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)

5. Il piano Marshall e l'integrazione europea

Nella primavera del 1947, dopo due anni di apparente passività, gli Stati Uniti avevano deciso di prendere l'iniziativa, assumendosi in pieno la leadership dell'Occidente in funzione antisovietica e intervenendo in Europa. Molti, a partire dal Segretario di Stato, George Marshall, pensavano che occorresse un'azione immediata per salvare una situazione europea che sembrava sempre più insostenibile. L'inverno 1946-47 era stato disastroso per i già stremati paesi europei, come molti osservatori concordavano. Occorreva intervenire in fretta; il generale Marshall interpretò bene questo sentimento quando fece la sua preoccupata affermazione alla radio il 28 aprile del 1947: «La ripresa dell'Europa è stata molto più lenta. Forze di disintegrazione stanno diventando evidenti. Il paziente sta morendo mentre i dottori discutono»[1].

Marshall si era convinto, dopo aver tentato di negoziare senza risultato con i sovietici, che questi stavano sabotando i tentativi di arrivare a un accordo perché avevano tutto da guadagnare da una situazione di stallo. La crisi economica e l'instabilità politica che affliggevano i paesi dell'Europa occidentale li mettevano alla mercé dell'Unione Sovietica, che disponeva di potenti strumenti per potere estendere la sua area di influenza, come i partiti comunisti in Francia e in Italia: con l'inquietante ipotesi di una Russia che avrebbe potuto conquistare nuove aree senza colpo ferire, addirittura mediante consultazioni elettorali democratiche. Era arrivato il momento di applicare la dottrina del «contenimento»: occorreva ripristinare e sostenere un equilibrio di potere in grado di impedire ai sovietici di uscire dai confini della loro sfera di influenza.

È con questa sensazione di urgenza, in mezzo a una ristrutturazione degli strumenti di politica estera, che gli esperti e i funzionari dell'amministrazione daranno vita al cosiddetto piano Marshall, una originale politica di salvataggio economico del continente europeo. Questa iniziativa, che

1. *Frus*, *1947*, III, p. 219.

ufficialmente prese il nome di European Recovery Program (Erp), è stata considerata una delle più complesse e fortunate della politica estera americana, celebrata come un atto di «pace creativa» e di alternativa alle tradizionali politiche punitive contro i vinti.

Fra i vari aspetti del multiforme «piano», uno dei più importanti era rappresentato dalla prima, implicita spinta degli americani per guidare gli europei occidentali in direzione di qualche forma di integrazione. L'idea dell'unità occidentale sotto la protezione americana era forse l'unico collante, insieme alla solidarietà cristiana, da potere contrapporre ai propositi di conquista rivoluzionari dei comunisti.

Il ruolo del Dipartimento di Stato

Nell'estate del 1947, quando Marshall presentò agli americani l'idea di un massiccio aiuto all'Europa, il Dipartimento di Stato sembrò finalmente avere preso una iniziativa politica, dopo l'ampio dibattito suscitato da Fulbright. Scrivendo a Coudenhove-Kalergi, il giovane senatore dell'Arkansas addolciva la constatazione che la sua risoluzione non veniva discussa, attribuendosi qualche merito per l'iniziativa del Segretario di Stato: «Sono sicuro che a questo punto avrete già letto del discorso del segretario Marshall e le mosse che sono seguite da parte dei francesi e degli inglesi. Ho già discusso la risoluzione in tre occasioni al Senato. Nonostante questo, penso che la presentazione [della risoluzione] e le discussioni seguite sono già servite per il proposito molto importante di indurre il Dipartimento di Stato a prendere la posizione che ha»[2].

Quasi un anno dopo, quando ormai era evidente che il Senato aveva «congelato» la risoluzione 10, Coudenhove-Kalergi riconosceva, giustamente, il contributo dato da Fulbright alla sua causa:

Mio caro Senatore Fulbright,
da quando l'idea della Federazione Europea è passata dallo stato della preparazione a quello della realizzazione, desidero ringraziarvi con tutta cordialità a nome dell'Unione Parlamentare Europea per l'iniziativa decisiva che avete preso insieme al senatore Elbert Thomas e al deputato Hale Boggs, per assicurare questo straordinario passo verso la pace.
Perché nessun storico contesterà il fatto che è stata la vostra risoluzione congressuale per gli Stati Uniti d'Europa ad avere stimolato l'opinione americana a favore dell'Unione Europea. Il sostegno quasi unanime dato alla vostra iniziativa dal congresso e dalla pubblica opinione in tutti gli Stati Uniti è diventato il trampoli-

2. Lettera di J.W. Fulbright a R. Coudenhove-Kalergi, 21 giugno 1947, Fulbright Papers, Bcn 25 F 30.

no di lancio per il piano Marshall con tutte le sue enormi conseguenze per tutti e due i continenti, e per il futuro della razza umana.
Potete essere sicuro che non dimenticheremo mai il vostro contributo decisivo alla causa dell'unità europea e dell'amicizia permanente fra i nostri due continenti[3].

Il Dipartimento di Stato e il nuovo Segretario di Stato non avevano ignorato l'iniziativa di Fulbright e la sua eco sulla stampa nazionale. Rispondendo a una sollecitazione del senatore Vandenberg, che gli aveva chiesto cosa pensasse della proposta di Fulbright, Marshall aveva fatto capire che condivideva gli obiettivi del senatore, ma che non accettava la forma in cui era stata presentata, perché poteva dare l'impres-sione che gli Stati Uniti volessero forzare la mano agli europei, imponendo loro una nuova forma di organizzazione politica:

Presumo che la risoluzione sia stata deliberatamente formulata in termini generali con lo scopo di sostenere un principio senza sollevare numerose importanti questioni di dettaglio.
Sono profondamente favorevole nei confronti dell'obiettivo generale della risoluzione che è, per come lo capisco, incoraggiare i popoli d'Europa a cooperare insieme più strettamente per il loro bene comune e in particolare per incoraggiarli a cooperare insieme per promuovere la ripresa economica dell'Europa nel suo complesso.
[…]
Ma dovremmo rendere chiaro che il nostro scopo non è imporre ai popoli d'Europa una particolare forma di associazione politica o economica. La futura organizzazione dell'Europa deve essere determinata dai popoli d'Europa.
Mentre riconoscono che spetta ai popoli d'Europa di determinare il tipo di sforzo organizzato che potrebbe essere appropriato per facilitare lo sviluppo pacifico di una libera Europa, gli Stati Uniti accettano volentieri qualsiasi iniziativa che possa essere presa dai popoli d'Europa all'interno della struttura delle Nazioni Unite per assicurare più grande cooperazione fra loro per facilitare la ricostruzione e il ripristino dell'economia dell'Europa nel suo complesso, per migliorare i livelli di vita, per rafforzare la sicurezza generale e promuovere il benessere generale.
Per evitare qualsiasi fraintendimento dei nostri propositi, credo sia desiderabile che qualcuna delle idee che ho espresso qui siano incorporate nella risoluzione. Forse gli autori della risoluzione potrebbero prendere in considerazione di aggiungere un preambolo lungo queste linee[4].

Fulbright replicò alla lettera : «Desidero dichiarare che sono grandemente incoraggiato dalla lettera, anche se penso che alla luce delle attuali cir-

3. Lettera di Coudenhove-Kalergi a J. William Fulbright, 8 marzo 1948, *ibidem*.
4. Copia della lettera di Marshall a Vandenberg, 4 giugno 1947, Fulbright Papers, Series 89:2 Box 17 Folder1. La lettera venne pubblicata, a riprova della sua ufficialità, nel «Department of State Bulletin», 22 giugno 1947, p. 1213.

costanze in Europa essa sia eccessivamente timida e cauta. Mi sembra che qualche iniziativa da parte degli Stati Uniti non sarebbe a questo punto inappropriata. Non sono d'accordo che dovremmo sempre seguire la politica di lasciare l'iniziativa alle altre nazioni. Inoltre, richiedendo la nostra assistenza, come praticamente ha fatto ogni paese dell'Europa occidentale, penso che essi abbiano preso l'iniziativa. Quindi non mi sembra che staremmo a dettare le condizioni in modo offensivo a questi paesi o a qualsiasi altro paese se noi suggeriamo che nella loro attuale situazione di caos politico ed economico corrono il rischio di non riuscire a ripagare i prestiti o addirittura di non sopravvivere come stati democratici. Non riesco a vedere perché suggerire che si mettano insieme e formino qualche genere di unità politica e economica come parte di un accordo sia considerato un'imposizione o una ingerenza indebita»[5].

Il generale Marshall inviò la lettera al Senato proprio alla vigilia del suo famoso discorso ad Harvard, dove lanciò il «piano» che passò poi alla storia con il suo nome. Un altro aspetto di questa lettera era rappresentato da un educato richiamo al Senato, cui veniva ricordato implicitamente che era all'esecutivo che spettava l'elaborazione della politica. Tanto più in un momento in cui si stava definendo l'inedito ruolo di determinante attore internazionale degli Stati Uniti, e si stava apprestando una nuova strumentazione per affrontare la guerra fredda.

In ogni caso l'amministrazione Truman, nonostante le lamentele di Fulbright sulla sua troppa cautela, avrebbe dimostrato di condividere i suoi obiettivi. Dall'iniziativa del piano Marshall prese forma la prima concreta spinta da parte degli americani verso l'unità europea; da qui cominciò la stagione dell'impegno ufficiale degli Stati Uniti a favore di una cooperazione europea che andava dal minimo dell'integrazione economica al massimo dell'unificazione politica. Tutti i personaggi che ebbero un ruolo importante nella genesi e nell'elaborazione del piano avevano simpatie per l'idea di unità d'Europa, come Truman, Marshall, Clayton e Acheson; alcuni avevano coltivato questa idea da molto tempo come John Foster Dulles e George Kennan, che ebbe un ruolo fondamentale. L'idea di Coudenhove-Kalergi e di Fulbright divenne davvero uno degli obiettivi della politica estera americana, e fra i più urgenti.

George Kennan, dopo avere contribuito con le sue analisi alla svolta nella grande strategia del suo paese, venne a trovarsi in una posizione chiave per l'elaborazione del piano Marshall. Qui ebbe modo di dimostrare, oltre a una raffinata capacità strategica, un rispetto e un'ammirazione per la civiltà europea, che andavano al di là delle pure implicazioni politiche. Un

5. Dichiarazione di Fulbright in Senato, 13 giugno 1947, *Congressional Record*, 80° Congresso, Prima sessione, p. 6957-6958.

atteggiamento che non nascondeva neppure nei suoi documenti top secret elaborati per il Segretario di Stato; secondo Kennan, se gli Stati Uniti avessero lasciato l'Europa al suo destino le conseguenze sarebbero state irreparabili:

> Un ulteriore peggioramento potrebbe essere disastroso per l'Europa. Potrebbe dar luogo a una tale sofferenza, una tale confusione, una lotta così disperata per il controllo di risorse inadeguate da portare a un ripudio diffuso dei principi su cui è stata fondata la civiltà moderna europea e per i quali, nelle menti di molti, sono state combattute due guerre mondiali. I principi di legge, di giustizia e di moderazione nell'esercizio del potere politico, già ampiamente contestati e attaccati, potrebbero alla fine essere spazzati via – e con essi il riconoscimento vitale che l'integrità della società nel suo complesso si basa sul rispetto per la dignità di ogni singolo cittadino. Le conseguenze di una tale perdita supererebbero di molto le generali preoccupazioni sulla possibilità di un «controllo comunista». Nella continuazione delle attuali condizioni in Europa è in gioco nientemeno che la possibilità di una rinuncia da parte degli europei ai valori di responsabilità individuale e di moderazione politica che sono diventati tradizionali per il loro continente. Questo vorrebbe dire il disfacimento del lavoro di secoli e causerebbe un danno tale che potrebbe essere riparato soltanto attraverso lo sforzo di ulteriori secoli…in più, gli Stati Uniti, in comune con la maggior parte del resto del mondo, soffrirebbero una perdita culturale e spirituale incalcolabile nei suoi effetti a lungo termine[6].

«Europa first», il salvataggio dell'Europa – intimamente legato alla salvezza degli stessi Stati Uniti – divenne il grande obiettivo cui si dedicò l'amministrazione Truman, il centro della sua strategia, e l'origine delle critiche dei suoi detrattori, che l'accuseranno di avere «perso» la Cina e rischiato la Corea per una politica ciecamente europea.

Nella primavera del 1947 fu approvato il National Security Act, la legge sulla sicurezza nazionale. Con essa gli Stati Uniti si dotavano degli strumenti ritenuti necessari per affrontare una situazione di tensione internazionale di lunga durata. Gli obiettivi erano quelli di coordinare il comando politico e militare, sviluppare un servizio di intelligence, razionalizzare l'apparato di difesa.

Per il primo punto vennero create due nuove strutture per aiutare il presidente: il National Security Council (Nsc) e il National Security Resources Board (Nsrb). Il National Security Council aveva la funzione di consigliare il presidente riguardo all'integrazione delle politiche interne, estere e militari relative alla sicurezza nazionale. Il National Security

6. *Certain Aspects of the European Recovery Problem from the United States Standpoint*, Pps/4, 23 luglio 1947, in Thomas H. Etzold e John Lewis Gaddis (a cura di), *Containment. Documents on American Policy and Strategy, 1945-1950*, Columbia University Press, New York 1978, p. 109.

Resources Board avrebbe dovuto coordinare gli aspetti militari, civili e industriali della mobilitazione generale, ma gran parte delle sue funzioni passarono al neo costituito Dipartimento della Difesa. Facevano parte del Nsc il presidente, i segretari dei dipartimenti dello Stato, della Difesa, dell'Esercito, della Marina, dell'Aviazione e il presidente del Nsrb. Nel 1949, dopo le proteste avanzate dal Congresso, perché i militari avevano la preponderanza nel Council, i segretari dei servizi militari ne vennero esclusi.

Il secondo obiettivo fu raggiunto con la creazione della Central Intelligence Agency (Cia) per coordinare le attività di intelligence delle varie strutture governative. Aveva anche il compito di dare indicazioni e informazioni al Nsc riguardo alla sicurezza nazionale; doveva quindi analizzare le potenzialità aggressive e le intenzioni dell'Urss. Dal 1948 fu autorizzata a raccogliere anche informazioni clandestine.

Il terzo obiettivo fu affrontato con la costituzione del National Military Establishment (Nme), dal 1949 Dipartimento della Difesa, dove le forze dell'esercito della marina e dell'aviazione venivano integrate, perdendo la loro precedente autonomia. Un segretario della difesa aveva il compito di coordinare la pianificazione, le procedure e le politiche delle varie forze armate. Il Joint Chiefs of Staff (Jcs), composto dai capi delle forze militari e da un presidente che doveva rappresentare la voce unitaria dell'establishment militare, aveva il compito di formulare politiche e strategie militari a livello globale, di preparare i programmi logistici e stabilire le priorità delle esigenze materiali e personali dell'apparato militare sulla base delle analisi strategiche e del budget.

La definizione degli obiettivi nazionali era di competenza del Dipartimento di Stato – che in origine si chiamava Dipartimento degli Affari Esteri – mentre il Consiglio di Sicurezza Nazionale aveva il compito di mettere in relazione tali obiettivi con le esigenze militari; solo allora il Joint Chiefs of Staff poteva preparare piani per il raggiungimento degli obiettivi di sicurezza nazionale. In questa situazione di rinnovamento dei meccanismi di comando e pianificazione, all'interno del Dipartimento di Stato fu costituito il Policy Planning Staff (Pps) e George Kennan venne chiamato a organizzarlo e a dirigerlo.

Pochi giorni dopo la nomina di George C. Marshall a Segretario di Stato, nel gennaio del 1947, Kennan venne informato dell'intenzione di Marshall di creare all'interno del Dipartimento un ufficio per la formulazione delle politiche, con caratteristiche ancora da definire, e gli venne chiesta la sua disponibilità a dirigerlo, cosa che Kennan accettò di buon grado. A febbraio gli fu chiesto di occuparsi dell'organizzazione del nuovo ufficio, in contemporanea con il suo incarico al National War College che doveva terminare a giugno. Marshall diede poche istruzioni: il personale doveva provenire dall'interno del Dipartimento, la funzione del nuovo ufficio do-

veva essere analoga a quella della Divisione piani e operazioni in funzione durante la guerra, con il compito della pianificazione strategica e della direzione operativa per conto dell'esercito.

Il 24 aprile la nomina di Kennan a direttore del Policy Planning Staff divenne ufficiale. Il 29 aprile Marshall, di ritorno dopo i deludenti incontri fra gli alleati a Mosca, gli chiese di affrettare l'insediamento del nuovo organo, affidandogli immediatamente un compito arduo: la presentazione di un rapporto sulla situazione europea, con delle raccomandazioni sulla linea politica da intraprendere. Il 5 maggio lo staff fu formalmente insediato, con queste funzioni: formulare e sviluppare un programma di lungo termine per il raggiungimento degli obiettivi di politica estera degli Stati Uniti; anticipare i problemi; intraprendere studi e preparare rapporti su problemi generali politico-militari; valutare l'adeguatezza della politica in atto; coordinare le attività di pianificazione all'interno del dipartimento[7].

Il Pps non poteva emettere direttive, le sue indicazioni dovevano passare attraverso il sottosegretario Dean Acheson, e da questi al Segretario di Stato.

Dopo lunghi e frustranti anni passati nel servizio diplomatico, Kennan era diventato il capo di un «brain trust» incaricato di «suggerire» le linee di lunga tendenza su cui avrebbe dovuto muoversi nella politica estera la superpotenza americana nel suo nuovo ruolo mondiale. Kennan si ritrovò «pianificatore globale» – così venne definito in un articolo di giornale – quasi dall'oggi al domani, con un problema enorme da affrontare in pochissimo tempo e uno staff di collaboratori assemblato in fretta[8].

Il problema era quello di studiare il modo per far riprendere economicamente l'Europa e per assicurarle una stabilità; un problema che metteva l'Europa al centro dell'iniziativa degli Stati Uniti, e che avrebbe obbligato i pianificatori a impostare le modalità dei rapporti fra i due continenti. Era sottinteso che si richiedevano al Pps suggerimenti per una strategia che

7. Wilson D. Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy*, cit., p. 39. Secondo il sito web del Dipartimento di Stato: «Creato nel 1947 da George Kennan su richiesta del Segretario di Stato George C. Marshall, il Policy Planning Staff funziona come una fonte di analisi politica indipendente e di consigli per il Segretario di Stato. Il compito del Policy Planning Staff è analizzare in modo strategico sul lungo periodo le tendenze globali e formulare raccomandazioni al Segretario di Stato per promuovere gli interessi degli Stati Uniti e i valori americani».

8. Justin Brooks Atkinson, *America's Global Planner*, «New York Times Magazine», 13 luglio 1947, p. 9, 32 e sg. Facevano parte del Pps, sotto la direzione di Kennan, Carlton Savage, già assistente di Cordell Hull; John Paton Davies, collega e amico di Kennan, esperto dell'estremo oriente; Joseph E. Johnson, un professore universitario già direttore della Division of International Security Affairs; George H. Butler, ex ambasciatore; il colonnello Charles Hatwell (Tick) Bonesteel III, Jacques Reinstein, economista con esperienza dei problemi economici della Germania occupata; Ware Adams, funzionario del corpo diplomatico. Altri collaboratori si aggiunsero nel corso del tempo.

riuscisse a «contenere» i sovietici in Europa. Marshall concesse a Kennan un paio di settimane di tempo per sottoporre delle raccomandazioni, dandogli un solo consiglio: «Evita le banalità»[9].

Kennan e l'architettura del piano Marshall

Il problema che George Kennan si trovò affrontare nella sua nuova qualità di *global planner* fu quello di coniugare la strategia del «contenimento» – di cui era considerato, suo malgrado, l'autore principale – con un intervento mirato e praticabile nella crisi europea[10].

In una delle sue ultime lezioni tenute al National War College il 6 maggio 1947, evidentemente già sotto pressione per l'incarico ricevuto, Kennan espose il suo punto di vista sulla ricostruzione dell'Europa, probabilmente anche per chiarire a se stesso le linee di base di quello che diventerà il primo documento del Policy Planning Staff[11].

Per Kennan il problema tedesco stava al centro dell'accordo complessivo di pace e di qualsiasi trattato internazionale per garantire l'ordine mondiale. I sovietici, negli incontri dei Ministri degli Esteri a Mosca avevano dimostrato di non volere raggiungere degli accordi. Erano però convinti che lo stallo presente fosse a loro favore, che solo l'Occidente sarebbe stato danneggiato dal ritardo. L'atteggiamento dei sovietici si basava su due loro considerazioni: la prima era che l'America sarebbe andata incontro a una grande crisi economica; la seconda era che «noi non saremo in grado, come nazione, di chiamare a raccolta la leadership, l'immaginazione, l'abilità politica, le risorse materiali e soprattutto tutta la necessaria autodisciplina nazionale necessari a portare stabilità materiale, fiducia e speranza nel futuro a quelle aree dell'Europa occidentale che sono state prostrate dalla guerra»[12].

Venivano poi esaminate le varie situazioni nazionali. L'Italia per esempio aveva bisogno di un prestito, che poteva essere erogato dalla Banca Mondiale, e di disciplina finanziaria per contenere l'inflazione e la fuga

9. George F. Kennan, *Memoirs*, cit., p. 326.

10. La fama di Kennan come autore della formulazione del «containment» è legata soprattutto al suo saggio sui motivi del comportamento dei sovietici, pubblicato con lo pseudonimo di «X» sull'influente «Foreign Affairs» nel luglio del 1947. Anche se si trattava di concetti già espressi e il termine «contenimento» era già stato impiegato, ci fu un'enorme pubblicità e attenzione intorno a questo scritto, senz'altro il più famoso di tutta la copiosa produzione di Kennan.

11. George F. Kennan, National War College, lezione del 6 maggio 1947, *Problems of US Foreign Policy after Moscow*, in G. D. Harlow e G. C. Maerz (a cura di), *Measures Short of War*, cit., p. 177-203.

12. *Ibidem*, p. 178-79.

dei capitali, e per creare nuova occupazione. Il problema era la forza del partito comunista, che controllava i sindacati e contava sul 19% dei parlamentari, con due milioni di iscritti; esso poteva quindi «interferire seriamente con qualsiasi delle misure prese per stimolare la fiducia in un futuro non comunista dell'Italia»[13].

Per neutralizzare questa interferenza Kennan suggeriva due modi: uno era quello di concedere l'aiuto economico a condizione che il governo, e possibilmente il sindacato, si impegnasse a portare avanti un programma efficace e senza sprechi; il secondo era quello di indebolire l'influenza comunista.

Interessanti erano le conclusioni di Kennan a proposito del piano Monnet in Francia, un piano di quattro anni per mettere in grado il paese di non avere più bisogno di aiuto esterno; si trattava di un obiettivo positivo perché limitato nel tempo e capace di mettere in grado la Francia di badare a se stessa. Per la realizzazione del piano non era sufficiente l'aiuto finanziario, ma occorrevano anche altri mezzi come una maggiore importazione di carbone dalla Germania e un aumento e una ridistribuzione della forza lavoro, probabilmente coinvolgendo ancora la Germania e l'Italia. Il problema dei comunisti francesi era analogo a quello dell'Italia.

Dopo avere analizzato l'Austria, Kennan passava alla Germania. Dopo avere richiesto la sua resa incondizionata e preso accordi con gli alleati, gli Stati Uniti avevano la responsabilità totale di una zona che non era mai stata autosufficiente nei tempi moderni, con un peggioramento enorme dovuto alla guerra. Non c'era un accordo con gli alleati su un piano di ripresa economica su scala nazionale o regionale, e non era neppure chiaro se gli Stati Uniti volessero questa ripresa. In questa situazione si erano fatti passare due anni lasciando che l'economia peggiorasse ulteriormente, senza fare un vero programma, ma dando invece priorità alla denazificazione e alla democratizzazione della Germania.

In assenza di un accordo con i russi l'America non si era sforzata di risollevare l'economia tedesca in modo che potesse contribuire a risolvere i problemi economici dell'Europa e a togliere ai contribuenti americani l'onere di impedire che i tedeschi morissero di fame nella loro zona. Secondo Kennan: «Io penso che sia oggi un imperativo urgente che il miglioramento delle condizioni economiche e la ripresa della capacità produttiva nella parte occidentale della Germania divenga l'obiettivo primario della nostra politica in quell'area con la priorità su tutte le altre nostre politiche di occupazione. Questo principio dovrebbe essere adottato come generale

13. *Ibidem*, p. 180.

linea di procedura di questo governo, vincolante per tutti i suoi dipartimenti e agenzie»[14].

Occorreva quindi non aspettare di trovare un accordo con l'Unione Sovietica, ma riunire economicamente le zone occidentali – c'era già un accordo di principio con gli inglesi – e ripristinare la produttività anche se solo di una parte della Germania, essenziale per la ripresa di tutta l'Europa occidentale. Kennan aveva già in mente con precisione l'importanza di affrontare il problema a un livello complessivo, non basato su accordi bilaterali, e al ruolo strategico della Germania in una eventuale ricostruzione europea:

> Ora in qualsiasi schema di ripresa economica dell'Europa occidentale, esiste una condizione molto importante. I problemi dell'Europa occidentale dovrebbero essere affrontati come un insieme e dovrebbe essere assicurato il massimo grado di collaborazione economica e di scambio fra i vari paesi. Come nel caso della Germania, la collaborazione si applica in grado non minore alla Francia, all'Italia, all'Austria e ai Paesi Bassi. A meno che non si possa sviluppare un alto grado di divisione del lavoro e di scambio internazionale all'interno dell'area dell'Europa occidentale, mi chiedo se qualsiasi esborso di capitale da parte nostra possa essere efficace[15].

Alla luce di questa situazione Kennan si chiedeva se non sarebbe stato il caso di legare l'aiuto finanziario all'accettazione di un piano complessivo di scambi economici, finanziari e di manodopera fra i paesi dell'Europa occidentale, analizzando quindi il tipo di approccio al problema sostenuto da Fulbright. C'era però il problema che non si poteva «cacciare un tale piano a forza giù per la gola degli europei occidentali», dal momento che tradizionalmente gli Stati Uniti avevano sempre cercato l'accordo internazionale e la collaborazione degli altri paesi. Sarebbe stato ottimo se l'Onu avesse potuto occuparsi di questo problema, ma ricorrendo all'Onu gli americani avrebbero dovuto fare i conti con i russi, che avrebbero ostacolato un tale programma[16].

Dal punto di vista economico non era difficile immaginare il modo conveniente di procedere degli Stati Uniti per l'attuazione del programma: l'ulteriore aiuto all'Europa occidentale sarebbe stato considerato dagli americani solo su una base complessiva, regionale e non paese per paese; era necessario stilare la bozza di un programma globale di ricostruzione per l'Europa occidentale in grado di assicurare che tutti i paesi, comprese le zone d'occupazione, dessero il massimo contributo al programma e

14. George F. Kennan, *Problems of US Foreign Policy after Moscow*, cit., p. 186.
15. *Ibidem*.
16. *Ibidem*, p. 187.

usassero al meglio le proprie risorse. Quindi occorreva calcolare all'incirca quanto capitale era necessario ricorrendo a risorse esterne e quanto si poteva supplire da risorse non americane.

Dopo aver accertato la quantità di investimento diretto di fondi da parte degli Stati Uniti bisognava ottenere dal Congresso una adeguata assicurazione che il programma avrebbe avuto sostegno da parte sua. Occorreva poi presentare la proposta agli alleati, assicurarli che ci sarebbe stato il sostegno americano e suggerire loro di sottoporre un programma di questo tipo alla Commissione Economica per l'Europa. Kennan sottolineava a proposito di questo ultimo punto: «Penso sia meglio che l'iniziativa provenga da una potenza europea piuttosto che da noi»[17].

Nelle discussioni all'interno della commissione si doveva chiarire che l'aiuto americano richiedeva il sostegno deciso delle politiche interne dei governi europei e la garanzia che la gestione del programma non venisse sabotata o snaturata da qualsiasi partito esterno. Se questi termini fossero stati accettati, la Commissione Europea avrebbe potuto far sponsorizzare il progetto dalle Nazioni Unite: queste si sarebbero formalmente rivolte agli Stati Uniti per il necessario sostegno finanziario. Secondo Kennan in questo modo «noi potevamo evitare l'accusa che stavamo scavalcando le Nazioni Unite»[18].

Nell'ipotesi che i sovietici all'interno della Commissione tentassero di sfruttare l'occasione chiedendo di partecipare all'amministrazione della Ruhr o cercando di controllare l'esecuzione del programma e di sfruttarlo per i loro interessi politici, gli Stati Uniti dovevano ritirarsi tranquillamente e raggiungere un accordo con i paesi interessati al di fuori dell'Onu.

Se i governi europei a causa dell'influenza dei comunisti non fossero stati in grado di garantire i requisiti richiesti per l'attuazione del programma questo avrebbe voluto dire che sarebbero stati dominati dai russi. Se invece il programma fosse stato realizzato con successo, gli Stati Uniti avrebbero sfruttato questo risultato nei successivi negoziati con i sovietici sul futuro dell'Europa.

Secondo Kennan gli Stati Uniti avevano una possibilità di intervento e di influenza solamente nell'Europa occidentale, dove i partiti comunisti non potevano contare sul sostegno e sugli strumenti di un governo totalitario. Rispondendo a una domanda alla fine della lezione, Kennan affermò:

> La ragione per cui ho introdotto e delineato questo tipo di programma è evitare l'aspetto di assistenza in contrasto con quello di recupero. Non voglio più vedere i soldi americani andare dovunque per propositi che non ci diano qualche garanzia che questo non sarà necessario per sempre. In altre parole finiamola di buttare i

17. *Ibidem*, p. 188.
18. *Ibidem*, p. 189.

soldi al vento. Questo è il motivo per cui occorre redigere un piano del tutto complessivo e di vasta portata, altrimenti potremmo tranquillamente uscire da quell'area fin da adesso. Ma le conseguenze sarebbero davvero serie, con un costo per noi, oserei dire, un bel po' superiore in termini di difesa nazionale di quanto ci costerebbe sostenere queste popolazioni[19].

Ci sono in questa lezione di Kennan gran parte degli elementi alla base del piano di aiuti all'Europa. La strategia del piano si sviluppò gradualmente, ma è indubbio che molto presto la linea guida della pianificazione riguardo all'Europa si orientò verso una soluzione «americana» del problema europeo. Fu quasi naturale cercare di applicare all'Europa la ricetta della prosperità americana: un modello di organizzazione federale fra gli Stati per evitare conflitti fra loro, un mercato molto vasto e senza barriere allo scambio di uomini, merci e capitali, un'entità politica su scala continentale in grado di difendersi e di creare stabilità nella comunità internazionale, impermeabile ai richiami della rivoluzione comunista.

I documenti alla base del piano

Mentre l'amministrazione, attraverso una serie di analisi e di studi che coinvolgevano varie agenzie e consiglieri, studiava i problemi e le modalità del suo intervento in Europa, con un certo affanno dovuto alla sensazione di essere rimasta inattiva per due anni – due anni che erano stati quindi del tutto a vantaggio dei sovietici – c'era anche da superare l'ostacolo della presentazione dell'iniziativa all'opinione pubblica e al Congresso, responsabile dell'allocazione degli eventuali fondi da erogare.

Il Dipartimento di Stato si mosse con prudenza, consapevole che si stava per chiedere l'approvazione a un'operazione inedita, che si allontanava dalla tradizione e che avrebbe richiesto dei sacrifici economici ai suoi cittadini – o perlomeno questa sarebbe stata la percezione, data la dimensione che avrebbero dovuto avere gli aiuti. In più c'era da affrontare l'incognita di un Congresso a maggioranza repubblicana, in grado quindi di tarpare le ali a qualsiasi progetto dell'amministrazione democratica del paese. Il progetto venne quindi presentato gradualmente, mentre nello stesso tempo veniva «costruito» e verificato dai politici e dai loro consiglieri. In questa ottica Dean Acheson tenne un discorso al Delta Council di Cleveland (Mississippi), l'8 maggio del 1947, su *Le necessità della ricostruzione*[20].

19. *Ibidem*, p. 197-98.
20. Arthur M. Schlesinger (a cura di), *The Dynamics of World Power. A Documentary History of United States Foreign Policy, 1945-73*, Chelsea House Publishers, New York 1973, p. 47-52.

Acheson iniziò con una breve analisi della situazione economica mondiale, ricavata soprattutto da uno studio di un comitato speciale dello State-War-Navy Coordinating Committee (Swncc) fatto per valutare i bisogni di assistenza dei vari Stati. In politica estera gli Stati Uniti avrebbero dovuto prestare particolare attenzione al fatto che la maggior parte dei paesi europei e asiatici era in condizioni economiche, morali e materiali disastrose. Per la mancanza di accordi con i sovietici due nazioni come la Germania e il Giappone, altamente industrializzate e centrali per l'economia delle loro regioni, erano prostrate e la ripresa economica era in ritardo. In più le condizioni climatiche sfavorevoli avevano aggravato le difficoltà già esistenti e i lenti progressi nei due anni passati dalla fine della guerra. Al contrario la capacità produttiva degli Stati Uniti nei settori dell'industria e dell'agricoltura aveva raggiunto livelli impensabili prima della guerra mentre il dislivello complessivo fra l'economia americana e quella europea destava preoccupazione.

Il governo da parte sua aveva erogato fondi di sostegno e promosso l'intervento della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale. Vari prestiti erano stati lanciati, per ragioni di umanità ma anche di interesse nazionale: se i paesi non fossero stati in grado di sostenersi in modo autonomo la situazione di instabilità politica, di disperazione e angoscia delle popolazioni avrebbe messo a repentaglio la loro libertà, la democrazia e l'indipendenza, minacciando la sicurezza degli Stati Uniti. Inoltre i paesi europei non avrebbero potuto continuare a comprare i prodotti americani senza un sostegno finanziario.

Gli Stati Uniti avrebbero dovuto aumentare le importazioni dall'Europa e prorogare l'assistenza economica fino al 1949. Se le richieste avessero superato le possibilità, si sarebbero stabilite delle priorità nella erogazione degli aiuti. Avrebbero ricevuto la priorità quei paesi dove la popolazione lottava per la propria libertà e indipendenza contro pressioni interne o esterne di natura totalitaria. Il governo avrebbe cercato di accelerare la ricostruzione del Giappone e della Germania.

Fra le affermazioni più interessanti ci furono l'idea di intervenire con urgenza anche a favore della ripresa tedesca, senza aspettare un accordo fra gli alleati e, soprattutto, quella di considerare l'economia europea come un insieme: «La ripresa europea non può essere completa fino a che le varie parti dell'economia europea non funzionino insieme in un sistema armonico. E il raggiungimento di una economia europea coordinata rimane un obiettivo fondamentale della nostra politica estera»[21].

Allo stesso modo della lezione di Kennan del 6 maggio, venne sottolineata la necessità di affrontare il problema europeo nel suo complesso,

21. *Ibidem*, p. 51.

non pezzo per pezzo, su base locale, come era stato fatto fino ad allora con magri risultati; ed era questo che avrebbe richiesto agli europei una cooperazione mai sperimentata prima.

Acheson concluse cercando di legare il progetto di aiuti all'interesse nazionale; l'intervento era quindi «necessario se vogliamo preservare le nostre libertà e le nostre istituzioni democratiche. È necessario per la nostra sicurezza nazionale. Ed è nostro dovere e nostro privilegio come essere umani»[22].

In un memorandum del 16 maggio, Kennan ribadiva e precisava i principi che riteneva andassero applicati nell'affrontare il problema: l'aiuto doveva essere supplementare a un programma di collaborazione economica fra i paesi dell'Europa occidentale, possibilmente doveva essere iniziato da un paese europeo e discusso nella Commissione Economica per l'Europa; doveva essere di durata limitata, 4 o 5 anni fino a quando l'Europa occidentale non avrebbe più avuto bisogno di sostegno esterno; erano necessarie garanzie atte a impedire il sabotaggio o l'uso distorto da parte dei comunisti.

Uno dei punti più interessanti del memorandum è là dove si affermava: «Il programma dovrebbe essere disegnato in modo da incoraggiare e contribuire a qualche forma di associazione politica regionale degli Stati dell'Europa occidentale»[23]. Kennan scopriva le carte di quella che doveva essere una strategia a lungo termine nei confronti dell'Europa.

Il 23 maggio del 1947 Kennan presentò il primo documento prodotto insieme ai suoi collaboratori, classificato come Pps/1. Era stato redatto da Kennan ed era il frutto in gran parte delle sue idee, discusse con lo staff; era stato ulteriormente elaborato con l'apporto di altre analisi e incontri con funzionari e esperti del dipartimento, soprattutto economici[24]. Nella sua introduzione generale il documento affermava:

Il Policy Planning Staff non vede le attività comuniste come la causa delle difficoltà dell'Europa occidentale. Crede che la crisi attuale derivi in gran parte dall'effetto distruttivo della guerra sulla struttura economica, politica e sociale dell'Europa e da un esaurimento profondo dell'impianto fisico e del vigore spirituale. Questa situazione è stata aggravata e ha reso il rimedio assai più difficile dalla divisione del continente fra Oriente e Occidente. Il Policy Planning Staff riconosce che i comunisti stanno sfruttando la crisi europea e che ulteriori successi comunisti creerebbero un serio pericolo alla sicurezza americana. Tuttavia considera che lo sforzo americano in aiuto all'Europa dovrebbe essere diretto non a

22. *Ibidem*, p. 52.
23. *Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff (Kennan)*, 16 maggio 1947, *Frus*, *1947*, III, p. 221.
24. *Policy with Respect to American Aid to Western Europe*,23 maggio 1947, *ibidem*, p. 224-30.

combattere il comunismo in quanto tale ma al recupero della salute economica e del vigore della società europea. Dovrebbe essere mirato, in altre parole, a combattere non il comunismo, ma il malessere economico che rende la società europea vulnerabile allo sfruttamento da parte di qualsiasi movimento totalitario e che il comunismo russo sta ora sfruttando[25].

Lo staff aveva analizzato il problema nei suoi aspetti di lungo termine e di breve termine. Il problema di lungo termine era quello di ridare salute economica all'Europa occidentale e le modalità e quantità del sostegno americano per raggiungere tale scopo. Il problema di breve termine era quello di determinare un'azione «efficace e drammatica» da intraprendere presto per fermare la disgregazione economica dell'area e creare fiducia in una possibile soluzione complessiva, con l'appoggio degli Stati Uniti.

Per l'aspetto di breve termine occorreva individuare le principali difficoltà economiche e attuare misure immediate. Dal punto di vista psicologico, per gli Stati Uniti, questo rappresentava il passaggio da un atteggiamento difensivo a uno offensivo, che avrebbe dovuto convincere gli europei che gli americani facevano sul serio. Dal punto di vista economico l'azione avrebbe dovuto contribuire davvero alla soluzione dei problemi economici. Una iniziativa che fermasse la disgregazione in atto era essenziale per la riuscita dello schema generale.

Per l'aspetto di lungo termine – definito di «enorme complessità e difficoltà» – occorreva distinguere fra un programma per la ripresa d'Europa e il programma americano di sostegno a questa:

Non sarebbe né conveniente né efficace per questo governo assumersi il compito di redigere unilateralmente e di promulgare formalmente di sua propria iniziativa un programma designato a rimettere economicamente in piedi l'Europa. L'iniziativa formale deve provenire dall'Europa; il programma deve essere sviluppato in Europa; e gli europei devono avere la responsabilità fondamentale per esso. Il ruolo di questo paese dovrebbe consistere in un aiuto amichevole nella redazione di un programma europeo e in seguito nel sostegno di questo programma, con mezzi finanziari e altri, su richiesta europea. Il programma che questo paese è chiamato a sostenere deve essere congiunto, frutto dell'accordo di varie nazioni europee. Mentre potrebbe essere legato a programmi nazionali individuali, come il piano Monnet in Francia, deve essere, per ragioni psicologiche e politiche così come economiche, un programma concordato internazionalmente. La richiesta per il nostro sostegno deve arrivare come una richiesta comune fatta da un gruppo di nazioni amiche, non come una serie di appelli isolati e individuali[26].

25. *Ibidem*, p. 224-25.
26. *Ibidem*, p. 226-27.

Qui, strategicamente, veniva indicata la direzione pratica verso l'unità europea, un progetto che le nazioni europee, o almeno una parte di esse, avrebbero dovuto elaborare in comune, con il sostegno degli americani.

In questo documento alla base del piano Marshall la cooperazione fra gli Stati europei era il punto essenziale; come preciserà Kennan: «Avevamo seri dubbi sul successo di ogni movimento verso la ripresa europea che si appoggiasse solamente su una serie di programmi nazionali scoordinati; pensavamo che uno dei difetti di lungo termine dell'economia europea nel suo insieme fosse la sua eccessiva frammentazione, la mancanza di flessibilità competitiva negli scambi commerciali, la mancanza, in particolare, di un grande mercato di consumo. Insistendo su un approccio congiunto, speravamo che gli europei cominciassero a pensare come europei, e non come nazionalisti, nel loro approccio ai problemi economici del continente»[27].

Fra gli altri punti, l'elargizione del sostegno doveva tener conto degli interessi economici degli Stati Uniti e l'erogazione doveva essere *una tantum*, per non aumentare la già abnorme dipendenza dell'Europa dagli Stati Uniti. Probabilmente il primo posto dove il progetto doveva essere avanzato era la Commissione Economica per l'Europa, e doveva essere presentato come una proposta di cooperazione generale, rivolta a tutti i paesi europei e non solo a quelli occidentali, ma «sarebbe essenziale che questo fosse fatto in modo che i paesi satelliti dei russi o si escludessero per non volere accettare le condizioni proposte o fossero d'accordo di abbandonare l'orientamento esclusivo delle loro economie»[28].

Kennan lasciava qui intravedere un altro obiettivo possibile del programma di aiuti all'Europa: cercare di attirare nel campo occidentale almeno qualcuno dei paesi dell'Europa orientale satelliti dei sovietici. A parte questa possibilità, nel testo di Kennan l'aiuto si riferiva sempre ai soli paesi occidentali. Di fatto, Kennan sembrava voler suggerire che la proposta dovesse essere formulata in modo tale da essere per forza rifiutata o da provocare delle secessioni nel blocco orientale.

Le idee che finirono per cristallizzarsi nel discorso di Marshall provenivano dall'intreccio delle opinioni di vari funzionari e da una serie di documenti d'analisi, di cui è possibile tracciare l'esistenza. Per esempio nel Dipartimento di Stato era circolato un memorandum di H. van Buren Cleveland, Charles Kindleberger e Ben T. Moore preparato per il programma americano per l'Europa, consegnato a Kennan il 9 maggio; questo documento secondo Lipgens per la prima volta avanzava all'interno del Dipar-

27. George F. Kennan, *Memoirs*, cit., p. 337.
28. *Ibidem*, p. 224-30.

timento l'idea di unione europea[29]. Secondo il documento era necessario e urgente impedire il collasso economico dei paesi democratici dell'Europa occidentale; l'accordo con l'Urss doveva essere cercato, ma gli Stati Uniti dovevano dimostrare la loro determinazione a un piano di ripresa per l'Europa non comunista con o senza i sovietici. Occorreva dare degli obiettivi positivi all'Europa comunista per riempire «l'attuale vuoto ideologico e morale»; esisteva «la possibilità di sviluppare una grande spinta emotiva nell'Europa occidentale dietro l'idea sopranazionale dell'unità europea».

La proposta degli Stati Uniti avrebbe evitato di ferire i sentimenti nazionalistici se veniva formulata «nei termini di un piano di ripresa economica che ponesse l'accento sull'aumento della produzione europea mediante l'unificazione economica e funzionale dell'Europa». L'Urss e i paesi dell'Europa orientale avrebbero dovuto essere invitati a partecipare al programma di ripresa, in parte per mantenere i legami economici fra l'Europa orientale e quella occidentale, e in parte per far capire ai sovietici che era dopotutto nel loro interesse cercare un accordo sull'Europa con gli Stati Uniti[30].

Fra gli altri documenti importanti che si intrecciarono con il Pps/1 e furono alla base del discorso con cui Marshall lanciò il piano, c'è il rapporto del Joint Strategic Survey Committee commissionato dal Joint Chiefs of Staff [31]. In questo documento, chiaramente prodotto da militari, la questione degli aiuti veniva legata strettamente alla sicurezza nazionale, senza le preoccupazioni formali e i tentativi di recupero di Kennan. Gli aiuti venivano considerati esclusivamente uno strumento politico: «La regola principale che deve governare l'assistenza da parte degli Stati Uniti dovrebbe essere che l'Urss e ogni paese ora sotto il suo controllo dovrebbero essere specificatamente esclusi dall'assistenza. Nessun paese sotto controllo sovietico dovrebbe ricevere assistenza dagli Stati Uniti finché non sia rimossa ogni traccia di controllo sovietico […] Il primo passo per determinare i paesi che dovrebbero ricevere assistenza a motivo della loro importanza per la nostra sicurezza nazionale è stabilire le aree di importanza strategica primaria per gli Stati Uniti nell'eventualità di una guerra ideologica»[32].

29. Walter Lipgens, *A History of European Integration*, Vol. 1, 1945-1947, Clarendon press, Oxford 1982, p. 472-73. Questa opinione contrasta con quella già citata di Rostow, nel cap. 3.

30. *Ibidem*, p. 473.

31. Jcs 1769/1: *United States Assistance to Other Countries from the Standpoint of National Security*, 29 aprile 1947, in *Frus*, *1947*, I, p. 736-50.

32. *Ibidem*, p. 739.

Nel nuovo quadro strategico il problema tedesco, che precedentemente si identificava con la neutralizzazione politica ed economica della Germania, si capovolgeva:

Virtualmente, la Germania è la potenza militare più forte in quest'area. Senza l'aiuto tedesco gli altri paesi dell'Europa occidentale non sarebbero in grado di resistere agli eserciti dei nostri avversari ideologici finché gli Stati Uniti non fossero in grado di mobilitare e mettere in campo forze armate sufficienti a assicurare la loro sconfitta. Con una Germania rivitalizzata che combatte al fianco degli alleati occidentali ci sarebbe una possibilità. Inoltre, il ripristino completo dell'industria tedesca, particolarmente dell'estrazione di carbone, è essenziale per la ripresa economica della Francia – la cui sicurezza è inseparabile dalla sicurezza congiunta degli Stati Uniti, del Canada e della Gran Bretagna. La rinascita economica della Germania è quindi di primaria importanza dal punto di vista della sicurezza degli Stati Uniti[33].

Occorreva ora rimettere in piedi la Germania in funzione antisovietica, superando anche le resistenze della Francia: «Dal punto di vista della sicurezza degli Stati Uniti sembra che i nostri sforzi dovrebbero essere diretti a dimostrare ai leader della Francia e a quelli della Germania che l'emergenza di una grande potenza mondiale al loro Oriente, opposta ideologicamente al loro tradizionale sistema di vita, il cui obiettivo finale è la conquista mondiale, e che essi possono contrastare con successo solo se entrambi saranno forti e uniti contro la nuova minaccia orientale, li rende interdipendenti fra loro proprio come Francia, Inghilterra, Canada e gli Stati Uniti sono interdipendenti»[34].

Nello stesso documento, prodotto poco dopo l'enunciazione della dottrina Truman, si sottolineava la centralità strategica dell'Europa occidentale e si teneva conto dei limiti della capacità americana di proiettare all'esterno la propria potenza, con il conseguente bisogno di differenziare le aree di vitale importanza e quelle periferiche per la sicurezza degli Stati Uniti.

John Foster Dulles, nel suo rapporto sulla Conferenza di Mosca del maggio 1947, indicò la possibilità di un uso europeo e non nazionale delle risorse tedesche, con una supervisione coordinata fra i vari stati, affermando: «Studiando il problema della Germania ci siamo sempre più convinti che non c'è una soluzione economica all'interno di un quadro puramente nazionale. L'incremento dell' unità economica è assolutamente essenziale al benessere dell'Europa»[35].

33. *Ibidem*, p. 740.
34. *Ibidem*, p. 741.
35. Michael J. Hogan, *The Marshall Plan. America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.) 1987, p. 38.

Il 18 marzo venne consegnato al presidente il cosiddetto rapporto Hoover. L'ex presidente Herbert Hoover aveva accettato la richiesta di Truman di investigare sui fattori che ritardavano la ripresa della Germania. Di ritorno negli Stati Uniti scrisse tre rapporti, l'ultimo dei quali conteneva un'analisi della situazione economica tedesca e una serie di raccomandazioni per cambiare la politica economica nei confronti della Germania. Per Hoover l'industria tedesca doveva essere liberata dalle restrizioni, a parte i controlli per impedire un ritorno al militarismo; bisognava fermare la distruzione e il trasferimento delle industrie, a parte quelle belliche; la Ruhr e la Renania, al centro dell'economia tedesca, dovevano rimanere alla Germania. Inglesi e americani avrebbero dovuto smettere di usare gli aiuti in denaro per pagare le riparazioni russe e francesi, e inoltre dovevano mettere fine all'incertezza economica causata dagli smantellamenti, dalla denazificazione e dallo scioglimento dei cartelli: l'apparato industriale tedesco non doveva essere trasferito per pagare i risarcimenti di guerra ma usato per la produzione, che era l'unica in grado di fungere da motore per l'intera ripresa europea. In più, ricostruendo nella zona inglese e in quella americana un'economia autosufficiente, anche i contribuenti americani avrebbero dovuto pagare meno per mantenere la Germania e aiutare l'Europa[36].

Il 14 aprile un rapporto speciale dello State-War-Navy Coordinating Committee individuava una strategia di stabilizzazione centrata nella reintegrazione della Germania nella comunità internazionale e nella integrazione economica europea. Secondo il rapporto le aree occupate dagli alleati, Germania compresa, «dovrebbero essere parti coordinate di un piano di ripresa complessivo, che a sua volta cercherebbe di costruire quel tipo di sistema "regionale" del commercio e della produzione che metterebbe in grado i paesi beneficiari di diventare autosufficienti»[37].

Secondo Kennan il PPS utilizzò nella stesura del suo primo documento tutti questi contributi, meno il secondo memorandum di Clayton che fu disponibile solo in seguito, anche se i suoi punti di vista arrivarono sicuramente per altre vie al Policy Planning Staff[38].

Il contributo di William L. Clayton

William Clayton ebbe, come Kennan, un'importanza rilevante nell'architettura e nella realizzazione del piano Marshall. Sottosegretario

36. John Gimbel, *The Origins of the Marshall Plan*, Stanford University Press, Stanford (Cal.) 1976, p. 184-85.
37. Michael J. Hogan, *The Marshall Plan*, cit., p. 40.
38. George F. Kennan, *Memoirs*, cit., p. 329.

per gli affari economici, era molto influente e ascoltato nel Dipartimento, e due suoi memoranda sono fra i documenti più significativi della fase preparatoria del piano[39].

Nel memorandum del 5 marzo 1947, aveva stimolato il Dipartimento all'azione di fronte alla difficile situazione internazionale: «Sono profondamente preoccupato per l'attuale situazione del mondo e le sue implicazioni per il nostro paese. Le redini della leadership mondiale stanno rapidamente scivolando dalle mani competenti ma ora molto deboli degli inglesi. Queste redini devono essere prese in mano o dagli Stati Uniti o dalla Russia. Se [saranno prese] dalla Russia ci sarà certamente una guerra nel prossimo decennio o giù di lì, con le probabilità contro di noi. Se [saranno prese] dagli Stati Uniti la guerra può essere sicuramente impedita. Gli Stati Uniti devono assumere la leadership del mondo e rapidamente, per evitare un disastro mondiale. Ma in realtà gli Stati Uniti non assumeranno la leadership mondiale a meno che il popolo americano non venga indotto a farlo attraverso uno shock.

Per arrivare a questo shock è necessario soltanto che il Presidente e il Segretario di Stato dicano alla gente la verità, tutta la verità. La verità si trova nei telegrammi che quotidianamente arrivano da ogni parte del mondo al Dipartimento di Stato. In ogni paese dell'emisfero mondiale e nella maggior parte dei paesi dell'emisfero occidentale, la Russia sta penetrando dall'interno. Questa è una nuova tecnica che non abbiamo ancora imparato ad affrontare. Dobbiamo affrontarla e in fretta o saremo di fronte al più grande pericolo della nostra storia.

Parecchie nazioni la cui integrità e indipendenza sono vitali per i nostri interessi e la nostra sicurezza sono sull'orlo del baratro e possono essere fatte cadere in qualsiasi momento; altre sono gravemente minacciate. Se la Grecia e la Turchia soccombono, l'intero Medio Oriente andrà perduto. La Francia potrebbe allora arrendersi ai comunisti. Se la Francia cade, tutta l'Europa occidentale e l'Africa cadranno. Queste cose non devono avvenire. È necessario che non avvengano. […] Dobbiamo partecipare a tutto campo a questo gioco mondiale o faremo meglio a stare a casa e impegnare il nostro cervello e le nostre energie nella preparazione della terza guerra mondiale»[40].

Gli Stati Uniti avrebbero quindi dovuto assicurare la pace mondiale assistendo le nazioni che correvano il pericolo di essere conquistate dall'interno, contro chi cercava di approfittare della fame, della miseria e della frustrazione: «Questa assistenza dovrebbe prendere la forma non soltanto

39. Sull'influenza di Clayton e sull'effetto del suo secondo memorandum vedi Dean Acheson, *Present at Creation*, cit., p. 230-232.

40. Cit. in Gregory A. Fossedal, *Our Finest Hour. Will Clayton, the Marshall Plan, and the Triumph of Democracy*, Hoover Institution Press, Stanford (Cal.) 1993, p. 216-217.

di aiuto finanziario, ma anche di assistenza tecnica e amministrativa. Gli Stati Uniti non vogliono interferire negli affari interni di nessun paese, ma i paesi ai quali viene esteso l'aiuto finanziario devono mettere in ordine i loro affari in modo che l'aiuto possa essere benefico in modo permanente»[41].

Clayton proponeva la creazione di un Consiglio di difesa nazionale composto dal presidente, dal segretario di stato, dai segretari della guerra e della marina, e dai presidenti del Comitato per gli affari esteri della camera e del senato; inoltre il Congresso avrebbe dovuto allocare «la somma di cinque miliardi di dollari, da usare da parte del Consiglio di difesa nazionale, sia come sovvenzioni che come prestiti, con il proposito di aiutare paesi sovrani a mantenere la loro integrità e indipendenza, laddove un'azione di questo tipo è considerata essere negli interessi vitali degli Stati Uniti dal suddetto Consiglio»[42].

Il collasso economico, cominciando dalla Francia e dalla Grecia, avrebbe portato alla rapida diffusione dei regimi comunisti; era necessario un programma di aiuto economico e tecnico massiccio, altrimenti «la situazione diventerà così senza speranza che saranno inevitabilmente piantati i semi della terza guerra mondiale».

Ancora più importante e significativo è il memorandum di Clayton del 27 maggio 1947[43]. Anche da questo scritto si può vedere come l'amministrazione, da più parti, si stesse muovendo verso una qualche forma di unione europea. Dopo avere sostenuto che la distruzione dell'Europa indotta dalla guerra era stata sottostimata e che la crisi era ancora molto grave, Clayton affermava:

> Senza ulteriore immediato e sostanzioso aiuto da parte degli Stati Uniti la disintegrazione economica, sociale e politica distruggerà l'Europa.
> A parte le implicazioni spaventose che questo avrebbe per la futura pace e sicurezza del mondo, gli effetti immediati sulla nostra economia interna sarebbero disastrosi: persi i mercati per i nostri surplus di produzione, disoccupazione, depressione, un bilancio pesantemente squilibrato sullo sfondo di un gigantesco debito di guerra.
> […] Sarà necessario per il presidente e il segretario di stato fare un forte appello spirituale agli americani affinché facciano un piccolo sacrificio e stringano solo un po' la loro cintura per salvare l'Europa dalla fame e dal caos (non dai russi) e, nello stesso tempo, preservare per noi e i nostri figli la gloriosa eredità di un'America libera[44].

41. *Ibidem*, p. 218.
42. *Ibidem*.
43. *Memorandum by the Under Secretary of State for Economic Affairs (Clayton)*, 27 maggio 1947, *Frus*, *1947*, III, p. 230-32.
44. *Ibidem*, pp. 231-32.

Per Clayton l'Europa doveva ricevere una assegnazione di merci del valore di 6 o 7 miliardi di dollari l'anno, per un periodo di tre anni. Si doveva trattare soprattutto di carbone, cibo, cotone, tabacco e cose di questo genere, per lo più prodotte in surplus negli Stati Uniti. In questo modo, con l'aiuto della Banca mondiale e del Fondo Monetario, l'Europa avrebbe potuto riprendersi rapidamente. Clayton così concludeva:

Questa assegnazione di tre anni dovrebbe essere basata su un piano europeo che le principali nazioni europee, guidate dall'Inghilterra, dalla Francia e dall'Italia, dovrebbero elaborare. Questo piano dovrebbe essere basato su una federazione economica europea sul tipo dell'Unione doganale fra Belgio Olanda e Lussemburgo. L'Europa non può riprendersi da questa guerra e diventare di nuovo indipendente se la sua economia continua ad essere divisa in molti piccoli compartimenti stagni come è oggi.
Ovviamente quanto sopra è soltanto l'abbozzo generale di un problema che richiederà molto studio e preparazione prima che si possano fare dei passi.
Canada, Argentina, Brasile, Australia, Nuova Zelanda, Unione Sudafricana possono tutti aiutare con il loro surplus di cibo e di materie prime, ma dobbiamo evitare di costituire un'altra Unrra. *Gli Stati Uniti devono dirigere questo show*[45].

Obiettivo: una riforma federale dell'Europa

L'annuncio pubblico dell'iniziativa a favore dell'Europa fu preparato con molta cautela, nonostante la dichiarata necessità di urgenza da parte dei vertici del Dipartimento di Stato. Il 28 maggio 1947, il segretario Marshall decise di accettare un invito dell'Università di Harvard che voleva insignirlo di una laurea ad honorem. Scrivendo a James B. Conant, presidente dell'Università, gli disse che al momento della cerimonia, il 5 giugno, avrebbe fatto «poche osservazioni per ringraziare dell'onore e forse qualcosa di più»[46].

Il 30 maggio il Segretario di Stato decise che avrebbe presentato ufficialmente a Harvard il «piano». Acheson continuava a preparare il terreno, incontrando il 22 maggio un funzionario dell'ambasciata inglese e il direttore di un giornale di Londra, cui fece sapere la grande novità: l'aiuto all'Europa sarebbe stato concepito in termini continentali e non nazionali. Il «New York Times» del maggio 1947 in un titolo parlò dello spostamen-

45. *Frus*, *1947*, III, p. 232. Il corsivo è di Clayton. L'Unrra (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) amministrava dal 1943 gli aiuti, soprattutto americani, agli alleati contro le potenze dell'Asse. Nel giugno del 1947 cessò di esistere.

46. Lettera a James B. Conant, 28 maggio 1947, in Forrest C. Pogue, *George C. Marshall: Statesman*, 1945-1959, Viking, New York 1987, p. 209.

to di ottica: l'Europa sarebbe stata considerata come una unità, un insieme in crisi[47].

Il Pps/1 e il problema dell'aiuto all'Europa vennero discussi in una riunione nell'ufficio del segretario di stato, con la partecipazione di vari funzionari[48]. Secondo Clayton, in Europa fra gli altri problemi c'era quello delle barriere doganali che ostacolavano il flusso commerciale, costituendo un modello antieconomico per ogni sforzo di ricostruzione; le crisi politiche in Europa erano soltanto il riflesso di questi disagi economici, ed era necessario intervenire con urgenza. Dopo avere quantificato, sulle linee del suo memorandum, l'impegno economico per gli Stati Uniti, Clayton pensava occorresse individuare un sistema per eliminare le barriere economiche[49].

Venne poi discusso il problema dell'eventuale inclusione dei paesi dominati dai sovietici nel programma di aiuti all'Europa. Per Clayton l'Europa occidentale non aveva bisogno economicamente della sua controparte orientale, quindi si concluse che «una federazione economica europea era fattibile anche senza la partecipazione dei paesi dell'Europa orientale»[50]. Furono però tutti d'accordo che il piano di aiuto doveva essere esteso anche a quei paesi dell'Est disposti a abbandonare l'orientamento sovietico delle loro economie.

Kennan sottolineò la necessità di una responsabilità europea riguardo al piano per impedire tentativi di addossare tutto il peso agli Stati Uniti e di screditarli e biasimarli in caso di fallimento. Bohlen cercò di mediare fra il pericolo di sembrare quelli che imponevano a forza il sistema americano all'Europa e il pericolo di fallimento se la responsabilità fosse stata soprattutto europea. Suggerì quindi di esercitare una forte pressione sulle nazioni europee, enfatizzando la loro situazione di bisogno e «rendendo chiaro che l'unica base politicamente fattibile su cui gli Stati Uniti sarebbero d'accordo a rendere disponibile l'aiuto è la prova concreta di un piano di sviluppo complessivo per la cooperazione economica da parte degli stessi eu-

47. Wilson D. Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy*, cit., p. 53.

48. *Summary of Discussion on Problems of Relief, Rehabilitation and Reconstruction in Europe*, 29 maggio 1947, *Frus*, *1947*, III, p. 234-35.

49. William Clayton era un simpatizzante del federalismo rappresentato dal fortunato *Union Now* di Clarence Streit, e in seguito collaborò con l'organizzazione federalista di questi; vedi Ira L. Straus, *Clarence Streit's Revival of the Federalist Strand in American History*, in Andrea Bosco (a cura di), *The Federal Idea*, vol. I, Lothian Foundation Press, Londra 1991, p. 327-49.

50. *Summary of Discussion on Problems of Relief, Rehabilitation and Reconstruction in Europe*, cit., p. 235.

ropei, forse una federazione economica da elaborare nel giro di 3 o 4 anni»[51].

Il 5 giugno Marshall pronunciò il suo discorso, preparato da Chip Bohlen, che utilizzò largamente il documento del 23 maggio del Policy Planning Staff e il secondo memorandum di Clayton. Acheson e Clayton dopo aver letto l'abbozzo di Bohlen avanzarono alcuni suggerimenti; Marshall vi apportò delle correzioni prima di leggerlo.

Il Segretario di Stato dopo aver descritto la situazione economica disastrosa dell'Europa, affermò fra l'altro:

> La nostra politica non è diretta contro qualche paese o dottrina ma contro la fame, la povertà, la disperazione e il caos. Il suo scopo dovrebbe essere la ripresa di una economia funzionante nel mondo che permetta l'emergere di condizioni politiche e sociali dove possano esistere istituzioni libere. Questa assistenza, sono convinto, non deve essere fatta di volta in volta man mano che le varie crisi si sviluppano. Qualsiasi assistenza questo paese possa dare in futuro dovrebbe provvedere una cura piuttosto che un semplice palliativo[52].

Per Marshall erano benvenuti gli aiuti di altri paesi, mentre tutti i governi partiti o gruppi che manovravano contro la ripresa degli altri paesi o cercavano di perpetuare e approfittare politicamente di situazioni di disagio umano sarebbero stati decisamente contrastati dagli Stati Uniti; e continuava:

> Non sarebbe né conveniente né efficace per questo governo assumersi il compito di redigere unilateralmente un programma designato a rimettere economicamente in piedi l'Europa. Questo è un compito degli europei. L'iniziativa, io penso, deve provenire dall'Europa. Il ruolo di questo paese dovrebbe consistere in un aiuto amichevole nella redazione di un programma europeo e in seguito nel sostegno di questo programma, fino a che possa essere pratico per noi agire in questo modo. Il programma dovrebbe essere congiunto, frutto dell'accordo di varie nazioni europee[53].

Qui le parole, con qualche sforbiciata, venivano prese letteralmente dal Pps/1, come in altri punti precedenti[54]. Tutte le proposte del Policy Planning Staff erano state incorporate nel discorso passato alla storia come quello del «piano Marshall».

51. *Ibidem*.
52. Arthur M. Schlesinger (a cura di), *The Dynamics of World Power*, cit., p. 53.
53. *Ibidem*, p. 54.
54. In Gregory A. Fossedal, *Our Finest Hour*, cit., pp. 228-29, si analizza l'influenza del secondo memorandum di Clayton sul discorso di Harvard.

Kennan, qualche giorno dopo, chiarì al National War College alcuni punti che avrebbero potuto dare adito a confusioni: «In primo luogo, perché l'iniziativa deve venire dall'Europa? La ragione è che ai comunisti tutto questo non piacerà; useranno ogni mezzo a loro disposizione per mandare a monte e frustrare ogni schema realizzabile. Se l'iniziativa arriva dall'Europa essi saranno costretti a prendere posizione ufficialmente su di essa prima che diventi ufficialmente un progetto americano. A quel punto non potranno sostenere che essa è il prodotto dell'imperialismo americano. Sarà quindi più difficile per loro confondere le acque, e saranno costretti a dichiararsi apertamente contro dei progetti europei per la ripresa dell'economia europea, non contro dei progetti americani.

In secondo luogo, perché insistiamo che dovrebbe essere un concetto congiunto che incorpori i bisogni di svariati paesi? La risposta a questo è che noi non vogliamo incoraggiare un orientamento unilaterale delle economie dei singoli paesi europei verso questo paese, e vogliamo far capire agli statisti europei la loro responsabilità nel fare il massimo uso delle risorse proprie dell'Europa prima di attingere alle nostre risorse.

Pensiamo che il popolo americano abbia il diritto all'assicurazione che questo è stato fatto prima di averci chiesto aiuto. Non vediamo come una tale assicurazione possa essere ottenuta in maniera diversa se non costringendo gli europei a mettersi insieme prima di sottoporci la richiesta dell'aiuto americano. Terzo, la ricostruzione dell'Europa avrà successo? Non lo sappiamo»[55].

Effettivamente le incognite erano molte, e anche se la stampa divulgò la fortunata espressione «piano Marshall», occorre sottolineare che ad Harvard non venne presentato nessun piano articolato, che non esisteva, ma vennero solo annunciate una disponibilità da parte degli Stati Uniti e le modalità necessarie perché questa disponibilità si traducesse in realtà[56].

Si trattava di un'azione complessa da strutturare, piena di ostacoli e di imprevisti, dalla disponibilità del pubblico americano a fare sacrifici per l'Europa a quella di un Congresso a maggioranza repubblicana, dalla reazione dei sovietici a quella degli stessi europei. Questa indeterminatezza durò quasi un anno, fino all'approvazione da parte del Congresso dell'European Recovery Program (Erp).

Per non dare armi propagandistiche agli avversari Marshall non utilizzò la bozza del discorso scritto in precedenza da Joseph Jones, dove in un passaggio gli Stati Uniti incoraggiavano esplicitamente l'integrazione eu-

55. *Planning of Foreign Policy*, National War College, 18 giugno 1947, Kennan Papers, Box 16.

56. Sull'osservazione che Marshall alla cerimonia di Harvard non presentò un «piano» vedi John Gimbel, *The Origins of the Marshall Plan*, cit., p. 15. Anche Kennan si lamentava della mancanza di un piano articolato nel luglio del 1947, in *Frus,1947*, III, p. 335.

ropea: «Uno degli obiettivi essenziali della politica americana è promuovere la crescita di una Europa libera, prospera, economicamente integrata e cooperativa sul piano politico, un'Europa che avrà un ruolo indipendente e stabilizzatore negli affari mondiali. Sostenere questa politica è l'obiettivo degli aiuti degli Stati Uniti alla ricostruzione»[57]. Parole che senz'altro avrebbero fatto la gioia del senatore Fulbright e di Coudenhove-Kalergi, ma che erano troppo sbilanciate per Marshall che ad Harvard non utilizzò la versione di Jones, ma quella di Bohlen. Allo stesso modo dopo che il «New York Times» titolò il commento al discorso: *Marshall si dichiara a favore dell'unità europea*, il Segretario di Stato, in una conferenza stampa fu bene attento a specificare che l'unità europea non era un prerequisito per la concessione degli aiuti[58].

Ciò che più preoccupava era l'incognita rappresentata dall'atteggiamento da tenere nei confronti dei sovietici, nel contesto sempre più stringente della guerra fredda. Il giorno dopo il discorso, Marshall chiese a Kennan e a Bohlen se l'Unione Sovietica avrebbe accettato un invito a far parte del «piano». Marshall era cosciente che la risposta poteva essere solo affermativa, perché ogni piano americano che avesse l'apparenza di escludere l'Unione Sovietica aveva poche possibilità di essere accettato nel mondo. Era anche consapevole che la partecipazione sovietica avrebbe «ammazzato» il piano davanti al Congresso che lo avrebbe dovuto approvare. Kennan e Bohlen diedero la stessa risposta: non pensavano che l'Unione Sovietica avrebbe accettato un controllo americano sull'uso dei beni e dei fondi; inoltre erano sicuri che l'Unione Sovietica non sarebbe riuscita a mantenere il controllo sull'Europa orientale se i paesi di quell'area avessero partecipato all'iniziativa di cooperazione[59].

Tutti i consiglieri più importanti di Marshall, come Acheson, Cohen, Kennan, Clayton e Bohlen, erano convinti che gli Stati Uniti non avrebbero dovuto assumersi la responsabilità di dividere l'Europa. Quindi era necessario avanzare formalmente la proposta ai russi, anche se la loro partecipazione e le loro richieste avrebbero quasi certamente condannato il programma di aiuti a essere respinto dal Congresso. Kennan suggerì di fare in modo che i russi venissero considerati, come gli americani, dei donatori di materie prime, non dei beneficiari di un aiuto[60].

57. Joseph M. Jones, *The Fifteen Weeks, February 21-June 5, 1947*, Viking, New York 1955, p. 245. In un'altra parte della bozza di Jones si parlava di «sostegno alla crescita dell'unità europea». Vedi *ibidem*, p. 246.

58. « New York Times », 6 giugno 1947 ; Armin Rappaport, *The United States and European Integration. The First Phase*, "Diplomatic History", 5, primavera 1981, p. 125.

59. Charles Bohlen, *Witness to History*, cit., p. 264-265.

60. Dean Acheson, *Present at the Creation. My Years in the State Department*, W.W. Norton & Co., New York 1969, p. 232.

Al di là delle cautele e al di là del fatto che non erano chiare le modalità e le procedure con cui gli aiuti sarebbero stati elargiti, gli obiettivi che il discorso voleva raggiungere erano chiari: gli Stati Uniti erano disposti a intervenire nella crisi economica europea con un aiuto consistente, rivolto ufficialmente a tutta l'Europa, se gli europei erano d'accordo e, soprattutto, se erano disposti a cooperare insieme nell'elaborazione di un programma comune per rimettere in piedi economicamente l'Europa. Gli Stati Uniti avrebbero dato un «aiuto amichevole» nell'elaborazione del programma e nella sua attuazione.

In ogni caso anche se la strategia del piano si sviluppò all'interno di un intervento complesso e articolato, con una serie molteplice di obiettivi, quello che dava senso e significato al programma di aiuti era l'idea dell'integrazione europea, anche se non era ancora stata messa a fuoco con precisione. Il discorso di Marshall, nella sua forma modesta e generica, aveva però l'ambizione di chiedere agli europei uno sforzo di immaginazione, un salto nel modo di pensare, un modo diverso di guardare la realtà, prendendo come riferimento il modello americano.

Per gli architetti del piano Marshall l'integrazione economica europea, con il suo abbattimento delle barriere e degli ostacoli al commercio, e la costituzione di un grande mercato di consumatori, sembrava fornire la garanzia che un esborso temporaneo degli americani avrebbe rimesso in piedi per sempre l'Europa. In questo modo si sarebbe posto fine alla politica di aiuto frammentato che non aveva dato nessun frutto: occorreva cambiare la dimensione e la struttura dell'economia rispetto alla situazione prima della guerra, seguendo le orme storiche degli Stati Uniti.

In questo modo si sarebbe raggiunto l'obiettivo di una stabilità politica e di una prosperità economica in grado di «contenere» e disinnescare il fascino pericoloso del comunismo, allargando contemporaneamente lo spazio d'azione per l'economia americana, caratterizzata dal dinamismo e dal bisogno di espansione.

L'unificazione politica – su questo punto non c'era ancora unanimità – era vista come un elemento che avrebbe aumentato la coesione di un blocco occidentale cristiano contro il totalitarismo ateo del comunismo. L'unità politica della parte occidentale del continente europeo avrebbe offerto un formidabile blocco per controbilanciare i sovietici. Cominciava soprattutto a farsi strada l'idea, da tempo fatta propria da George Kennan e John Foster Dulles, che l'unità politica in forma di federazione europea fosse l'unico modo di risolvere il problema della Germania.

È indubbio che dopo il discorso di Harvard gli europei si trovarono per la prima volta spinti a cooperare tra loro, a sentirsi parte di un progetto comune, come è indubbio che ci fu una cosciente pressione da parte degli americani nella direzione di un'unità economica e possibilmente politica dell'Europa, almeno nella sua parte occidentale.

Il complesso e articolato intervento americano in Europa, coagulatosi intorno a una serie di analisi e di discussioni sofisticate, continuò a rimanere un vero e proprio work in progress fino alla sua approvazione da parte del Congresso nella primavera del 1948. Considerata dagli storici uno dei più grandi successi della politica americana del dopoguerra, l'iniziativa legata al nome di Marshall rappresentava una strategia molto articolata, con implicazioni politiche, economiche, geopolitiche e psicologiche. L'aspetto psicologico, per esempio, aveva una parte importante: il gesto americano, dopo due anni di inazione, doveva far capire agli europei che gli Stati Uniti non li avrebbero abbandonati, rincuorando i cittadini del Vecchio Mondo e rafforzando la loro autostima e quindi la capacità di resistere. Rafforzando quindi quelle che Kennan aveva definito le «difese naturali» dell'Occidente contro l'infezione sovietica.

Certamente gli obiettivi principali erano soprattutto tre: 1) ridare stabilità economica e politica all'Europa occidentale e meridionale, vanificando l'attrazione esercitata dai partiti comunisti e «contenendo» l'espansionismo dei russi; 2) rivitalizzare le zone occidentali della Germania e integrarle in un blocco economico e politico occidentale; 3) attirare verso Occidente i paesi satelliti dell'Urss[61]. All'interno di questi obiettivi e delle conseguenze e reazioni a lungo raggio che essi innescarono, l'idea dell'unità d'Europa rappresentò il necessario collante di tutta la struttura strategica del «piano».

Di fatto gran parte dei pianificatori e dei consiglieri impegnati nell'articolazione del piano Marshall – così come il gruppo dei giovani funzionari che avevano tentato di impedire la divisione d'Europa – condividevano l'idea che qualche forma di unità europea fosse necessaria per la buona riuscita della strategia americana. C'erano, per così dire, due scuole di pensiero: una sottolineava soprattutto l'integrazione di tipo economico, l'altra pensava che fosse necessaria anche una forma di unità politica; per qualcuno i due obiettivi andavano bene ma potevano essere raggiunti a tappe, partendo dall'integrazione economica.

In ogni caso l'amministrazione Truman era convinta dei vantaggi che potevano derivare «modellando» gli europei a misura degli americani, insegnando loro a beneficiare di un grande mercato non frammentato e di un'organizzazione statale federale: ottenendo in questo modo un'economia che una volta ripresa non avrebbe avuto più bisogno di sovvenzioni, e una coesione politica tale da permettere un anticomunismo impermeabile.

Di fronte al pericolo, considerato mortale, di una egemonia sovietica su tutta l'Europa, venivano meno le vecchie preoccupazioni di eventuali

61. Cfr. Melvyn P. Leffler, *The United States and the Strategic Dimensions of the Marshall Plan*, «Diplomatic History», 12, estate 1988, p. 277-306.

blocchi economici ostili o di altri sgradevoli effetti collaterali dell'unità europea. La situazione era di emergenza e richiedeva interventi urgenti; in più l'Europa era in uno stato di debolezza tale da far temere il suo definitivo tracollo, una situazione in cui non c'era molto spazio per considerazioni geopolitiche proiettate nel futuro.

L'integrazione o federazione economica dell'Europa occidentale era un punto sul quale c'era un accordo generale, era considerato l'obiettivo minimo da raggiungere. Gli Stati Uniti avevano fino ad allora speso una somma di dollari spropositata in aiuti all'Europa che non avevano dato risultati né in termini di ripresa né in termini di stabilità. Il sistema di intervento a pezzi, su basi nazionali e accordi bilaterali si era rivelato un *rat hole* come dicevano gli americani, un buco senza fondo, con nessun effetto visibile. Occorreva liquidare il sistema di scambio frammentato fra gli Stati europei, occorreva ricostituirlo su nuove basi che portassero a un grande mercato omogeneo, sul modello di quello americano, chiave di volta della prosperità e della fabbricazione di ricchezza. Questa visione avrebbe permesso di utilizzare al meglio le risorse della locomotiva tedesca a beneficio dell'Europa nel suo complesso. Affrontare la situazione con uno schema di questo genere avrebbe permesso una ripresa reale, togliendo presto l'Europa occidentale dalle spalle dei contribuenti americani.

L'integrazione politica doveva invece essere perseguita con più cautela, perché si riteneva indispensabile non dare l'impressione agli europei e agli avversari sovietici che gli Stati Uniti volessero imporre un sistema politico, attirandosi l'accusa di essere «imperialisti». Era però la soluzione più promettente, quella che garantiva una maggiore coesione in senso anticomunista e che avrebbe dato una maggiore efficacia all'integrazione economica; soprattutto era la soluzione più praticabile del problema tedesco, che era quello di riuscire a rimettere in piedi l'industria tedesca senza contemporaneamente ricreare il nazionalismo tedesco. Integrare la Germania occidentale in una federazione europea era l'unico modo per poter far rivivere la potenzialità industriale tedesca – mettendola al servizio dell'economia integrata dell'Europa occidentale – con la garanzia che la rinata Germania non avrebbe nuovamente attaccato i suoi vicini.

L'unità europea era dunque accettata, anche fuori dal Dipartimento di Stato, per esempio da giornalisti influenti come Lippmann, senza che però venisse definita chiaramente, oscillando fra integrazione economica e unione federale. A volte facendo persino confusione fra i termini, complice l'ansia di non volere «forzare» gli europei. Nella testimonianza di Milton Katz, che rappresentava gli Stati Uniti nella Commissione Economica per l'Europa, l'obiettivo oscillava fra gli Stati Uniti d'Europa e un Benelux esteso a tutta l'Europa, con un'attenzione a volte così esasperata nei confronti dei termini usati da far vacillare la memoria: «ricordo che c'era-no grandi discussioni fra noi e il Dipartimento di Stato. Loro non volevano

che usassimo la parola "integrazione"; volevano che usassimo la parola "unificazione", o viceversa»[62].

C'erano anche differenze sul modo di portare gli europei su queste posizioni. I due personaggi che ebbero la maggiore influenza nell'articolazione del piano, William Clayton e George Kennan differivano sulle varie opzioni.

Secondo Kindleberger, che cercò di ricostruire per gli archivi l'origine del piano Marshall, c'era una differenza di opinioni fra Clayton e Kennan sul ruolo da esercitare nei confronti dell'Europa: «Clayton, come ho in seguito appreso da lui, era fortemente contrario a un programma di tipo Unrra, dove gli Stati Uniti mettevano la maggior parte dei fondi e avevano soltanto un voto su 17 riguardo la loro distribuzione. Era di conseguenza contrario a ridurre il ruolo degli Stati Uniti a quello di fornitore dell'assistenza. Mi sembra probabile che questa sua opposizione a un piano europeo per l'assistenza da parte degli Stati Uniti derivasse da questo tipo di ragionamento.

Kennan, d'altra parte, aveva probabilmente in mente la desiderabilità politica di lasciare l'iniziativa all'Europa. Lo scontro fra questi punti di vista, naturalmente, fu risolto alla fine attraverso l'espediente di accordi multilaterali e bilaterali, con l'Europa che gestiva il programma con una serie di impegni reciproci, ma essendo ciascun paese che riceveva assistenza responsabile di fronte agli Stati Uniti per i risultati ottenuti all'interno del programma»[63].

Inoltre Clayton era forse più vicino all'idea di Fulbright di spingere con decisione gli Europei nella direzione voluta mentre Kennan era più attento alle conseguenze politiche di una tale mossa. Il direttore del Policy Planning Staff, con una certa giustizia, si attribuirà il merito di aver dato tre contributi importanti all'impostazione del programma di aiuti: stabilendo il principio che l'iniziativa e la responsabilità dovevano essere europee; insistendo che la ripresa della Germania era essenziale per la ripresa dell'Europa nel suo complesso; spingendo perché l'offerta fosse fatta a tutta l'Europa, in modo che «se qualcuno doveva dividere il continente europeo, dovevano essere i Russi con la loro risposta, non noi con la nostra offerta»[64].

La generale conversione all'unità europea di molti membri influenti e non dell'amministrazione era andata maturando, attraverso analisi e discussioni, come l'unica strada praticabile per poter applicare con successo il programma di aiuti all'Europa. Nel caso di Clayton e di Kennan, o di Dulles, che era fra i consiglieri di Marshall, non si può parlare di conver-

62. *Oral History Interview with Milton Katz*, 25 luglio 1975, Truman Library.
63. *Memorandum by Mr. Charles Kindleberger*, 22 luglio 1948, *Frus*, *1947*, III, p. 244.
64. George F. Kennan, *Memoirs*, cit., p. 343.

sione: fin dai tempi della guerra erano stati di questo avviso, e lo avevano spesso manifestato, anche se inutilmente, come capita a chi arriva a conclusioni premature[65].

Quanto agli europei, il piano Marshall fu per loro il primo esercizio concreto di cooperazione, anche se non fu un esercizio spontaneo. Fu qui che l'idea di unità europea cominciò a uscire dalla sua fase utopica, anche se qualcuno, forse con un po' di cinismo, ha affermato che «il concetto dell'integrazione europea aveva svariate radici intellettuali, ma il far discendere l'idea dalla sfera di un entusiasmo indistinto e l'associarla a un pacchetto di dollari significarono, per Washington, un decisivo incremento di penetrazione politica»[66].

Il passaggio era comunque decisivo. L'olandese van der Beugel, segretario della delegazione olandese alla prima conferenza sul piano Marshall a Parigi nell'estate del 1947, colse bene questo momento denso di conseguenze. Raccontò in un intervista la sua esperienza nell'ottobre del 1947, quando lui e altri colleghi dovettero assistere l'amministrazione Truman per presentare al Congresso il «piano»:

> C'erano due aspetti di quell'esperienza che erano affascinanti: il primo era, che per la prima volta un gruppo di europei andava negli Stati Uniti non come olandesi, francesi, svedesi o inglesi, ma andammo là come rappresentanti del gruppo europeo. Non avevamo un mandato nazionale, avevamo un mandato internazionale, io penso, per la prima volta nella storia. […] Penso che tutti si sono accorti fin dal primo momento che c'erano a quel proposito due aspetti. Il primo era l'aspetto della ricostruzione nazionale, e il secondo era l'aspetto della cooperazione. Penso che probabilmente l'aspetto della cooperazione fosse, da un punto di vista storico, ancor più importante del primo. […] il piano Marshall secondo me, è il primo stimolo alla cooperazione e integrazione europea. Non c'è alcun dubbio su questo» [67].

La parte economica del piano, alla fine, era forse quella meno importante: gli architetti del piano si diedero molto da fare per dimostrare i vantaggi economici di cui avrebbero beneficiato gli Stati Uniti, evitando crisi di sovrapproduzione, ripristinando un mercato per loro essenziale, e così via, ma la preoccupazione era soprattutto strategica. Si trattava di una azione di

65. Secondo Hogan furono alcuni giovani funzionari del Dipartimento di Stato come Porter, Bonesteel e Kindleberger a convincere superiori come Kennan e Clayton della bontà dell'idea di unità europea, ma i due non avevano certo bisogno di essere convinti; Michael J. Hogan, *The Marshall Plan*, cit., p. 40-41.

66.Charles S. Maier, *«Voi Europei». Concetti regionali e ruoli nazionali nel quadro del Piano Marshall*, in Elena Aga Rossi (a cura di), *Il Piano Marshall e l'Europa*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1983, p. 43.

67. *Oral history Interview with E. H. van der Beugel*, 1 giugno 1964, Truman Library.

«contenimento» non militare – quella politica era la risposta giusta e sufficiente, secondo Kennan – per impedire che l'Unione Sovietica potesse impadronirsi delle risorse economiche e di manodopera dell'Europa, e quindi del suo potenziale militare, alterando l'equilibrio di potere internazionale a sfavore dell'America del Nord. Gli Stati Uniti si sarebbero trovati isolati e con risorse inferiori, vulnerabili a un eventuale attacco militare dei comunisti. Anche se quasi tutti concordavano, confortati dalle stime dell'intelligence, che l'Urss non aveva intenzione di impegnarsi in azioni militari, si trattava di un rischio che gli americani non erano disposti a correre.