

## *L'evoluzione delle relazioni transatlantiche tra Convenzione e allargamento*

di Cristiano Zagari

*Durante il periodo di guerra fredda, il comune patrimonio di valori condivisi e il comune modo di realizzarli ha sancito l'apogeo del rapporto tra Europa e Stati Uniti. Con la caduta del muro di Berlino, in corrispondenza di un quadro storico completamente mutato, per quanto permanga una certa comunanza di valori tra le due sponde dell'Atlantico, risulta altresì palese che nel modo di realizzare tali valori Europa e Stati Uniti non concordano più. Fine del modello occidentale o soltanto nuova calibratura di alcuni parametri? L'Europa sospesa tra Convenzione europea e allargamento sta cercando di dare una sua risposta.*

Nei mesi scorsi il Ministro della Difesa degli Stati Uniti Donald Rumsfeld - nell'esprimere il proprio disappunto nei confronti della posizione dissenziente assunta da francesi e tedeschi, verso la strategia americana, durante la crisi irachena - li ha definiti: *membri di una vecchia Europa che non esiste più.*

In realtà, lo sfogo di Rumsfeld nei confronti di Francia e Germania non è altro che l'ennesima istantanea di uno stato generalizzato e perdurante d'incomprensione, vigente dalla caduta del Muro a oggi, tra Stati Uniti e Unione Europea. In questi ultimi anni, le divergenze registrate nell'ambito della sicurezza internazionale, del protocollo di Kyoto, del Tribunale penale internazionale, degli OGM, della politica agricola, delle mine anti-uomo o delle guerre commerciali danno il quadro di relazioni euro-statunitensi a dir poco difficili.

Contrariamente da quanto auspicato dal politologo statunitense Francis Fukuyama nel suo ormai celeberrimo saggio *The*

*End of History and the Last Man*<sup>1</sup>, il recente fallimento del modello comunista - lungi dall'aver sancito il trionfo dei valori e delle istituzioni occidentali sotto l'egida di Europa e Stati Uniti - consegna, invece, il quadro di un "pianeta cantiere" in cui ingegneri, architetti e capi-progetto persistono a non intendersi. Il dato interessante qui contenuto, sta nel fatto che l'incomprensione di fondo non risiede nello "scontro tra civiltà", bensì, nella crisi del modello occidentale.

In realtà, l'assunto che vuole europei e statunitensi sempre e naturalmente insieme, non ha poi un fondamento così forte. Del resto, per quanto siano entrambi i popoli in prevalenza di origine europea, essi vantano percorsi storici tracciati all'insegna della quasi assoluta reciproca diffidenza. Da parte americana, soprattutto, la lontananza volontaria dagli affari europei è dal primo Presidente degli Stati Uniti in poi un vero e proprio *leit-motiv* ideale; infatti, oltre a George Washington che nel suo testamento politico vincolava lo sviluppo degli Stati Uniti al sapersi tenere fuori dai contrasti tra potenze europee: "*sempre in conflitto tra loro*". Tale tendenza ha anche James Madison tra i suoi assertori, il quale auspicava: "*tenere i conflitti, le dispute e le guerre che sconvolgono l'Europa ancorate al vecchio Mondo*" e Thomas Jefferson che immaginava: "*un meridiano di divisione che attraversi l'oceano separando i due emisferi, cosicché nell'uno non si debba mai udire il colpo di un cannone europeo e nell'altro di uno americano*". Per tutto il diciannovesimo secolo, poi, gli Stati Uniti hanno cercato di mantenere fede al testamento politico di George Washington limitando il loro espansionismo all'America latina, ai Caraibi e all'Asia, incrociando spesso i loro interessi con quelli degli europei, senza mai mischiarli.

Sarà, invece, il connubio tra ventesimo secolo e progresso tecnologico a cambiare il quadro della situazione: tale connubio, infatti, avendo tra i suoi effetti un pianeta "più stretto", obbligherà le due sponde dell'Atlantico a toccarsi sempre con maggior frequenza se non proprio a scontrarsi, come avverrà in occasione della Prima Guerra mondiale.

<sup>1</sup> F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Penguin 1992.

Proprio questo scontro creerà le condizioni per un primo tentativo d'incontro: la Società delle Nazioni (SDN), tanto voluta dal Presidente Wilson.

Tuttavia, non sarà né la SDN - che non avrà nessuna valenza pratica - né l'internazionalismo wilsoniano - troppo avanguardista per la società americana di allora - a rendere possibile il salto di qualità alle relazioni transatlantiche. Sarà, invece, la crisi economica e finanziaria del 1929 a modificare "geneticamente" lo stato di tali relazioni.

Infatti, proprio a seguito della crisi del Ventinove i destini dei due continenti inizieranno a incrociarsi con frequenza; basti ricordare il particolare momento intercorso tra il 20 gennaio e il 20 febbraio 1933: quando Franklin Delano Roosevelt, il 20 gennaio diventa Presidente degli Stati Uniti e annuncia il "*New Deal*", mentre il 20 febbraio Adolf Hitler assume i pieni poteri in Germania; da quel momento sino alla fine della Seconda Guerra mondiale, Roosevelt diventa l'anti-Hitler e perciò, inizia a incarnare l'idea di alternativa in Europa<sup>2</sup>, più di un Daladier e di un Chamberlain e almeno quanto un Churchill e un de Gaulle.

È da quegli anni che la "sfida americana" comincerà a diventare il rovescio della medaglia del declino dell'Europa delle potenze<sup>3</sup>.

L'Europa del secondo dopoguerra, sarà un'Europa politicamente, socialmente ed economicamente da ricostruire su basi diverse da quelle che hanno sorretto il vecchio Continente sino al 1940; in tal senso, l'iniziativa partirà da oltreoceano, seguendo fini sospesi a metà tra utilitarismo e idealismo.

L'utilitarismo, innanzi tutto, si ritrova nella risposta a diretti interessi, e questi: "*per gli americani vengono soddisfatti più facilmente dal rapporto con un regime democratico che con un regime dittatoriale perché in questo modo c'è la certezza di un sistema*

<sup>2</sup> A. Adler, *J'ai vu finir le monde ancien*, Editions Grasset et Fasquelle, Paris, 2002.

<sup>3</sup> "*Il navigatore italiano è approdato nel nuovo mondo*", con queste sibiline parole aveva inizio il 2 dicembre 1942 l'era atomica, il navigatore era lo scienziato italiano Enrico Fermi. Era già cominciata prima della Seconda Guerra mondiale la fuga dei cervelli sotto il segno del nazionalismo, del razzismo, dell'autarchia.

*economico al quale entrambi partecipano e nel quale gli attori hanno ruoli e compiti che sono già definiti e che corrispondono alla stessa visione americana, cioè un sistema che sul piano nazionale garantisce stabilità*<sup>4</sup>.

Ancora di maggior interesse risulta, poi, evidenziare le componenti di matrice ideale che hanno mosso gli americani nella ricostruzione europea: prima la delusione maturata dagli statunitensi nei confronti delle istituzioni politiche europee, ree di essere crollate con troppa facilità davanti ai regimi totalitari e, dall'altra, la convinzione degli stessi statunitensi che le loro istituzioni politiche, forti di un carattere di "eccezionalità" e di universalità avrebbero potuto essere trapiantate con successo ovunque.

Per quanto riguarda la delusione, innanzi tutto, basti ricordare il colloquio riportato nelle memorie di de Gaulle tra il Generale e Harry Hopkins, consigliere stretto di Roosevelt: *"ma perché ce l'avete con noi?"*, chiede de Gaulle a Hopkins che risponde: *"francamente, mio Generale, siamo rimasti molto delusi dal crollo della Francia nel 1940 e l'opinione pubblica americana non vi prende sul serio"*<sup>5</sup>. In tal senso, le memorie di Jean Monnet raccontano di un episodio analogo poco prima della liberazione, in cui a seguito di una richiesta da parte di Pierre Mendès-France, allora membro del Comitato francese di Liberazione nazionale di sede ad Algeri, ad Hans Morgenthau di far stampare agli americani banconote con libero corso in Francia col riferimento "Repubblica Francese, Tesoro pubblico", i francesi in tutta risposta si videro recapitare banconote tricolori con scritto *"Liberté, Fraternité, Egalité"*, ma con nessun riferimento (e perciò riconoscimento) a un'istituzione politica francese. Sull'episodio Monnet scrive: *"Agli occhi degli alleati non c'era governo francese e del resto Roosevelt lo dichiarò durante una conferenza stampa: "Quando ci sarà un governo francese libero, potrà emettere moneta". Perché non vedere nel Comitato di Liberazione nazionale, che si era appena*

<sup>4</sup> B. Biancheri, *E l'Europa?*, forum con B. Biancheri, M. Dassù, G. La Malfa a cura di R. Foa, *Liberal*, n.19, agosto-settembre 2003, p. 103.

<sup>5</sup> E. Roussel, *Charles de Gaulle*, Gallimard, Paris 2002, p. 492.

*proclamato per decreto Governo provvisorio della Repubblica francese e potere legittimo delle Francia? Perché resisteva alle molteplici pressioni in favore della riconoscenza di questo governo stabilito ad Algeri? I giornalisti l'avevano già interrogato su questo punto. "Nessuno, neanche il Comitato francese di Liberazione nazionale non può sapere realmente cosa pensa il popolo francese. Per gli Stati Uniti, il tema resta dunque aperto", aveva risposto. Era quello credo, il suo convincimento profondo che raggiungeva i suoi principi rigorosi democratici: le forze armate americane di sbarco non portavano ai francesi un governo tutto fatto. Né si poteva ignorare che egli sospettasse de Gaulle di non essere un buon democratico"*<sup>6</sup>.

Riguardo invece all'eccezionalità<sup>7</sup>, non si può dimenticare che, mentre per gli europei l'identità nazionale è permeata da un senso di storia condivisa, per gli statunitensi l'identità è strettamente legata all'unione politica in quanto tale. È questo il motivo per cui gli americani hanno sempre caricato le proprie istituzioni politiche di uno speciale significato: quello di rappresentare l'origine più autentica dell'identità personale e nazionale<sup>8</sup>. Quando Ronald Reagan - citando lo Winthrop - diceva che gli Stati Uniti erano: "*la città che splende in cima alla collina*" si riferiva al fatto che le istituzioni americane rappresentavano una nuova forma di ordinamento politico, che avevano valore per l'intera umanità<sup>9</sup>. Non è un caso che la Germania nel secondo dopoguerra rinasca federale al fine di evitare altre degenerazioni dello Stato centralizzato; come non è un caso che su scala geografica più larga già il 22 marzo 1947, alcuni giorni dopo l'annuncio della "Dottrina Truman" il Congresso degli Stati Uniti approvava una risoluzione presentata dal Senatore Fulbright, presidente della Commissione Esteri del Senato, in cui si affermava solennemente: "*Il Congresso degli Stati Uniti favorisce la creazione degli Stati Uniti d'Europa*".

<sup>6</sup> J. Monnet, *Mémoires*, Fayard, Paris 1976, p. 257.

<sup>7</sup> S.M. Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*, W.W. Norton, New York 1996.

<sup>8</sup> F. Fukuyama, "Perché l'Europa non ama gli Stati Uniti", *Aspenia* n. 19, 2002, p. 147 ss.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

In quest'ambito ideologico, è difficile negare che l'Europa nata nel 1945 oltre a padri fondatori come Spaak, Schuman, Monnet, De Gasperi, Adenauer o Philip possa vantare, altresì dei padri putativi come Acheson, Stimson, Mc Cloy e Marshall. È su questi nomi che le relazioni transatlantiche si sono andate rinforzando, è su questi nomi che si è andato anche consolidando, tra Yalta e la caduta del Muro, il concetto di Occidente<sup>10</sup>.

Tuttavia, nell'Ottantanove - quando sembra che il concetto di Occidente debba consacrarsi - comincia invece a scricchiolare, come del resto lo stesso Fukuyama, suo principale "sacerdote", ha finito per ammettere di recente<sup>11</sup>.

Emerge in maniera inizialmente latente che - nonostante il patrimonio comune di valori condivisi in opposizione al modello comunista durante il periodo di guerra fredda - Europa e Stati Uniti, a immagine di Roma e Bisanzio, una volta caduto il Muro, pur continuando a condividere gran parte di quei valori, non concordano più tra loro riguardo al modo di realizzare i suddetti.

Gli Stati Uniti percepiscono la difesa delle istituzioni democratiche nel mondo come la *conditio sine qua non* per la loro stessa sopravvivenza; retaggio questo classico della Storia americana, come ricorda il famoso discorso dell'incendio con cui Franklin Delano Roosevelt convinse il suo paese a entrare in guerra contro Hitler, motivando che, così come nel momento in cui la casa del vicino va a fuoco, bisogna spegnere l'incendio prima che questi si propaghi alla propria casa, così bisogna difendere i principi democratici nel mondo con tutti i mezzi possibili.

Tale impostazione, in gran parte simile sotto il periodo di guerra fredda, dopo l'Ottantanove, subisce alcuni correttivi non del tutto irrilevanti: in primo luogo, gli Stati Uniti, anziché trovarsi a fronteggiare staticamente enormi monoliti come il Terzo *Reich* o il blocco sovietico, si trovano ad agire in un

<sup>10</sup> P. Foresti, "Il dialogo euro-americano da un osservatorio europeo" in *Il dialogo con gli Stati Uniti e il malessere europeo*, Ricerche Arel, Società editrice il Mulino, Bologna 1986, p. 25 ss.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

contesto dinamico, anarchico e caratterizzato dalla moltiplicazione esponenziale del numero degli Stati del mondo<sup>12</sup>, contesto definito da Robert Kagan *giungla*<sup>13</sup>. In secondo luogo, gli Stati Uniti di George W. Bush, causa il forte sentimento di vulnerabilità accusato dopo i fatti dell'11 settembre, tendono a discostarsi con grande facilità da soluzioni ragionate in favore di azioni veloci e violente, come dimostrano la *National Security Strategy* e la dottrina della *pre-emption*, enunciate nel discorso del Presidente degli Stati Uniti nel giugno 2002 a West Point, che istituzionalizzano l'uso preventivo della forza nei confronti degli Stati che fiancheggiano il terrorismo, i cosiddetti "Stati canaglia" (*rogue states*).

Impostazione, questa, completamente in opposizione a quella dell'Europa, che nell'ultimo decennio ha al contrario progressivamente diminuito le proprie spese militari per rafforzare, invece, il proprio processo interno d'integrazione e la propria politica estera di cooperazione e sviluppo, come dimostra la recente istituzione di un servizio diplomatico europeo. Secondo gli europei, infatti, la tutela dei principi democratici nel mondo risulta più facile all'interno di una comunità internazionale forte. La Convenzione sull'avvenire dell'Europa ha lavorato sedici mesi in questa direzione, cercando di fare dell'Unione un pilastro veramente solido di questa comunità<sup>14</sup>.

Tale approccio, però, è scarsamente condiviso da parte americana, perché considerato "artificiale". Infatti, secondo pensatori *en vogue* come Robert Kagan e Francis Fukuyama l'esperienza europea è un'esperienza *in vitro*, possibile unicamente perché gli Stati Uniti mediante l'uso della forza mantengono l'Europa in una sorta di campana di vetro, all'interno della quale il diritto internazionale e il negoziato si realizzano senza che la legge della giungla venga a turbare il tutto.

<sup>12</sup> In un secolo gli Stati del mondo sono passati da una cinquantina a quasi duecento.

<sup>13</sup> R. Kagan, "Power and weakness", *Policy Review*, June-July 2002, n. 113 pp. 3-28.

<sup>14</sup> Per la Convenzione e tutta la documentazione inerente si veda: <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=IT>.

Tuttavia, il fatto che le due visioni, quella americana e quella europea, sembrano respingersi sulla carta, non significa che sul campo non possano coesistere. Come auspica giustamente il Vice Presidente della Convenzione europea, Giuliano Amato: *“L’Europa ha degli spiragli da utilizzare: spiragli multilateralisti, idealisti-wilsoniani che per molte ragioni l’Europa non considera semplici spiragli, ma veri e propri punti di forza del sistema internazionale. Fra il wilsonismo rivisto alla Bush e il modo in cui molti europei pensano all’organizzazione del mondo un contatto è insomma possibile. E l’Europa potrebbe utilizzare questo spiraglio per rivolgere all’amministrazione americana un messaggio di questo tipo: “se davvero volete costruire un mondo migliore, e lo vogliamo anche noi, tenete conto della nostra esperienza. I regimi democratici non si esportano”*<sup>15</sup>.

I paesi dell’Europa orientale sono un chiaro esempio dove le due visioni di Europa e Stati Uniti si completano: gli ex paesi comunisti, infatti, per quanto usufruiscano dell’ombrello militare statunitense, si sentono sempre di più parte di un’Europa unita. Le dinamiche registrate in sedici mesi di Convenzione dimostrano inequivocabilmente che tali paesi, dopo essere entrati in punta di piedi nell’*agorà* europea, hanno cominciato a inserirsi in modo sempre più concreto all’interno della nascente comunità politica europea. In tal senso, le parole del Vice Presidente del Parlamento lituano, Vytenis Andriukaitis, nel corso dell’ultima plenaria del 9 e 10 luglio, risuonano molto più di una semplice conferma: *“Sono nato nel 1951 in Siberia in un gulag dove la mia famiglia era stata deportata nel 1941. Ho visto per la prima volta la mia terra natia quando avevo sette anni. Nel 1976 sono stato imprigionato dal regime di Breznev per la mia dissidenza e per le mie visioni social-democratiche. Oggi quando vedo il mio amico onorevole Hansch, ricordo l’anno 1983 quando il Parlamento europeo fece passare una risoluzione in favore della libertà di Estonia, Lettonia e Lituania, dandoci la speranza che i tre Stati baltici sarebbero stati liberi di nuovo. Ringrazio l’onorevole Hansch per quella risoluzione. La Lituania diventò libera sette anni dopo nel 1990 ed ero tra coloro che proclamarono la restaurazione della sua indi-*

<sup>15</sup> G. Amato, “Gli Stati Uniti che abbiamo e quelli di cui abbiamo bisogno”, *Aspenia* n. 19, 2002, p. 12.

pendenza. Oggi sono fiero di far parte dei firmatari del primo trattato costituzionale dell'Unione Europea, fiero di far parte di un'Europa riunita, fiero che la dignità umana, l'uguaglianza, la solidarietà e la legge sono i valori genuini che ci uniscono<sup>16</sup>.

Non vi è dubbio che la Convenzione, prima di tutto, si sia rivelata come uno straordinario strumento di *consensus building*, strumento suscettibile di essere esportato anche al di fuori dei confini europei. Eventualità questa, che - alla luce dei rischi connessi alla *National Security Strategy* e la dottrina della *pre-emption* (sovraesposizione statunitense e rischio di ricasco dell'attacco preventivo) - diventi una vera e propria necessità.

Non è un caso che recentemente il Ministro degli Affari Esteri spagnolo, Ana Palacio, in un noto intervento sul *Financial Times* dal titolo "*Iraq needs a European Convention*", abbia proposto per questo paese l'applicazione del modello Convenzione nell'ambito del *nation building*<sup>17</sup>.

In conclusione, non si può negare che Stati Uniti ed Europa, per quanto continuino a condividere gli stessi valori del recente passato, abbiano deciso nel tutelarli di intraprendere strade diverse.

Non si può, altresì, negare come il fatto che la società americana tenda a essere sempre meno europea (oggi l'88% dell'emigrazione verso gli Stati Uniti è extra-europea) non aiuti il rilancio del "canale transatlantico". A tal fine, appare urgente che il dialogo legislativo transatlantico (TLD) venga attivato e che l'attuale scambio interparlamentare tra Congresso, Parlamento europeo e parlamenti nazionali evolva rapidamente in una sorta di Assemblea transatlantica sul modello della Convenzione sull'avvenire dell'Europa.

Il destino europeo e statunitense è quello di specchiarsi a vicenda; entrambi, qualora smettessero, commetterebbero un errore fatale. Come disse il pensatore francese Montaigne nei suoi *Essais* (sez. 28): "*Una cosa è l'immagine riflessa 'l'altro', una cosa è l'immagine che ci si fa dell'altro il proprio secondo*".

<sup>16</sup> Cfr.: [http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim\\_030709.htm](http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030709.htm).

<sup>17</sup> A. Palacio, "*Iraq needs a European Convention*", *Financial Times*, 7 July 2003.

