronti dell'Europa occidentale che potrebbero impedire o limitare l'adempimento delle nostre responsabilità altrove[72].

Di fronte alla possibile rinuncia ad anche una minima parte della loro sovranità e libertà d'azione gli inglesi, con buona pace delle pressioni americane, si sarebbero rifiutati di collaborare. In questo senso Kennan aveva visto giusto. Acheson aveva pensato che se gli Stati Uniti accettavano il fatto che la Gran Bretagna avesse una missione globale che la esonerava da fusioni di sovranità con i paesi europei continentali, gli inglesi avrebbero collaborato senza riserve al processo di integrazione dell'Europa occidentale. Questi avevano mostrato non erano però stati all'altezza delle aspettative americane, evitando di sostenere i tentativi di unione doganale fra Francia e Italia, non volendo federalisti convinti come Spaak a capo dell'Oece, non spingendo per la reintegrazione della Germania, diventata ormai il problema più urgente e scottante.

Per gli americani era ormai chiaro, sull'onda delle analisi di Kennan, che solo l'integrazione risolveva tutti i problemi legati alla Germania, da quello della ripresa economica a quelli della sicurezza nazionale e del «contenimento». Di fronte all'atteggiamento inglese, rimaneva da giocare la carta francese.

Anche i francesi si lamentavano dell'ostruzionismo britannico, mentre contemporaneamente temevano di essere lasciati soli davanti a una risorgente Germania: continuavano però a ritenere che senza il sostegno dell'Inghilterra il processo di integrazione europea fosse impensabile. L'evo-

72. *Ibidem*.

luzione della situazione internazionale e le pressioni americane stavano spingendoli a una revisione della politica portata avanti dalla fine della guerra.

Per molto tempo la politica estera della Francia si era posta come obiettivo il «contenimento» della Germania, più che quello dell'Unione Sovietica. Con una ripetizione della disastrosa politica del primo dopoguerra mondiale, la Francia aveva cercato di mantenere la Germania in una situazione di inferiorità strutturale da cui non potesse riprendersi: la volontà era quella di neutralizzare e tenere sotto controllo l'ex potente vicino, in modo che non recuperasse una superiorità politica, economica e militare sulla Francia. Molto spesso i francesi avevano condiviso le posizioni dei sovietici, sul mantenimento della divisione del territorio tedesco e sui risarcimenti da esigere dalla potenza sconfitta.

Il generale de Gaulle, nella sua breve esperienza di presidente, aveva sperato di ottenere la sicurezza militare staccando la Renania dalla Germania e spingendo per una completa demilitarizzazione della stessa. Nella stessa ottica aveva avanzato la richiesta di porre la produzione del bacino della Ruhr sotto controllo internazionale e aveva proceduto all'annessione della regione carbonifera della Saar, che si trovava all'interno della zona di occupazione francese.

Gli alleati avevano ostacolato questi progetti e i francesi avevano reagito usando pesantemente il loro diritto di veto all'interno dell'Allied Control Council (Acc), l'organo amministrativo dove le quattro potenze occupanti dovevano coordinare la politica di occupazione della Germania. Le preoccupazioni sulla situazione interna francese, con un partito comunista francese molto attivo, avevano consigliato agli americani una certa cautela.

Anche il piano francese quinquennale per la modernizzazione della Francia, diretto da Jean Monnet, puntava a mantenere la debolezza tedesca nella forma di consegne poco costose di carbone dalla Germania alla Francia e a conquistare i tradizionali mercati tedeschi[73]. Il piano Monnet, che prevedeva un aumento della produzione dell'acciaio era basato sull'assunto che la Francia nel dopoguerra avrebbe ottenuto accesso a sufficienza al carbone e al coke della Ruhr e della Saar, sostituendo la Germania nel ruolo di motore industriale dell'Europa: «Si intendeva creare, con la divisione della Germania, uno stato internazionale autonomo che interessava l'area della Ruhr in modo da garantire la sicurezza nazionale francese nel futuro, di cui era un cruciale aspetto il successo del Piano di modernizzazione»[74].

73. Geir Lundestad, «*Empire» by Integration. The United States and European Integration, 1945-1997,* cit., p. 31.

74. Milward, Alan S., *The Reconstruction of Western Europe*, 1945-1951, Methuen, London 1984, p. 467.

Se la situazione dal punto di vista dei francesi era stata abbastanza sotto controllo per qualche anno, le cose erano cambiate dopo l'iniziativa americana del piano Marshall e l'effetto del colpo di Praga da parte dei comunisti. L'espansionismo sovietico faceva paura e gli americani, rovesciando le precedenti prospettive, contavano sulla ricostituzione di una Germania in grado di funzionare come baluardo contro i sovietici, ed erano decisi ad agire, insieme agli inglesi, anche a dispetto dell'ostruzionismo dei francesi.

La conferenza tripartita di Londra sul problema tedesco iniziata alla fine del febbraio 1948 vide un mutamento di atteggiamento da parte dei francesi, che decisero di abbandonare l'ostruzionismo e scendere a patti. Accettarono la creazione di un governo provvisorio tedesco cui sarebbe spettato il compito di scrivere una nuova costituzione e rinunciarono alla richiesta di staccare la Renania dalla Germania, strenuamente difesa fino ad allora. In cambio ottennero da Stati Uniti e Gran Bretagna la creazione di una Autorità Internazionale per la Ruhr (Iar) che avrebbe controllato la produzione e la distribuzione del carbone e dell'acciaio tedeschi. All'Autorità partecipavano rappresentanti di Stati Uniti, Inghilterra, Francia, Benelux e Germania occidentale. In più venne costituito un Military Security Board (Msb), incaricato di vigilare sulla smilitarizzazione della Germania.

Tutto ciò non aumentò comunque il senso di sicurezza della Francia; gli analisti francesi notavano con preoccupazione nell'ottobre del 1948:

> […] noi stiamo partecipando, sotto la direzione americana, alla rapida ricostruzione di questo paese [Germania]. Non è assolutamente un'esagerazione dire che tutto quello che sta succedendo al di là del Reno dimostra che la ricostruzione della Germania è diventata la preoccupazione principale degli americani… Qualunque siano le giustificazioni – impedire che la Germania occidentale cada sotto l'influenza sovietica, o fare della Germania occidentale un bastione antisovietico – questa politica rappresenta una minaccia per la Francia ancora più aggravata dal fatto che, data la nostra situazione interna, è per noi difficile competere alla pari con la Germania sul piano economico. Essa già produce tanto acciaio quanto ne produciamo noi, e domani ne produrrà di più…Dobbiamo, con tutti i mezzi possibili, tentare di arginare questa alluvione che minaccia di spazzare via tutto[75].

La Francia aveva sperato di fare dell'Oece un controllore per porre dei limiti all'inevitabile ripresa dell'economia tedesca, ma si trattava di un potere che questa organizzazione non poteva assumersi. Insomma né gli accordi di Londra del giugno 1948 né la struttura dell'Oece offrivano mezzi adeguati per il «contenimento» francese della Germania.

75. Dossier della Divisione dell'Europa centrale, s. d., Archivi delle Comunità europee, Firenze, Jmds 65.

Nel settembre del 1948 un alto funzionario civile dell'amministrazione della zona francese espresse la sua convinzione che occorressero nuove tattiche per affrontare la nuova Germania: «sarà necessario prima di tutto influenzare, piegare, dirigere, esercitare pressioni, insomma avvertire più che proibire. L'azione politica diventa ora il più efficace mezzo di controllo. È presentandoci come pronti a porre le basi di una comunità europea libera che possiamo orientare e arginare il nazionalismo tedesco, che sta cercando di approfittare della rivalità fra sovietici e americani per cancellare le conseguenze più grandi della sua sconfitta. L'affermazione del carattere europeo della politica francese, che ieri era solo una possibilità, oggi è diventata una necessità pressante, se vogliamo continuare ad assicurarci la difesa dei nostri interessi fondamentali, in questa nuova fase dell'occupazione»[76].

Questo documento rifletteva una prospettiva che andava guadagnando consensi al Quai d'Orsay. In una lunga analisi del dicembre 1948 la Direction d'Europe riconosceva che la politica negativa della Francia era stata un fallimento e che occorreva una politica positiva: «È in un contesto europeo che possiamo ancora tentare di risolvere il problema tedesco. Non si tratta più, per fare un esempio specifico, di limitare la produzione d'acciaio della Germania, ma di creare insieme con la Germania un pool dell'acciaio europeo, in cui francesi e tedeschi opererebbero su un piano di parità ed eserciterebbero un controllo comune sulla produzione dell'acciaio d'Europa…»[77].

Si stava proponendo una svolta rivoluzionaria nella politica estera della Francia. Il documento continuava affermando che occorreva fare un appello diretto alla Germania per una qualche forma di associazione economica e politica, ben diversa da una cooperazione tipo Oece. L'opposizione a superare certi limiti, da parte della Gran Bretagna, sollevava il problema «di restringere la nostra attenzione a un contesto puramente franco-tedesco. Un incontro a due di questo tipo sarà ancora più audace e rischioso. Ma dobbiamo tentare. Siamo ancora i più forti, e siamo ancora in grado di offrire una soluzione di questo tipo, di cui siamo in grado di assumere la leadership. Ma aspettando, corriamo il rischio di vedere l'equilibrio delle forze spostarsi a nostro sfavore»[78]. Il documento concludeva: «Riassumendo, noi possiamo mantenere la nostra politica tradizionale che è essenzialmente negativa. Ma non ha più nessuna possibilità di successo: i nostri alleati,

76. Il funzionario è Jacques Tarbé de Saint-Hardouin, citato in William I. Hitchcock, *France, the Western Alliance, and the Origins of the Schuman Plan, 1948-1950*, «Diplomatic History», vol. 21, autunno 1997, p. 614.

77. *Pool de l'acier*, dossier della Direzione d'Europa, classificato il 13 dicembre 1948, Archivi delle Comunità europee, Firenze, Jmds 65.

78. *Ibidem*.

che sono più forti di noi, non la vogliono; i tedeschi, appoggiati dagli alleati, sanno come resistere alle nostre politiche. Ora, rovesciando la direzione tradizionale della nostra politica tedesca, possiamo tentare di associarci con il nostro ex nemico con legami contrattuali che vincolerebbero sia noi che loro ma che ci assicurerebbero almeno una comunità di interessi»[79].

Di fatto l'idea della Ceca era stata chiaramente proposta in questo documento, ma i vertici francesi pensavano in quel momento di avere ancora delle alternative.

Acheson aveva gradualmente accettato il suggerimento di Kennan che gli inglesi non erano in grado di interpretare il ruolo di «federatori europei» e che questo spettasse ora ai francesi. Gli americani pensavano di aver dato sufficienti garanzie di sicurezza alla Francia con la loro adesione al Trattato Nord Atlantico nell'aprile del 1949, temperando quindi la sua durezza nei confronti della Germania. In questa occasione Schuman, Acheson e Bevin decisero di mettere da parte le complesse trattative elaborate dal giugno del 1948 e si accordarono su nove brevi direttive che costituivano la struttura di un nuovo Stato tedesco e di una nuova amministrazione civile di occupazione. Acheson da parte sua cercava di influenzare il ministro degli esteri francese. Considerava Robert Schuman uno dei più grandi colpi di fortuna, per la sua origine – la sua famiglia era originaria della Lorena, una regione di confine contesa dai due grandi vicini – e l'atteggiamento positivo che sembrava dimostrare nei confronti della Germania. Nell'ottobre del 1949 il Segretario di Stato americano aveva incoraggiato Schuman a un atteggiamento ancora più conciliante nei confronti della Germania, facendo assumere alla Francia il ruolo guida nell'integrazione della Germania nell'Europa occidentale, per la stessa sicurezza nazionale francese[80].

Schuman era schiacciato fra il problema interno di una politica impopolare di avvicinamento alla Germania e una concreta e pericolosa possibilità, prospettatagli da uno dei suoi colleghi di partito: «l'Inghilterra, a dispetto di Strasburgo [cioè il Consiglio d'Europa], è separata dall'Europa, e gli americani stanno facendo pressioni su di noi perché ci mettiamo alla sua testa. Se noi rifiutiamo, gli Stati Uniti concederanno questo ruolo di leadership alla Germania entro sei mesi»[81].

Schuman ebbe delle difficoltà a far approvare dall'Assemblea Nazionale il pacchetto di concessioni alla Germania conosciuto come «il protocollo di Petersberg», dal luogo dove gli alleati si incontrarono con i rappresen-

79. *Ibidem*.
80. Acheson a Bruce, 30 ottobre 1949, *Frus, 1949*, III, p. 623-24.
81. William I. Hitchcock, *France, the Western Alliance, and the Origins of the Schuman Plan,* cit., p. 619.

tanti tedeschi. Ricordando gli esiti esiziali della politica punitiva nei confronti dei tedeschi dopo la Prima guerra mondiale, Schuman affermò che le concessioni alla Germania avrebbero ottenuto la gratitudine del nuovo governo tedesco in modo da attirare i tedeschi in una associazione economica e politica con i suoi vicini.

Da parte sua Konrad Adenauer, capo del governo tedesco dal settembre del 1949, dimostrava di avere capito e di apprezzare gli sforzi francesi; in un discorso del 23 marzo dello stesso anno a Berna, che fece molto scalpore, affermò:

> La costituzione dello Stato tedesco occidentale è una meta che deve essere raggiunta il più presto possibile. E se tale stato è importante per noi tedeschi, lo deve essere anche per l'Europa, per la ricostruzione e per la Federazione europea.
> I rapporti tra la Francia e la Germania costituiscono uno dei più importanti problemi, se non il più importante, per la Francia, per la Germania, e forse per l'Europa. La sua soluzione sarà decisiva per lungo tempo per la pace. La esigenza della Francia per il mantenimento della sicurezza è interamente comprensibile, in considerazione al passato. Io credo che questa sicurezza sia attualmente garantita in modo tale che la Francia non deve più avere la benché minima preoccupazione: la Germania è disarmata, le sue forze armate sono state sconfitte, le sue industrie belliche sono state smantellate. La Germania è occupata, è controllata, è divisa in due parti, è quindi paralizzata.
> […]
> In vastissimi ambienti della Germania si è convinti che soltanto un accordo dei paesi occidentali possa salvare l'Europa. Io credo che se ogni francese esaminasse con calma e spregiudicatezza questa situazione, arriverebbe alla convinzione che la Francia non avrà mai più nulla da temere dalla Germania. Se la Francia si dimostrasse attualmente accorta e generosa nei confronti della Germania, si guadagnerebbe un merito storico per l'Europa. Il contegno del governo francese in rapporto al problema europeo ha trovato in Germania il più alto riconoscimento; il contegno del ministro francese degli Esteri Schuman nei confronti del problema europeo ha provocato grande soddisfazione in Germania. Difficilmente un'idea è ora più popolare in Germania dell'unione dell'Europa[82].

I margini di manovra si riducevano sempre di più, ma i francesi non si decidevano, o non riuscivano, a tradurre in pratica gli avvertimenti americani e le avances tedesche. Il Dipartimento di Stato arrivò a pensare di imbrigliare i tedeschi in altre maniere, senza ricorrere a una struttura europea: si pensò a estendere le funzioni Nato alle sfere economiche e politiche, quindi si discusse della creazione di una Nato sopranazionale con partecipazione americana, scartata però perché nel lungo termine avrebbe potuto essere controproducente. Si prese in considerazione anche una unione

82. Konrad Adenauer, *Memorie, 1945-1953*, Mondadori, Milano 1966, p. 220-21.

atlantica di tipo federale e all'inizio del 1950 in senato si discusse una risoluzione per indire una convenzione con il compito di redigere una costituzione federale per i membri dell'Unione Atlantica. Il Dipartimento fu contrario per i problemi costituzionali e per una perdita di sovranità cui l'America era impreparata[83].

Fu sul tema della sicurezza militare dell'Occidente che la pressione sui francesi divenne insostenibile. In una situazione internazionale caratterizzata dallo scoppio della bomba nucleare sovietica e dall'allargamento dell'area comunista con la creazione di una Cina «rossa», gli americani si convincevano sempre di più, di fronte all'inazione europea, dell'importanza strategica della Germania per la difesa dell'Europa e dell'Occidente. Acheson era arrivato a ritenere che l'integrazione era soprattutto un mezzo per utilizzare la Germania nell'alleanza occidentale antisovietica: in questa ottica l'integrazione economica e politica della Germania era il prerequisito indispensabile per l'integrazione militare di questa[84]. L'impossibile idea di riarmare i tedeschi, nonostante le continue smentite, diventava sempre più ricorrente. Come aveva lucidamente chiarito Kennan in una lettera all'amico Bohlen, la pazienza degli americani non era infinita; se i francesi continuavano a non assumere la leadership dell'integrazione europea, gli americani avrebbero dovuto ricorrere all'impensabile per la difesa dell'Occidente:

> Se questa debolezza continua, gli Stati Uniti un giorno si troveranno a finire in un dilemma crudele rispetto al complesso della Russia, della Germania e dell'Europa occidentale; e posso vedere noi, che ci piaccia o no, avvicinarci al punto dove potremmo essere costretti a liberare ancora le energie nazionali tedesche, per quanto pericolose e sgradevoli possano essere, perché non abbiamo alternative reali. Quando verrà questo momento preferirei almeno poter dire: «Abbiamo mostrato ai francesi la strada giusta; li abbiamo avvisati che il loro approccio a questa situazione non avrebbe funzionato; abbiamo dato loro ogni opportunità di procedere sotto la nostra protezione lungo linee praticabili; ora non è colpa nostra se non hanno saputo cogliere il loro momento storico»[85].

Adenauer non si lasciò scappare l'occasione che la congiuntura politica gli offriva per aumentare il suo potere di contrattazione con gli alleati, e in un'intervista a un giornale statunitense, nel dicembre del 1949, rese nota la sua disponibilità a considerare l'idea di una partecipazione tedesca a un esercito europeo[86]. Nel marzo del 1950 Churchill suscitò un violento dibat-

83. Klaus Schwabe, *Atlantic Partnership and European Integration*, cit., p. 43-44
84. Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power*, cit., p. 321-22.
85. Lettera di Kennan a Bohlen, 7 novembre 1949, Kennan Papers, Box 28.
86. William I. Hitchcock, cit., p. 623.

tito in Inghilterra, sostenendo la necessità di armare la Repubblica federale tedesca e di costituire un esercito europeo[87].

Schuman rispose sempre con fermezza, ma si rendeva conto che una iniziativa era necessaria prima che la Germania sfruttasse pienamente il problema del riarmo a suo vantaggio. I più importanti ambasciatori americani in Europa, riunitisi a Roma alla fine di marzo, avevano concluso che era necessario prendere immediatamente in considerazione l'idea di usare la capacità industriale della Germania a sostegno della difesa europea[88]. Logico quindi che i francesi guardassero con preoccupazione all'incontro fra i tre alleati stabilito nel maggio 1950 per discutere i temi caldi della Germania, del riarmo europeo e della situazione nel Sud-Est asiatico. Nello stesso mese, dopo la controversa questione dell'accordo sulla Saar fra Francia e Germania, Adenauer fece una proposta clamorosa. In una intervista a un giornalista americano il cancelliere propose una completa unione fra Francia e Germania per dissolvere tutte le divergenze fra i due paesi:

> Un'unione tra la Francia e la Germania darebbe una nuova vita e un potente impulso all'Europa che è gravemente ammalata. Il suo influsso psicologico e materiale sarebbe considerevole e farebbe nascere delle forze che senza dubbio sarebbero la salvezza dell'Europa. Credo che questa sia l'unica possibilità per raggiungere l'unità europea. In questo modo, si eliminerebbero le rivalità fra i due paesi[89].

In questa situazione i francesi temevano di arrivare all'incontro con gli alleati in una situazione di isolamento; le istruzioni del ministero degli esteri a René Massigli, capo della delegazione francese, ribadivano la necessità di una nuova politica ma anche la mancanza di idee per un nuovo corso:

> Bisogna porsi il problema se è nel nostro migliore interesse abbandonare la posizione che di solito difendiamo e prendere l'iniziativa, subito dall'inizio della prossima conferenza, di proporre un piano costruttivo di lungo termine alla Germania … [La Francia dovrebbe] definire una politica che possa, all'interno dello Statuto di occupazione, permettere una stretta associazione della Germania con l'Europa occidentale … L'aspetto positivo [di questa politica], dal punto di vista degli anglosassoni, sarebbe innegabile. Allo stesso tempo, con i limiti [di questa politica] definiti in modo specifico, saremmo al riparo da richieste tedesche eccessive e da tutte le proposte americane troppo ambiziose[90].

87. Klaus Larres, *Churchill's Cold War*, cit., p. 125.
88. William I. Hitchcock, cit., p. 624.
89. Konrad Adenauer, *Memorie, 1945-1953*, Mondadori, Milano 1966, p. 359.
90. William I. Hitchcock, *France, the Western Alliance, and the Origins of the Schuman Plan*, cit., p. 626.

In aprile, Acheson aveva indirizzato a Parigi una nota che invitava il governo francese a definire la sua posizione riguardo all'integrazione in Europa della Germania occidentale. I francesi temevano le richieste degli alleati per l'abbandono del sistema di occupazione e il riarmo della Germania all'interno della Nato. Si prospettava una situazione in cui la Germania avrebbe riacquistato la sua autonomia e la sua capacità industriale e militare prima che i francesi fossero riusciti a garantirsi il futuro della loro sicurezza nazionale, legando i tedeschi a dei limiti concordati.

All'inizio della riunione preparatoria dell'incontro tripartito, avvenuta il 27 aprile, Hervé Alphand, capo della delegazione francese insieme a Massigli, dichiarò a nome del suo governo l'opposizione alla partecipazione dei tedeschi, direttamente o indirettamente, all'alleanza atlantica. Come scrive Jean Monnet nelle sue memorie, «era anche normale che Schuman si ostinasse nella politica di controllo della Germania, la sola che avesse la maggioranza in Parlamento»[91].

In questa situazione in cui si cercavano soluzioni nuove e radicali, senza che però nessuno del ministero degli esteri avanzasse proposte concrete, la soluzione arrivò da Jean Monnet, che il 16 aprile redasse la prima versione di quello che divenne poi noto come «piano Schuman». Monnet aveva capito che occorreva cambiare l'impostazione del problema: «Qualsiasi soluzione esigeva prima di tutto che si cambiassero queste condizioni: vale a dire, per i tedeschi l'umiliazione del nostro controllo senza termine, e per i francesi la paura di una Germania alla fine non più controllata»[92]. Il capolavoro del testo di Monnet, diventato definitivo alla nona stesura, era la capacità di offrire un progetto in grado di coniugare il riavvicinamento franco-tedesco con i desideri americani di un inizio concreto della costruzione europea:

> L'Europa deve essere organizzata su base federale. L'unione franco-tedesca ne è un elemento essenziale, e il Governo francese è deciso a intraprenderla…Gli ostacoli che si sono andati accumulando impediscono la realizzazione immediata di questa stretta associazione che il Governo francese si pone come obiettivo. Ma fin da questo momento l'istituzione di basi comuni per lo sviluppo economico deve essere la prima tappa dell'unione franco-tedesca. *Il Governo francese propone di porre l'insieme della produzione franco-tedesca di acciaio e di carbone sotto un'Autorità internazionale aperta alla partecipazione degli altri paesi europei*. Essa avrà il compito di unificare le condizioni di base della produzione e di permettere così l'estensione graduale agli altri campi di una cooperazione effettiva a scopi pacifici[93].

91. Jean Monnet, *Cittadino d'Europa*, Rusconi, Milano 1978, p. 214.
92. *Ibidem*, p. 219.
93. *Ibidem*, p. 222.

L'idea era creare un'autorità sopranazionale per la gestione del carbone e dell'acciaio, un approccio funzionale al problema della federazione europea: questa sarebbe andata avanti per settori e funzioni, che si sarebbero gradualmente moltiplicati fino a raggiungere un'organizzazione federale completa dell'Europa occidentale. La gestione in comune delle risorse che erano alla base dell'industria militare, sottratta al controllo degli Stati, avrebbe reso la possibilità di una guerra fra Francia e Germania non soltanto impensabile, ma anche materialmente impossibile, come affermò Schuman il nove maggio, nella storica presentazione del suo piano.

Dal punto di vista degli americani si materializzava finalmente l'iniziativa europea così intensamente perseguita, con la Francia in veste di leader del processo di integrazione e il primo nucleo di una struttura sopranazionale per integrare l'Europa. La causa secolare della guerra civile europea – il conflitto fra Germania e Francia – cessava di esistere, e il potenziale tedesco poteva essere usato per la ripresa economica e la difesa militare del Vecchio Mondo. Monnet era riuscito a tagliare il nodo gordiano tedesco.