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, P.. - 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.

13/10/2026 00:09

(Article begins on next page)

6. Conseguenze del Piano Marshall

L'effetto paradossale del piano Marshall fu che da una parte venne avviato il processo di integrazione europea e dall'altra venne formalizzata a tempo indeterminato la divisione in due blocchi contrapposti e antagonistici del Vecchio Mondo.

In questa operazione non riuscì il tentativo patrocinato da Kennan di sottrarre all'Unione Sovietica il controllo di uno o più paesi satelliti, anche se il biasimo della divisione finì per cadere sui russi, come volevano il capo del Policy Planning Staff e molti altri membri del Dipartimento di Stato. L'iniziativa americana accelerò e approfondì la divisione dell'Europa, con i sovietici che si affrettarono a chiudere gli ultimi spazi di autonomia rimasti nell'Europa orientale.

Il nascente movimento federalista dovette prendere presto coscienza che l'unità europea si sarebbe potuta applicare solo alla parte occidentale del continente e che il processo di integrazione si sarebbe svolto all'interno della logica della guerra fredda, e quindi con limitata autonomia e libertà di scelta da parte degli europei.

La divisione dell'Europa

Il discorso di Harvard entusiasmò Ernest Bevin, segretario del Foreign Office, che si precipitò a Parigi per discuterne con il collega francese Georges Bidault, il 17 giugno 1947. Quest'ultimo all'inizio non ne condivideva l'entusiasmo: i francesi avevano l'obiettivo di porsi come ago della bilancia neutrale fra Stati Uniti e Urss, acquistando una preminenza in Europa. Avevano un loro piano per la propria ripresa, il cosiddetto «piano Monnet», un programma che contava molto sullo sfruttamento delle risor-

se tedesche[1]. Nel corso dei colloqui il premier Ramadier chiese la partecipazione dei sovietici prima di prendere qualsiasi decisione. Bevin convinse Bidault che, qualunque fosse stato l'atteggiamento della Russia nei confronti degli aiuti americani, Francia e Inghilterra sarebbero andate avanti istituendo dei comitati per preparare il piano.

I sovietici vennero invitati a partecipare, anche perché pochi giorni dopo il discorso di Harvard, Marshall aveva specificato che parlando di Europa intendeva includere anche i russi[2]. Questi, inaspettatamente, accettarono di partecipare a un incontro a livello di ministri degli esteri, da tenersi a Parigi verso la fine di giugno. Sia Bevin che Bidault assicurarono però l'ambasciatore americano a Parigi, Jefferson Caffery, che l'invito ai sovietici era solo un espediente per placare le opposizioni interne di sinistra. Tutti e due separatamente informarono Caffery che «speravano che i sovietici rifiutassero di cooperare e che in ogni caso erano preparati ad andare avanti a tutto vapore anche se i sovietici avessero rifiutato di fare così»[3].

Mentre l'atteggiamento nei confronti dei sovietici era sostanzialmente compatto fra gli alleati, più incerto si presentava il problema di intervenire in aiuto dell'Europa secondo un piano concordato soprattutto fra le nazioni più importanti, Stati Uniti, Inghilterra e Francia. L'iniziativa degli Stati Uniti era destinata a confrontarsi e a scontrarsi con la pervicace difesa dei propri interessi nazionali da parte dei partner europei. La situazione era resa ancora più difficile dal senso incombente di urgenza e dal fatto che era necessario delineare un piano d'azione in grado passare lo scrutinio del Congresso a maggioranza repubblicana, prima di potersi trasformare in realtà; il piano avrebbe dovuto essere giudicato necessario e praticabile, non eccessivamente oneroso sul piano finanziario.

Il quadro era complicato dal fatto che gli americani non erano del tutto concordi fra loro nel modo di procedere e stavano ancora valutando le priorità degli obiettivi. Non bisogna neppure dimenticare che gli Stati Uniti si stavano cimentando in uno sforzo diplomatico per loro nuovo, muovendosi per la prima volta in una prospettiva globale.

Un esempio delle tante difficoltà da superare si vide fin dall'incontro di fine giugno 1947 fra Will Clayton e il ministro degli esteri inglese Bevin, a Londra[4]. Occorreva superare la contraddizione fra il fatto che l'iniziativa del programma di aiuti e le sue modalità dovessero provenire dagli europei

1. Secondo Alan Milward il piano Monnet per la modernizzazione e l'aumento della produzione dell'acciaio francese si basava sullo sfruttamento delle risorse tedesche, con l'obiettivo di sostituire la Germania nella preminenza industriale sull'Europa continentale, vedi , *The Reconstruction of Western Europe* , cit., p. 467.

2. Conferenza stampa di Marshall, «New York Times», 13 giugno 1947.

3. Caffery a Marshall, 18 giugno 1947, *Frus, 1947*, III, p. 260.

4. *Summary of the First Meeting of Under Secretary Clayton and Ambassador with British Cabinet Members*, 24 giugno 1947, *Frus*, *1947*, III, p. 268-76.

e il fatto che il risultato dovesse piacere agli americani. Questi avevano in mente abbastanza chiaramente cosa avrebbero dovuto fare gli europei e anche se formalmente non volevano imporglielo, erano disposti a offrire un «aiuto amichevole» nella stesura del programma. Insomma, sarebbe stato meglio che non ci fossero equivoci.

Clayton iniziò la discussione affermando che non aveva intenzione di dire agli inglesi come rispondere all'offerta di Marshall, ma se fosse stato al loro posto avrebbe avuto chiaro che occorreva un piano complessivo e coordinato, che considerasse l'Europa nel suo insieme, non una serie di domande frammentate da parte di singoli paesi:

> Nel compilare un piano complessivo, gli inglesi e gli europei potrebbero pensare di dichiarare innanzitutto le loro attuali quote di consumo, per esempio, di carbone, e i loro bisogni per i prossimi, diciamo, quattro anni. Secondo, potrebbero considerare le attuali quote di produzione. Terzo, potrebbero proporre i modi con cui intendevano aumentare i livelli di produzione. Essi potrebbero fare analisi simili per prodotti alimentari, fertilizzanti, acciaio, fibre, trasporti e attrezzature. Queste analisi renderebbero allora possibile delineare piani complessivi per mostrare «(a) ciò di cui l'Europa ha bisogno per mettersi di nuovo in piedi; (b) quanto di ciò che occorre per questo scopo può provenire dall'interno della stessa Europa e quanto deve essere trovato dall'esterno; (c) gli obiettivi economici verso i quali l'Europa sarà disposta a lavorare nei successivi quattro anni»[5].

Oltre al problema di far coincidere l'iniziativa europea con i desideri americani, si presentò anche quello – spinoso – delle aspettative britanniche, che contavano su un rapporto privilegiato con gli Stati Uniti. Bevin pensava di agire nei confronti del continente europeo in concertazione con il partner atlantico: se gli inglesi dovevano fare un lavoro speciale per gli Stati Uniti, che avrebbe portato molte critiche interne, si aspettavano in cambio un trattamento speciale.

Clayton spiegò al deluso alleato che non ci sarebbe stato un rapporto speciale con la Gran Bretagna; questa sarebbe stata considerata come «parte dell'Europa», contribuendo a una polemica sui rapporti fra inglesi e Europa continentale che sarebbe andata avanti per molti anni a venire. Clayton rese chiaro che un rapporto speciale di assistenza alla Gran Bretagna «avrebbe violato il principio che non ci sarebbe stato un approccio frammentario al problema dell'Europa»[6].

Bevin ribattè che la Gran Bretagna, con le sue responsabilità nell'occupazione della Germania e nel Commonwealth non poteva essere consi-

5. Charles L. Mee, Jr., *The Marshall Plan*, Simon & Schuster, New York 1984, p. 126.
6. *Frus*, *1947*, III, 24 giugno 1947, p. 268-73.

derata una potenza ordinaria, alla stregua degli altri paesi europei. La Gran Bretagna avrebbe potuto rappresentare un aiuto speciale guidando l'Europa nel piano Marshall e dando, grazie alla sua esperienza, un contributo importante al programma. Alla fine si arrivò a un compromesso: ci sarebbe stato un piano comune per l'Europa, ma anche accordi bilaterali fra gli Stati Uniti e i paesi europei all'interno dei quali l'Inghilterra avrebbe ricevuto la considerazione dovuta[7].

Da parte loro Kennan e Bohlen, il 24 giugno a Washington, informarono l'ambasciatore inglese, Archie Inverchapel e il collega John Balfour, sull'atteggiamento che gli americani pensavano si dovesse tenere con i sovietici. Essi dubitavano che i sovietici avessero intenzione di partecipare al piano, ma nel caso l'avessero fatto, occorreva far loro presente che ci si aspettava che dessero dei contributi, non che ne ricevessero.

Kennan riprese il discorso da un'altra angolazione: gli americani avrebbero accolto con piacere la partecipazione dei paesi orientali e dell'Unione Sovietica se i loro governi fossero stati disposti a restaurare gli scambi prebellici dei loro prodotti agricoli con i prodotti industriali dell'Europa occidentale. I russi avrebbero dovuto permettere ai loro satelliti di entrare in rapporti economici completi coi loro vicini occidentali, perdendo quindi il controllo economico della loro sfera.

Se i sovietici non erano d'accordo con questo modo di affrontare il problema, dovevano sapere che gli Stati Uniti sarebbero andati avanti con un piano per la sola Europa occidentale. Inverchapel inviò a Londra un rapporto segreto sulla conversazione: gli americani contavano sugli inglesi per estromettere i russi dal programma di aiuti[8].

Kennan in realtà pensava di sottoporre ai sovietici delle condizioni che sarebbero stati costretti a rifiutare; come disse in un'intervista alcuni anni dopo: «Mettemmo la Russia in trappola. Essa doveva o rifiutare o altrimenti entrare in un accordo che avrebbe significato la fine della cortina di ferro. Quando cominciarono a capire l'orrore completo rappresentato dalle alternative se ne andarono improvvisamente nel mezzo della notte»[9].

7. Sull'atteggiamento degli inglesi, spesso in antitesi con le iniziative americane, Marshall nel settembre 1947 osservò che volevano «trarre un completo beneficio da un programma europeo…mentre allo stesso tempo volevano mantenere la posizione di non essere uno Stato del tutto europeo»; in Michael Hogan, *The Marshall Plan*, cit., p. 80.

8. Per i «suggerimenti» agli inglesi di Kennan vedi Charles L. Mee, Jr., *The Marshall Plan*, cit, p. 125.

9. Intervista di Harry B. Price a Kennan, 19 febbraio 1953, citata in Wilson D. Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy*, cit., p. 57. In seguito Kennan sostenne che l'offerta americana era stata fatta in buona fede. Vedi George Kennan, *At a Century's Ending. Reflections 1982-1995*, Norton & Company, New York 1996, p. 145.

Molotov, a capo della delegazione sovietica che arrivò a Parigi il 27 giugno, incontrò immediatamente Bevin e Bidault, avanzando la proposta di chiedere agli Stati Uniti l'esatta somma che erano disposti a sborsare per la ripresa europea e se il Congresso avrebbe votato un tale esborso. Bevin replicò che in una democrazia il ramo esecutivo del governo non poteva obbligare quello legislativo a deliberare secondo i suoi desideri. Inoltre Marshall aveva richiesto che fossero gli europei a formulare una richiesta comune e, terzo, i debitori non potevano dettare condizioni ai potenziali creditori. Bidault fu d'accordo, aggiungendo che probabilmente gli americani avrebbero dato una mano a stendere la versione definitiva del piano, dopo che gli europei avessero fatto il loro lavoro.

Dopo avere riflettuto sulle implicazioni dell'offerta americana, il giorno dopo Molotov affermò che l'Unione Sovietica non era d'accordo su alcuni aspetti, in particolare sul fatto che l'indagine sulle risorse delle nazioni europee avrebbe violato la loro sovranità. Proponeva invece che ogni stato facesse una sua inchiesta sui propri bisogni e quindi sulle richieste da fare agli Stati Uniti: il totale della cifra da chiedere, ottenuto dalla somma delle domande individuali di credito, sarebbe stato trasmesso al governo americano. Bevin e Bidault non furono ovviamente d'accordo che questa fosse la forma che doveva prendere il piano.

Un altro punto di disaccordo fu sugli eventuali partecipanti: per Bidault la partecipazione avrebbe dovuto essere estesa a tutti gli Stati europei meno la Spagna, alleata dei nazisti e retta dalla dittatura di Franco. La Germania sarebbe stata rappresentata dalle potenze occupanti e l'Italia, con il suo governo eletto democraticamente, poteva aggiungersi al gruppo. Molotov ribatté che pensava che solo gli Stati alleati che avevano sofferto danni di guerra dovessero partecipare al piano.

Il terzo giorno Bevin presentò come base di discussione un documento che proponeva la costituzione di un comitato direttivo per compilare un piano quadriennale, con vari sottocomitati. Il comitato avrebbe chiesto agli Stati Uniti un aiuto per la stesura finale del piano. Molotov ribadì che le sovranità non dovevano essere toccate e che i paesi interessati dovevano presentare la loro lista di richieste, con francesi e inglesi che di nuovo ribadirono che si trattava di fare un piano in comune, non di presentare liste di bisogni individuali. Nel pomeriggio, dopo avere ricevuto un telegramma da Stalin, Molotov disse che i sovietici non si sarebbero sottoposti a una pianificazione in comune.

L'ultimo giorno della conferenza Molotov protestò affermando che il promesso aiuto americano era stato strumentalizzato da francesi e inglesi che volevano una nuova organizzazione per controllare i paesi europei e intervenire nei loro affari interni. L'Unione Sovietica respingeva il piano in quanto del tutto insoddisfacente. Secondo i russi, i paesi europei si sarebbero trovati sotto tutela e avrebbero perso la loro indipendenza econo-

mica e politica a favore di alcune grandi potenze; per Molotov il piano «non porterà a nulla di buono. Porterà l'Inghilterra, la Francia e il gruppo di paesi che li seguiranno a separarsi dal resto dell'Europa, dividendo l'Europa in due gruppi di Stati…Il governo sovietico considera necessario mettere in guardia i governi di Gran Bretagna e Francia sulle conseguenze di tali azioni»[10].

Bidault replicò mettendo in guardia a sua volta la delegazione sovietica contro ogni azione che poteva spaccare l'Europa in due parti. Bevin in un memorandum a Marshall disse che le dichiarazioni di Molotov erano basate sulla mistificazione dei fatti; quanto alla divisione dell'Europa, continuò, «nessuno si è battuto più di me per l'unità d'Europa, compresa l'unità politica e economica della Germania. Ho notato con dispiacere che il signor Molotov ha terminato facendo una minaccia. La Gran Bretagna in altre occasioni è stata minacciata con gravi conseguenze. Queste minacce non ci hanno fatto e non ci faranno esitare nel perseguire quello che riteniamo un nostro dovere»[11].

Per Averell Harriman, «Bevin ha fatto un lavoro superbo nell'allontanare Molotov da Parigi – manovrando con molta attenzione. Bidault pretende di avere avuto una parte in questo. Ma Bevin ha avuto il coraggio di invitare Molotov e la rudezza per sbarazzarsi di lui. Questo confermava la mia impressione che Molotov fosse essenzialmente ottuso. Partecipando, avrebbe potuto far fuori il piano Marshall»[12].

Il 2 luglio la delegazione sovietica ritornò a Mosca. La proposta presentata da Marshall fu bollata da Stalin come un tentativo di formare un blocco occidentale e di isolare l'Unione Sovietica. Un'interpretazione corretta, ma con il loro bluff gli Stati Uniti erano riusciti a far ricadere sugli avversari la responsabilità davanti al mondo della divisione in due dell'Europa. Si trattò di un gioco d'azzardo non privo di rischi: l'adesione dei sovietici e dei loro alleati a quello che diventerà l'European Recovery Program avrebbe infatti fatto salire vertiginosamente i costi degli aiuti, mentre il Congresso avrebbe difficilmente dato la sua approvazione a beneficiare i «rossi» nel clima di guerra montante al comunismo innescato dalla dottrina Truman.

Secondo Michael Hogan, i principi cui Molotov si era opposto, compresi la condivisione di informazioni e la messa in comune delle risorse, «erano elementi essenziali nel piano americano per promuovere produttività e abbondanza attraverso qualche forma di integrazione economica. Era la strategia dell'integrazione, allo stesso modo della strategia del contenimento, a modellare la politica americana, a fare naufragare le possibilità di coopera-

10. Charles L. Mee, Jr., *The Marshall Plan*, cit, p. 135.
11. *Ibidem*, p. 136.
12. *Ibidem*.

zione con i sovietici (e con gli europei orientali) e, ironicamente, a impedire quella specie di accordo esteso a tutta l'Europa immaginato da quei giovani funzionari che erano stati i primi a difendere la causa dell'unità europea»[13].

La reazione dei sovietici

L'apertura degli archivi sovietici e dei paesi dell'Est, seppure ancora parziale, permette qualche considerazione sull'atteggiamento dei sovietici nei confronti del piano Marshall[14]. Dopo il discorso del Segretario di Stato i sovietici reagirono in modo cauto, forse con sospetto, ma non in modo rigido. L'ambasciatore sovietico Nikolai V. Novikov il 9 giugno del 1947 fece sapere a Mosca che l'iniziativa di Marshall sembrava fornire un appoggio al «piano Monnet», il piano francese per la ricostruzione che puntava a una rapida crescita industriale e all'uso di risorse tedesche, soprattutto il carbone. Novikov suggeriva che il nuovo piano fosse volto a spingere gli inglesi a cooperare con i francesi alla creazione di un piano di ripresa economica europea, ma aggiungeva anche che poteva esserci dietro l'intenzione di costituire un blocco dell'Europa occidentale contro l'Urss.

A questo proposito Molotov chiese all'economista Evgenii Varga di analizzare i motivi che stavano alla base del piano americano. Secondo Varga, che presentò il suo rapporto il 26 giugno, il piano doveva prima di tutto alleggerire la probabile imminente crisi economica degli Stati Uniti, di fronte alla previsione di una caduta dei livelli di produzione del 20% e di una disoccupazione che avrebbe colpito dieci milioni di lavoratori. I capitalisti americani dovevano sovvenzionare l'Europa per evitare la catastrofe economica, e stavano cercando di ricavare da questo fatto anche un vantaggio politico. Nella parte finale del suo rapporto Varga spiegò i motivi per cui Marshall aveva insistito su un piano complessivo e unico per l'aiuto americano: 1) per mostrare la superiorità americana sull'Europa, perché tutti i paesi dovevano fare una richiesta collettiva, e non su base bilaterale, più paritaria; 2) per avere la possibilità, all'interno di un piano unificato di aiuto all'Europa, di spingere per una riunificazione economica della Germania in senso borghese, creando un fronte di Stati borghesi contro l'Urss; 3) per poter chiedere la rimozione della «cortina di ferro» in cambio di una ostentata ricostruzione economica europea; 4) per arrivare

13. Michael Hogan, *The Marshall Plan*, cit., p. 53.

14. Questa analisi si basa su Scott D. Parrish e Mikhail M. Narinsky, *New Evidence on the Soviet Rejection of the Marshall Plan, 1947. Two Reports*, Working Paper n. 9, Cold War International History Project, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., marzo 1994.

alla formazione di un blocco antisovietico se i russi rifiutavano di partecipare, dando la colpa all'Unione Sovietica se il piano falliva.

Se questa analisi era piena di sospetti, il fatto che gli Stati Uniti dovessero finanziare gli europei o altrimenti avrebbero subito una catastrofe, dava ai sovietici un margine di manovra per ottenere dei crediti senza subire condizioni inaccettabili. Si lasciava quindi aperta la possibilità a una partecipazione, magari limitata, dell'Unione Sovietica. Molotov attraverso i suoi ambasciatori invitò i paesi amici – Polonia, Cecoslovacchia e Iugoslavia – a partecipare all'iniziativa. Cecoslovacchia e Polonia aderirono con entusiasmo.

Poco prima della riunione di Parigi, il 24 giugno, Novikov trasmise a Mosca delle considerazioni più pessimistiche delle precedenti: la «dottrina Truman» era stata un fiasco politico sia negli Stati Uniti sia in Europa, che non aveva intenzione di stare nel mezzo di un conflitto fra le due superpotenze; l'iniziativa di Marshall era una tattica più sofisticata e politicamente più accettabile per coinvolgere gli europei in politiche dirette contro l'Unione Sovietica. Si trattava insomma di un tentativo di far ritirare l'influenza sovietica in Europa. Secondo la «Pravda» del 29 giugno 1947 Clayton era andato a Parigi per dare istruzioni a Bevin, mentre un rapporto dell'ambasciata sovietica a Parigi del 27 giugno accusava gli americani di agire dietro le quinte per influenzare i risultati dell'imminente meeting di Parigi.

Novikov concluse affermando che il piano Marshall doveva essere considerato il primo gradino di un piano coordinato per creare in Europa un'alleanza antisovietica. Il piano Marshall prevedeva un'azione di ampio respiro, al posto delle disorganizzate azioni precedenti, per subordinare l'Europa al capitale americano, in funzione antisovietica. L'Urss, secondo gli americani, non avrebbe dovuto partecipare al piano; a riprova di ciò Novikov citava una frase del discorso di Marshall che affermava che «governi, partiti politici o gruppi che cercano di perpetuare la sofferenza umana per approfittarne politicamente o in altro modo incontreranno l'opposizione degli Stati Uniti».

Novikov finiva raccomandando la partecipazione sovietica per chiarire gli scopi americani e eventualmente impedire azioni antisovietiche. Inoltre, considerando l'importanza che le risorse tedesche avrebbero rappresentato per la ripresa europea, la discussione sul piano poteva essere un'occasione per riaprire il discorso delle riparazioni: l'Urss avrebbe quindi potuto non solo ricevere aiuti dagli Stati Uniti, ma anche ottenere ulteriori riparazioni dalla Germania.

Le istruzioni scritte da Molotov, e molto probabilmente approvate da Stalin, per la delegazione russa che sarebbe andata a Parigi, non respingevano le proposte di Marshall. Piuttosto delineavano i termini, le condizioni alle quali i sovietici avrebbero eventualmente partecipato al programma

americano. Il primo obiettivo, data la vaghezza del discorso di Harvard, era quello di capire con chiarezza quale tipo di aiuto e in che quantità gli americani erano disposti a elargirlo. Inoltre bisognava difendere l'idea di piani per la ricostruzione fatti paese per paese, non complessivamente per tutta l'Europa: istituzioni multinazionali potevano servire come struttura per un'alleanza antisovietica. Dovevano essere respinte le condizioni di aiuto che intaccassero la sovranità nazionale dei paesi europei o implicassero un loro asservimento economico, come nel caso dell'aiuto alla Grecia e alla Turchia. Era necessario opporsi a un piano unificato di aiuto che impedisse lo sviluppo industriale dell'Europa orientale, ripristinando i rapporti economici prebellici, con i paesi dell'est nel tradizionale ruolo di fornitori di materie prime.

Sulla Germania l'atteggiamento della delegazione avrebbe dovuto essere rigoroso: occorreva obiettare a ogni uso delle risorse tedesche, a meno che non si fosse raggiunto un accordo sulle domande sovietiche, poste da molto tempo, a proposito delle riparazioni e della costituzione di un controllo a quattro sulla Ruhr. Occorreva inoltre resistere a qualsiasi tentativo di togliere i problemi della Germania dalla competenza del Consiglio di controllo alleato per la Germania, dove i sovietici avevano il potere di veto.

Che i sovietici non fossero venuti a Parigi solo per routine o per un rifiuto già programmato è dimostrato dal fatto che la delegazione guidata da Molotov contava più di cento partecipanti: i russi avevano preso il piano Marshall molto sul serio[15]. Durante il primo giorno di incontri il tono di Molotov fu tranquillo e l'atteggiamento di collaborazione. Le cose però precipitarono presto: gli europei cercarono di imporre proprio quelle condizioni che i sovietici avevano definito inaccettabili nelle loro analisi prima dell'incontro di Parigi. Nel discorso di chiusura del 3 luglio Molotov accusò gli occidentali di voler dividere l'Europa in due campi contrapposti.

I sovietici temevano chiaramente che l'adozione della proposta francese e inglese avrebbe comportato una penetrazione occidentale nelle economie dell'Europa orientale. La reintegrazione con l'Europa occidentale avrebbe rafforzato la resistenza, in Europa orientale, delle forze antisovietiche: il piano Marshall finiva per rivelarsi come un tentativo di usare il potere economico americano per minare la zona di sicurezza sovietica appena stabilita in Europa orientale.

Polacchi e cecoslovacchi continuarono a mostrare interesse per la partecipazione al piano americano; anche perché il 5 luglio Molotov invitò il governo ceco a partecipare agli incontri per il piano Marshall, nonostante la decisione dell'Urss di rimanerne fuori. I cecoslovacchi con la loro par-

15. Vedi Douglas a Marshall, 4 luglio 1947, *Frus, 1947*, III, p. 310.

tecipazione avrebbero dovuto impedire che il piano fosse approvato all'unanimità e abbandonare la riunione con quanti più delegati degli altri paesi possibile.

In breve però la leadership sovietica riconsiderò questa posizione, decidendo che la partecipazione delle «nuove democrazie» dell'Europa orientale all'incontro del 12 luglio a Parigi sarebbe stata troppo pericolosa. Il risultato di questa nuova conclusione è una svolta decisiva nella grande strategia sovietica, con il rigetto del modello di interazione con le potenze occidentali.

Dal punto di vista sovietico l'iniziativa americana non significava soltanto un blocco occidentale antisovietico – che poteva essere accettabile in quanto relativo alla sola sfera di influenza americana – ma anche un tentativo di intaccare l'egemonia sovietica nella propria sfera di influenza, come era dimostrato dal grande interesse che gli aiuti americani avevano suscitato nei cecoslovacchi e nei polacchi. Questo era anche una dimostrazione di come il controllo sovietico su questi Stati fosse ancora incompleto. Da questo momento in poi l'Unione Sovietica si sarebbe basata su azioni unilaterali per salvaguardare i propri interessi e la sicurezza nazionale: ogni cooperazione con gli occidentali, anche limitata, veniva considerata impossibile.

Stalin di conseguenza si affrettò a consolidare il controllo sovietico sull'Europa orientale, costituendo fra l'altro il Cominform, un nuovo organo di coordinamento dei partiti comunisti europei, che voleva essere una continuazione geograficamente più limitatata della Terza Internazionale, liquidata nel 1943. Nel settembre del 1947 il famoso rapporto di Zdanov rappresentò la prima dichiarazione pubblica di un leader sovietico che l'Europa era stata divisa in due campi, un campo socialista e democratico guidato dall'Unione Sovietica e un campo imperialista e antidemocratico guidato dagli Stati Uniti.

Zdanov faceva ricadere la responsabilità della disintegrazione dell'alleanza, del confronto fra blocchi e della divisione dell'Europa sugli occidentali. I sovietici erano partiti dalla premessa che socialismo e capitalismo avrebbero coesistito per molto tempo: quindi poteva esserci collaborazione fra le due parti a condizioni di reciprocità e di osservanza degli accordi conclusi. Come Marshall aveva fatto qualche mese prima, Zdanov indicava il fallimento del meeting dei ministri degli esteri di Mosca, nella primavera del 1947, come prova dell'atteggiamento sleale della controparte. Qui gli occidentali avevano dimostrato di essere pronti non solo a impedire la politica di democratizzazione e di smilitarizzazione della Germania, ma anche a accettare la sua divisione.

Il piano Marshall faceva parte di un piano strategico degli americani: sfruttando le difficoltà dell'Europa l'imperialismo americano poteva guadagnare il controllo della sua economia; secondo Zdanov però i paesi che

avrebbero partecipato al programma di aiuti americano avrebbero perso il controllo non solo sulle loro economie ma anche sulla loro sovranità. L'aiuto americano avrebbe comportato un mutamento nella politica dei vari paesi: avrebbero avuto il potere quei partiti e quegli individui disposti a mandare avanti i programmi interni ed esterni diretti da Washington, così come era successo in Italia e in Francia. Era chiaro che qui i comunisti erano stati mandati via dal governo come condizione per ricevere gli aiuti americani.

In definitiva il piano Marshall avrebbe dovuto portare a un'alleanza dell'Europa occidentale dominata da Washington, utile come catapulta per attaccare l'Unione Sovietica. L'iniziativa di Marshall dimostrava che le potenze occidentali erano aggressive e ostili all'Urss; ogni concessione nei loro riguardi sarebbe stata seguita da nuove domande. Il piano Marshall aveva dimostrato che negoziare con l'Occidente era inutile e che l'azione unilaterale era la sola strategia possibile per l'Unione Sovietica e i suoi alleati.

Il cambio di strategia delineato dal discorso di Zdanov si tradusse in due linee politiche parallele: 1) i residui di pluralismo vennero espulsi dai governi dell'Europa orientale, che vennero completamente «sovietizzati»; 2) nell'Europa occidentale vennero abbandonate le tattiche di coalizione seguite precedentemente dai partiti comunisti italiano e francese[16].

Fu solo dopo il piano Marshall che il nascente conflitto di interessi fra le due superpotenze si trasformò nella guerra di posizione che caratterizzò la guerra fredda. E il primo risultato, perseguito con lucida determinazione americana, fu la divisione dell'Europa in due blocchi egemonizzati dalle due superpotenze. Fu eseguito un taglio chirurgico per evitare il diffondersi dell'infezione sovietica, si scelse l'amputazione perché la cura sembrava impossibile. Si tracciò la linea che i sovietici non avrebbero dovuto superare e si cercò di plasmare sul modello americano l'Europa occidentale: l'integrazione economica e, se possibile, quella politica avrebbero dovuto essere il collante in grado di sostenere una solidarietà anticomunista globale con a capo gli Stati Uniti. In più, con l'erezione di una «contro cortina di ferro» che divideva in due la Germania, ci si sarebbe potuti dedicare senza paura di intrusioni sovietiche – e agendo comunque su una Germania occidentale ridimensionata – alla soluzione del nodo tedesco: fare della Germania il perno prima della ripresa economica europea, e in seguito, dopo avere trovato un modo per non spaventare i suoi vicini, farne uno dei punti chiave della difesa militare dell'Occidente.

16. Cfr.Eduard Mark, *Revolution by Degrees. Stalin's National Front Strategy for Europe, 1941-1947*, Working Paper n. 31, Cold War International History Project, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., febbraio 2001.

Il piano: istruzioni per l'uso

Mentre a Parigi si consumava la divisione dell'Europa, il Policy Planning Staff continuava a lavorare alacremente. Il 2 giugno fu elaborato il secondo documento, Pps/2, che analizzava il problema dell'insufficiente produzione di carbone[17]. Il 19 giugno Kennan e il suo gruppo consegnarono al sottosegretario Lovett delle considerazioni sull'impatto degli aiuti agli europei sulla economia degli Stati Uniti[18]. Il 21 luglio Kennan preparò alcune note per il segretario Marshall[19]:

Piano Marshall. Per Kennan gli Stati Uniti non avevano un piano e occorreva convincere gli europei ad assumersi la responsabilità di un piano eventuale. Gli Stati Uniti avrebbero preso in considerazione un piano europeo valido e con garanzie di successo. L'obiettivo era di vedere gli europei in grado di sostenersi autonomamente. Per questo scopo era necessario che potessero acquistare i prodotti americani e che avessero forza e fiducia per resistere a pressioni esterne.

L'Urss e il comunismo. Il movimento comunista sarebbe stato messo in difficoltà dal tentativo di realizzare un programma per la ricostruzione europea e i partiti comunisti nell'Europa occidentale avrebbero dovuto manifestare le loro intenzioni. L'Urss avrebbe intensificato la sua propaganda e le pressioni sugli Stati satelliti.

La Germania. Gli Stati Uniti avrebbero dovuto mantenere la propria posizione favorevole a una Germania disarmata e smilitarizzata, secondo le linee proposte nel 1946 dal segretario di stato Byrnes al Consiglio dei ministri degli esteri a Parigi. Al tempo stesso era necessario far aumentare la produzione industriale, per alleviare le tasse e far contribuire il paese alla ricostruzione europea. Occorreva superare le perplessità soprattutto dei francesi e degli inglesi.

Altre aree. L'Europa non doveva essere considerata un precedente dal quale far derivare eventuali soluzioni per altre regioni della terra. Le indicazioni del discorso di Harvard si potevano applicare soltanto all'Europa. Il governo avrebbe dovuto avere un atteggiamento differente a seconda delle particolari situazioni. Giappone e Corea non avevano bisogno di finanziamenti governativi, ma di altre forme di assistenza, come la collaborazione tecnologica e imprenditoriale, che potevano essere più facilmente sostenute dai settori privati dell'economia americana. Nel panorama della politica americana non c'erano iniziative con impegno di uguale rilievo.

17. *Increase of European Coal Production*, in Anna Kasten Nelson (a cura di), *The State Department Policy Planning Staff Papers 1947*, Garland, New York 1983, p. 12-19.
18. PPS/3, *Studies Relating to the Impact of Aid to Foreign Countries on U.S. Domestic Economy and Natural Resources*, 19 giugno 1947, in *ibidem*, p. 20-25.
19. *Gfk Notes for Secy Marshall*, 21 luglio 1947, *Frus*, *1947*, III, p. 335-37.

La Gran Bretagna. Questa avrebbe dovuto essere beneficiata dagli aiuti all'Europa. Il Pps stava studiando un programma di aiuti specifico per la Gran Bretagna. C'era infatti la possibilità che la Gran Bretagna dovesse rinunciare alle sue colonie o fosse costretta a ridurre le sue spese militari, con la conseguenza che ci sarebbero stati vuoti di potere in alcune aree del mondo, e che gli Stati Uniti sarebbero stati quindi costretti a subentrare alla dominazione inglese in quelle zone. Questo avrebbe avuto dei costi potenzialmente più elevati di quelli da affrontare per un programma di assistenza alla Gran Bretagna.

Il 23 luglio il Pps presentò un nuovo, lungo documento a Lovett, ancora sul programma per la ricostruzione europea[20]. Partendo da un'analisi delle condizioni economiche dell'Italia, della Francia, dell'Inghilterra e della Germania, venivano affrontati i problemi di lungo termine. Kennan sottolineò i due motivi principali dell'interesse americano nella ricostruzione dell'Europa. Prima di tutto c'era l'interesse economico americano per un'Europa che era sia un mercato di sbocco per le esportazioni sia una fornitrice di prodotti e servizi. Le risorse impiegate per il programma avrebbero avuto riflessi positivi sull'economia degli Stati Uniti.

L'interesse più importante rimaneva quello legato alla sicurezza nazionale, perché uno degli obiettivi da raggiungere con il programma era il mantenimento in Europa di un notevole numero di Stati liberi e indipendenti. Questo aiuto era soprattutto una misura difensiva con lo scopo di impedire una disintegrazione economica che l'Unione Sovietica avrebbe potuto sfruttare attraverso i partiti comunisti locali. A questo fine occorreva far riprendere la produzione industriale e quella agricola, concentrando gli sforzi su aree chiave come il sistema dei trasporti europei. Kennan ribadiva che l'iniziativa doveva essere degli europei e che il loro piano avrebbe dovuto essere congiunto. Una speciale considerazione veniva data alla Gran Bretagna e alla Francia. La prima doveva essere inserita nel piano di aiuto e la seconda, indispensabile per la ripresa, doveva essere sostenuta anche a dispetto delle paure francesi rispetto a una resurrezione tedesca.

Kennan negò molto chiaramente che il programma per la ricostruzione europea fosse un modello da potere esportare anche in altre aree: in Europa si trattava di rigenerare una capacità di auto sostentamento già presente; in altre aree extraeuropee perlopiù non c'erano delle risorse da rigenerare ma delle risorse da creare ex novo.

20. Pps/4, *Certain Aspects of the European Recovery Program from the U.S. Standpoint*, 23 luglio 1947, in Anna Kasten Nelson (a cura di), *The State Department Policy Planning Staff Papers 1947*, cit., p. 26-68.

Gli americani a Parigi

Venne alla luce presto il problema scottante: gli europei avrebbero fatto spontaneamente e di loro iniziativa, quello che gli americani avrebbero voluto? L'aiuto amichevole nella stesura del piano congiunto di aiuti doveva arrivare solo su richiesta o doveva essere sostenuto dalla pressione diplomatica? Gli americani non avevano le idee chiare, ma pensando a soluzioni unitarie e integrazioniste per l'Europa avevano in mente il proprio sistema federale, con una struttura centrale sopranazionale. Per gli europei, soprattutto per il personale politico europeo, si trattava di un difficile e inedito salto di azione e di mentalità, dopo secoli di nazionalismo e di anarchia internazionale. Davanti alla minaccia sovietica si sentiva il bisogno di trovare nuove forme di solidarietà, ma la strada per trascendere la nazionalità e diventare europei era ancora molto lunga.

Bevin e Bidault dopo la partenza di Molotov invitarono ventidue paesi europei a Parigi per formulare insieme un piano per la ripresa. Dopo che i sovietici posero il veto ai loro satelliti, furono sedici le rappresentanze dei paesi europei che si incontrarono il 12 luglio. Le sedici nazioni convenute a Parigi costituirono un Comitato per la Cooperazione Economica Europea (Ccee) sotto la presidenza britannica. L'obiettivo era redigere un rapporto da presentare al governo degli Stati Uniti entro il primo settembre, un periodo di tempo molto breve, giustificato dalla sensazione comune di emergenza e di deterioramento della situazione europea. Ma come scrisse William Diebold Jr., «sei settimane sono poche per delineare l'economia di un continente per quattro anni»[21].

Vennero costituite quattro commissioni tecniche per occuparsi di alimenti e agricoltura, carbone e acciaio, energia elettrica e trasporti, e venne eletto un comitato esecutivo che comprendeva Inghilterra, Francia, Italia, Norvegia e Olanda. Ben presto gli interessi nazionali cominciarono a entrare in conflitto, ogni nazione presentò le sue richieste economiche e non decollò una iniziativa congiunta. Nessuno aveva pensato alla preparazione di un piano comune.

I diplomatici americani presenti a Parigi per dare un «aiuto amichevole» nella stesura delle proposte – Will Clayton, Lew Douglas, Robert Murphy e Jefferson Caffery – furono sgradevolmente sorpresi dall'atteggiamento degli europei, dalla loro incapacità di agire insieme e di sviluppare un piano coerente. Paul Nitze, allora vicedirettore dell'Office of International Trade Policy, ricorda che uno dei problemi discussi era la possibilità di una integrazione delle economie europee. Il rappresentante inglese avanzò

21. Cit. in Ernst H. van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership. European Integration as a Concern of American Foreign Policy,* Elsevier, New York 1966, p. 69.

al suo governo la proposta di una unione doganale, ma questi la respinse; secondo Nitze i tempi non erano ancora maturi per una vera integrazione[22].

Clayton e gli altri, delusi dalle reazioni europee, raccomandarono un intervento americano più incisivo per «aiutare» a stendere il piano promesso da Marshall[23]. Un funzionario di Washington catturò bene lo spirito del momento scrivendo a un collega che «il 'piano Marshall' era stato paragonato a una salsiccia volante – nessuno sa a cosa assomiglia, quanto grande è, in quale direzione si sta muovendo, o se esiste davvero»[24].

Secondo il nuovo direttore dell'Office of European Affairs, John D. Hickerson, occorreva dare istruzioni più precise agli europei, sottolineando fra l'altro la necessità di eliminare gli ostacoli agli scambi fra gli Stati.[25] Robert Lovett, che stava sostituendo il segretario Marshall assente per impegni internazionali, si era reso conto che gli europei avevano preferito presentare delle «liste della spesa» piuttosto che impegnarsi in piani complessivi e di impegno reciproco[26]. Scriveva Lovett:

Dai vostri cablogrammi e altri rapporti che ci arrivano da Parigi sull'andamento dei colloqui di Parigi, abbiamo l'impressione che dai partecipanti venga data poca attenzione agli elementi di auto sostegno e di aiuto reciproco che costituivano una parte integrale dei suggerimenti fatti dal Segretario nel suo discorso di Harvard. Siamo molto preoccupati per questo. Pensiamo che il problema dei paesi principali dell'Europa occidentale non sia solo compensare i disavanzi causati dalle vicissitudini della guerra, ma di adattarsi a certi mutamenti essenziali che sono successi e che stanno continuando a succedere nella loro posizione internazionale. Questo adattamento richiede azioni coraggiose e incisive da parte loro, sia individuali che collettive. A meno che non siano preparati a questo adattamento, nessun aiuto da questo paese potrebbe essere davvero efficace. Potrebbe soltanto ottenere un rinvio di decisioni inevitabili. Siamo del tutto seri su questo e non saremo in grado di accettare, neppure come base per una raccomandazione al Congresso, qualsiasi piano che non tenga conto di questo requisito essenziale. Un elenco di voci che riassumono deficit futuri contro quello che sta dietro alle politiche e agli adattamenti attuali non sarà assolutamente sufficiente.

Affrontando questo problema, gli europei potrebbero fare più progressi presumendo che non ci fosse nessuno ad aiutarli, immaginando di non avere nessuna scelta se non quella di tentare di costruire un futuro economico accettabile senza aiuto esterno, elaborando il miglior piano possibile, e soltanto allora cercando di definire le mancanze che non potrebbero essere assolutamente colmate dalle loro proprie risorse neppure con lo sforzo individuale e collettivo più determinato.

22. Paul H. Nitze, *From Hiroshima to Glasnost. At the Center of Decision*, Grove Weidenfeld, New York 1989, p. 55.
23. Caffery al segretario di stato, 6 agosto 1947, *Frus*, *1947*, III, p. 343-44.
24. Moore a Wilcox, 28 luglio 1947, *Frus*, *1947*, III, p. 239.
25. Memorandum di Hickerson, 11 agosto 1947, *Frus*, *1947*, III, p. 351-56.
26. Lovett a Clayton e Caffery, 14 agosto 1947, *Frus*, *1947*, III, p. 356-60.

Questa sopra rimane la nostra posizione essenziale a questo proposito e voi siete liberi di renderla chiara a ogni partecipante ai colloqui di Parigi[27].

Lovett avrebbe voluto che venisse accettata un'organizzazione sopranazionale per l'Europa occidentale e si spinse fino a dire all'ambasciatore inglese Oliver Franks, anche se in forma privata, che «gli europei dovevano o costituire qualche tipo di federazione o rischiare la perdita dei fondi americani per l'Erp e per la difesa militare»[28].

In questa situazione di stallo il Policy Planning Staff presentò un documento che sottolineava l'importanza del fattore tempo per il successo del programma di aiuti[29]. Per Kennan e il suo staff, esistevano poche possibilità di successo del piano di assistenza se questi non fosse stato presentato al Congresso entro la fine dell'anno. Inoltre se il governo non fosse andato incontro alle aspettative europee di un imminente programma americano di aiuti, non solo ci sarebbero state reazioni politiche e psicologiche sfavorevoli, ma i governi europei avrebbero potuto adottare misure commerciali restrittive nei confronti degli Stati Uniti, che avrebbero coinvolto negativamente gli interessi americani in determinate aree del mondo e complicato il problema della ricostruzione europea. Per accelerare i tempi occorreva istituire un ufficio di coordinamento all'interno del Dipartimento di Stato. In alcuni paesi, per non aggravare il livello di vita delle popolazioni, con effetti negativi sulla stabilità internazionale, occorrevano interventi urgenti.

Mutando rotta rispetto alla sua iniziale enfasi sulla iniziativa europea, il Policy Planning Staff affermò che se era necessario evitare pericolosi ritardi dopo la conferenza di Parigi e se toccava agli Stati Uniti influenzare il carattere generale del programma discusso a Parigi, era arrivato il momento di usare subito l'influenza americana.

Gli Stati Uniti non erano rappresentati al congresso di Parigi, ma gli ambasciatori avevano intensi contatti informali con le varie delegazioni. Gli americani avevano per esempio lanciato l'idea di una unione doganale che riscosse l'attenzione di Francia e Italia, ma esisteva una certa ambiguità nei rapporti fra le parti: «Gli europei sapevano solo per istinto che cosa gli Stati Uniti si aspettavano da loro e solo su pochi punti concreti, come

27. *Ibidem*, pp. 356-57.

28. Michael J. Hogan, *The Marshall Plan*, cit., p. 80; Lawrence S. Kaplan, *The United States and Nato. The Formative Years*, University Press of Kentucky, Lexington 1984, p. 91.

29. Pps/6, *The Time Factor in a European Recovery Program*, 14 agosto 1947, in Anna Kasten Nelson (a cura di), *The State Department Policy Planning Staff Papers 1947*, cit., p. 71-75.

l'insistenza su un programma di quattro anni, c'era qualche certezza sulle reazioni americane»[30].

Nonostante gli sforzi e i suggerimenti degli americani a Parigi, gli europei «ancora rifiutavano di trascendere le sovranità nazionali, di permettere al Ccee di esaminare criticamente le richieste dei paesi, o aggiustare la produzione nazionale e i programmi di investimento ai bisogni dell'Europa intesa come un insieme»[31]. La cifra che veniva avanzata come richiesta era secondo gli americani assolutamente spropositata: 28,2 miliardi di dollari nell'arco di quattro anni. Per Caffery il programma degli europei era solo un lavoro di assemblaggio delle stime di tutti i paesi, che non affrontava i problemi economici strutturali che affiggevano l'Europa[32].

Lovett fece sapere a Marshall che il totale della «lista della spesa» presentato dagli europei non solo era irragionevole ma avrebbe anche lasciato dopo quattro anni dei deficit ancora da colmare[33]. Su suo suggerimento Kennan e il suo assistente per i problemi europei, Bonesteel, vennero inviati a Parigi per cercare di appianare le difficoltà.

Kennan arrivò a Parigi il 28 agosto del 1947 con tutto il peso di un crescente prestigio pubblico: sul numero dell'otto agosto di «U.S. News and World Report» era stato presentato insieme a Bohlen come «la persona della settimana» e ormai era risaputo che era lui il signor «X» che aveva firmato il famoso saggio su «Foreign Affairs».

Il 30 agosto ci fu un importante incontro fra i rappresentanti americani, Clayton, Caffery, Douglas, Kennan e Bonesteel, e i membri del Comitato esecutivo costituito dagli europei. Clayton espresse agli europei i punti considerati importanti dagli americani per la concessione degli aiuti:

L'Europa avrebbe dovuto provare che dopo il periodo di quattro anni del piano, sarebbe stata in grado di sostenersi senza assistenza esterna.
Il deficit delle bilance di pagamento dei paesi partecipanti all'area del dollaro avrebbe dovuto decrescere anno per anno sino a scomparire nel 1951, alla fine degli aiuti.
Nel periodo dell'assistenza americana gli obiettivi produttivi fissati sarebbero stati sottoposti a controllo e i partecipanti avrebbero dovuto assumersi impegni precisi.
Gli investimenti di capitale a lungo termine non sarebbero stati inclusi negli aiuti forniti dagli Stati Uniti, ma finanziati dalla Banca Mondiale.
I paesi partecipanti avrebbero dovuto prendere misure efficaci per creare stabilità finanziaria e monetaria.

30. Ernst H. van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership*, cit., p. 77.
31. Michael J. Hogan, *The Marshall Plan*, cit., p. 72.
32. Caffery a Lovett, 26 agosto 1947, *Frus*, *1947*, III, p. 380-83.
33. Lovett a Marshall, 24 agosto, *Frus*, *1947*, III, p. 372-75.

Occorreva abbassare le barriere al commercio per arrivare a una abolizione eventuale di tutti gli ostacoli al commercio.
Doveva essere creata una organizzazione permanente per la realizzazione del piano. Avrebbe dovuto esserci il riconoscimento formale, da parte dei paesi partecipanti, degli obiettivi comuni e della responsabilità congiunta per la loro attuazione.

Clayton concluse il suo intervento come da copione, affermando che si trattava di suggerimenti amichevoli e non di imposizioni[34].

Dopo avere presieduto vari incontri, ufficiali e privati, Kennan tornò presto a Washington, dove presentò in un memorandum le sue impressioni e raccomandazioni[35]. Il direttore del Policy Planning Staff stigmatizzò l'incapacità dei diplomatici europei di essere all'altezza della situazione: «Questa conferenza riflette, in breve, tutta la debolezza, l'evasione dalla realtà, la paralisi di una regione colta dalla guerra nel mezzo di problemi di aggiustamento di lungo termine, e tristemente lacerata da sofferenza, confusione e pressione esterna»[36]. Secondo Kennan l'Europa era soltanto parzialmente capace di intraprendere da sola quello sforzo che il discorso di Harvard aveva chiesto, nel periodo di tempo permesso dalle circostanze. Ora non c'erano il tempo e l'opportunità per farlo, mentre la situazione economica di nazioni come la Francia e l'Inghilterra andavano rapidamente deteriorandosi, e occorreva valutare le alternative possibili:

1. Possiamo lasciare che le cose facciano il loro corso, ricevere un rapporto che non sarà in verità soddisfacente, esaminarlo e respingerlo a tempo debito, senza fare sforzi ulteriori per l'aiuto.
2. Possiamo fare degli sforzi per avere un rapporto presentato in modo tale da evitare ogni impressione di carattere definitivo; lasciamo che ci arrivi considerando sottinteso che sarà usato soltanto come base per ulteriori discussioni; tentare di ridurlo il più possibile attraverso trattative; quindi prenderlo definitivamente in esame all'interno dell'esecutivo del nostro governo e decidere unilateralmente che cosa vogliamo finalmente presentare al Congresso. Questo vorrebbe dire che staremmo ad ascoltare tutto quello che gli europei avrebbero da dirci, ma alla fine non chiederemmo loro, soltanto diremmo loro cosa avrebbero ottenuto.
[…]
Senza dubbio, se siamo disposti a riconoscere che l'Europa dovrebbe essere aiutata suo malgrado e se vogliamo che un programma generale di aiuto sia messo a

34. Ernst van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership. European Integration as a Concern of American Foreign Policy*, Elsevier, New York 1966, p. 79-80.
35. George F. Kennan, *Situation with Respect to European Recovery Program*, 4 settembre 1947, *Frus*, *1947*, III, p. 397-405.
36. *Ibidem*, p. 398.

punto prontamente questo autunno, allora questa seconda alternativa è quella che dovremmo adottare[37].

Si trattava di un notevole mutamento di rotta rispetto al fatto che l'iniziativa e la responsabilità del piano di aiuti avrebbe dovuto essere degli europei, ma per gli americani gli europei non erano riusciti a presentare un piano accettabile.

C'era poi il problema del tempo: Kennan suggeriva di ricorrere a un programma di aiuto a breve termine per guadagnare il tempo di apprestare un programma di lungo termine difficile e che non poteva essere discusso mentre la gente soffriva la fame e c'era un'atmosfera di panico e collasso generali. Marshall accettò i suggerimenti.

Accanto al Policy Planning Staff venne costituito un nuovo comitato con il compito di occuparsi del programma di aiuti per la ripresa europea. Il comitato giunse a conclusioni affini a quelle di Kennan: occorreva integrare le economie europee e dare capacità di auto sostentamento all'Europa occidentale nel giro di tre o quattro anni; a lungo termine gli Stati Uniti avrebbero sostenuto un'unione doganale e uno schema di clearing fra le monete, a breve avrebbero spinto per un'autorità di pianificazione sopranazionale con il potere di stabilire i livelli di produzione, allocare le risorse e approfondire l'integrazione. Per Clayton e altri funzionari americani in Europa la priorità era l'intervento nei meccanismi di mercato e quindi l'obiettivo da perseguire al più presto rimaneva l'unione doganale[38].

Braccio di ferro fra americani e europei

Nelle discussioni di Parigi vennero alla luce molti elementi che avrebbero caratterizzato l'esteso e prolungato dibattito sulle modalità del processo di integrazione. Tutti erano d'accordo sul concetto di «un'associazione sempre più stretta» fra gli europei, ma gli Stati tenacemente interpretavano e modificavano questo obiettivo alla luce dei loro interessi nazionali e dei loro equilibri politici interni. Di fronte a questo atteggiamento e alle astuzie piene di sfumature degli europei – che talvolta dovevano apparire incomprensibili e contorte agli americani – questi faticavano a mantenere una pazienza diplomatica e a non ricorrere ai metodi suggeriti da Fulbright e dalla sua scuola di pensiero. Alla fine, con la partecipazione formale degli americani alle discussioni, si riuscì ad arrivare a formulare un documento di compromesso. Ciò fu possibile grazie alla spada di Damocle rap-

37. *Ibidem*, p. 402.
38. Michael J. Hogan, *The Marshall Plan*, cit., p. 56-60.

presentata dal Congresso degli Stati Uniti, senza l'approvazione del quale i fondi necessari non sarebbero stati allocati.

Un passo positivo fu l'incorporazione della Germania occidentale nel piano di aiuti, che di fatto significò la formalizzazione della divisione dello Stato tedesco. Non decollò invece l'idea di una unione doganale – già realizzata dagli Stati del Benelux – che interessava a francesi e italiani, ma trovò negli inglesi un ostacolo insuperabile.

Gli europei si convinsero a moderare le loro richieste e a presentare un rapporto in forma provvisoria – così come aveva suggerito Kennan – limitando la possibilità di critiche e lasciando così spazio a sviluppi futuri eventualmente più soddisfacenti. Più che a conciliare le differenze e a risolvere i problemi di fondo, gli incontri nell'ambito del Ceec erano serviti soprattutto a presentare un programma che risultasse credibile per il Congresso. Il 22 settembre il testo rivisto del rapporto Ceec fu firmato dai ministri degli esteri europei, e quindi sottoposto ad un attento scrutinio negli Stati Uniti.

Il presidente Truman chiese al Congresso, il 17 novembre, di autorizzare l'erogazione di fondi per aiuti a breve termine: il 15 dicembre vennero quindi stanziati 522 milioni di dollari per Italia, Francia e Austria. Quanto al programma di ripresa europea di lungo termine, ci vollero alcuni mesi di analisi e braccio di ferro fra presidenza e congresso perché prendesse finalmente forma nella primavera del 1948. Il problema fu soprattutto quello di quantificare una giusta misura di aiuti e di mantenere delle garanzie di controllo, ma non venne mai messo seriamente in discussione nella sua sostanza: per gli Stati Uniti si trattava di «un interesse vitale, umanitario, strategico e politico, nell'aiutare i paesi partecipanti a realizzare la ricostruzione economica»[39]. La strada fu comunque spianata dal colpo di stato sovietico in Cecoslovacchia, che sembrò dare ragione alle più pessimistiche congetture sull'espansionismo totalitario dell'Urss.

Grazie al senatore repubblicano Arthur H. Vandenberg, capo della commissione esteri, l'opposizione non mise i bastoni fra le ruote: l'unico prezzo che l'amministrazione Truman dovette pagare fu che l'Economic Cooperation Administration (Eca), l'ente incaricato di amministrare gli aiuti, non doveva essere sottoposta al Dipartimento di Stato ma direttamente al Presidente e al Senato. Il 3 aprile 1948, dopo un processo durato un anno, Truman firmò la legge con la quale veniva organizzato in maniera definitiva l'European Recovery Program, il programma quadriennale di aiuti all'Europa.

39. Dal rapporto Harriman, 7 novembre 1947, in Silvio Pozzani (a cura di), *Documenti sul piano Marshall*, Vallecchi, Firenze 1948, p. 168.

Il Congresso ridusse i fondi da allocare a 17 miliardi di dollari; l'ammontare effettivamente amministrato dall'Eca fu di circa 12 miliardi. Come fa notare Spanier gli Stati Uniti spesero una cifra inferiore a quella per il consumo di liquori nello stesso arco di anni[40].

A capo dell'Eca, con sede a Washington, fu nominato Paul G. Hoffman, presidente della Studebaker Corporation, mentre William A. Harriman fu incaricato di guidare la rappresentanza dell'agenzia in Europa.

Fin dall'aprile del 1948 Kennan giudicò il cosiddetto «piano Marshall» un successo. La sua sofferenza per il lungo processo del programma e la sua insofferenza per le resistenze del congresso sono bene illustrate in una sua dichiarazione, a seguito della richiesta di un senatore che voleva sapere quanto sarebbe costato agli Stati Uniti, in dollari e centesimi, cioè in modo molto dettagliato, non adottare il programma per la ricostruzione europea. Per Kennan:

> È stato qui suggerito che dovrebbe essere possibile fare una stima in dollari e centesimi della perdita che questo paese subirebbe se non ci fosse l'European Recovery Program e se gli avvenimenti in Europa fossero lasciati al loro corso.
> Potremmo soltanto augurarci che i problemi della nostra politica estera a questo punto fossero di tale natura che le loro dimensioni potessero essere misurate così semplicemente: in dollari e centesimi.
> In realtà, i problemi implicati nella questione dell'aiuto all'Europa vanno al di là dei valori monetari. C'è una necessità economica molto reale dietro ciò che stiamo cercando di fare; ma il significato di qualsiasi azione intraprenderemo sarà politico e psicologico. E al contrario, se non riusciamo a intraprendere qualche azione, la più grande perdita per questo paese sarà in valori che non possono essere misurati da nessun standard preciso.
> Non viviamo in un vuoto, ma in un mondo di Stati. Il nostro intero futuro come nazione è notevolmente dipendente dal modello delle nostre relazioni con il mondo che ci circonda. Quando parliamo di aiutare l'Europa, non è solo il futuro dell'Europa che stiamo affrontando. Non si tratta di prendere o di lasciare. È il nostro futuro, non meno di quello dell'Europa, quello di cui stiamo parlando.
> […] Un'Europa abbandonata da noi stessi a questo punto del gioco sarebbe poco differente, e non migliore dal punto di vista degli interessi degli Stati Uniti, dell'Europa che sarebbe uscita da una vittoria tedesca nell'ultima guerra. Non sarebbe meno ostile e meno pericolosa per noi nel lungo periodo di quello che sarebbe stato il «Nuovo Ordine» europeo dei sogni di Hitler. Per noi rassegnarci allo sviluppo di un'Europa di questo tipo sarebbe come abbandonare la causa per cui

40. John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II*, cit., p. 40.

abbiamo combattuto l'ultima guerra in Europa e riconoscere che altri, non noi, erano stati i vincitori[41].

La mancanza di uno «spirito europeo» continuava a essere evidente, con gli Stati che cercavano di conciliare le pressioni degli americani e la solidarietà occidentale antisovietica con i propri interessi nazionali. Ora che l'Erp era stato lanciato occorreva definire la natura e gli obiettivi del programma di aiuti all'Europa. Gli americani continuavano a credere nell'integrazione economica e nella necessità di un organismo sopranazionale europeo, gli europei resistevano a piani congiunti e ad attacchi alla loro sovranità.

All'inizio del 1948, sembrò che gli inglesi decidessero di mettersi a capo del processo di integrazione, avvicinandosi al continente, nella direzione che Churchill aveva predicato e gli americani avrebbero voluto. Il 13 gennaio l'ambasciatore inglese Lord Inverchapel informò Marshall dell'intenzione del suo governo di legare l'Inghilterra e l'Europa non comunista economicamente e militarmente. Nelle parole di Bevin: «Questo secondo me può essere fatto soltanto creando qualche forma di unione nell'Europa occidentale, a carattere formale o informale, sostenuta dalle Americhe e dai Dominions»[42]. In un celebre discorso del 22 gennaio Bevin riaffermò la necessità di una maggiore unione fra gli Stati europei, da estendere anche ad altre nazioni come l'Italia uscita dalla dittatura fascista.

L'azione degli inglesi si tradusse nel trattato di Bruxelles firmato nel marzo del 1948, un patto sostanzialmente militare in funzione antitedesca e antisovietica fra Inghilterra, Francia e paesi del Benelux. Da qui nacque un embrione di organizzazione internazionale, l'Unione Occidentale; anche se si trattava della prima organizzazione di cooperazione europea in vari campi, non solo quelli militari e diplomatici, era destinata a non svilupparsi e a cadere per lungo tempo in letargo[43].

L'iniziativa venne accolta con entusiasmo dagli americani, anche se non tutti erano d'accordo sulla priorità militare. Secondo Kennan, in una comunicazione a Marshall: «Il progetto di una unione fra le nazioni dell'Europa occidentale, sotto gli auspici congiunti franco-inglesi, è di quelli che dovremmo accogliere così caldamente come Bevin ha accolto favorevolmente il vostro discorso di Harvard. Solo un'unione di questo tipo offre

41. George Kennan, *Effect upon the United States if the European Recovery Plan is not Adopted*, 22 gennaio 1948, in Anna Kasten Nelson (a cura di), *The State Department Policy Planning Staff Papers 1948*, Garland, New York 1983, p. 77-78.

42. *Frus, 1948*, III, p. 5.

43. Nel 1954-55, con l'incorporazione di Italia e Germania si trasformò nell'Unione Europea Occidentale (Ueo), sciolta nel novembre del 2000.

qualche speranza di ristabilire l'equilibrio di potere in Europa senza permettere alla Germania di diventare di nuovo il potere dominante»[44].

Kennan non vedeva però come un'alleanza militare, per di più formalmente organizzata in funzione antitedesca, potesse andare nella giusta direzione: «L'unione militare non dovrebbe essere il punto di partenza. Dovrebbe provenire dall'unione politica, economica e spirituale – non viceversa. […] Il ruolo del popolo tedesco in una unione europea sarà alla fine di primaria importanza. L'adozione generale di un patto di mutua assistenza basato dichiaratamente sulla difesa contro la Germania non è un gran modo di preparare il terreno per l'entrata finale dei tedeschi in questo ordine di idee»[45].

Marshall e il Dipartimento sostennero l'iniziativa e anche Truman in un messaggio ai due rami del parlamento elogiò il trattato di Bruxelles, parlando di un «notevole passo nella direzione dell'unità d'Europa per la protezione e la conservazione della sua civiltà»[46]. La critica di Kennan aveva una sua validità; da qui comunque si sviluppò l'idea della Nato. Di fronte alla lentezza del processo di integrazione economica e politica si cercava l'integrazione militare. Di fronte all'urgenza dei problemi la solidarietà militare doveva dare sicurezza e coesione all'Europa occidentale, lasciando la strada aperta a una partecipazione americana, in quel momento politicamente impossibile. Con questa mossa gli inglesi volevano rassicurare soprattutto la Francia e il resto del continente sul loro impegno definitivo a rimanere presenti in Europa. Quanto a assumersi il ruolo di leader del processo di integrazione non solo militare dell'Europa occidentale, gli inglesi mostrarono molto presto di non volersi spingere oltre certi limiti.

Già nell'estate dello stesso 1948, dopo che in aprile era stata costituita l'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (Oece) – che succedeva al Ceec con il compito di coordinare l'attuazione dell'Erp – gli americani cominciarono a irritarsi per l'atteggiamento degli inglesi. Dopo alcune dichiarazioni di Attlee, Marshall riferiva al suo ambasciatore in Inghilterra: «Hoffman ha espresso grande preoccupazione circa l'atteggiamento inglese e ha la sensazione che non stanno entrando con piena convinzione nel lavoro Oece. Inoltre crede che a meno che non esercitino una vera leadership per iniziare e mandare avanti misure efficaci per la coope-

44. *Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff (Kennan) to the Secretary of State*, 20 gennaio 1948*, Frus, 1948*, III, p. 7.

45. *Ibidem*.

46. Citato in Ernst van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership*, cit., p. 122.

razione economica fra le nazioni Oece c'è una buona possibilità che l'Erp non abbia successo»[47].

Gli Stati Uniti avevano sperato che l'Oece fosse un'organizzazione forte, con una certa autonomia rispetto ai governi europei, con una procedura di voto che non fosse basata sull'unanimità. I francesi avevano cercato di introdurre qualche misura di istituzione sopranazionale, spingendo per un forte comitato esecutivo, con un Segretario Generale in grado di coordinare le attività degli Stati partecipanti e di prendere decisioni in piena autonomia. Gli inglesi si opposero a vincoli forti che avrebbero potuto ledere la loro sovranità e la loro resistenza fu responsabile della struttura puramente di cooperazione e consultazione intergovernativa che finì per avere l'Oece.

Gli americani avevano comunque evitato di interferire nelle discussioni che avevano preceduto la costituzione dell'Oece. In un documento interno di giugno il Dipartimento di Stato cercò di definire gli obiettivi americani nei confronti della Gran Bretagna. Veniva ribadita la sostanziale identità di interessi fra le due potenze e il ruolo indispensabile dell'Inghilterra per la sicurezza e difesa dell'Occidente, con le sue basi e i suoi territori strategicamente posizionati nel mondo. Per quel che riguardava la sua posizione nei confronti dell'Europa si poteva dedurre «che il Regno Unito favorisce un'associazione europea occidentale più forte di un'alleanza ma senza arrivare a una confederazione e che non è ancora pronta per una unione sopranazionale»[48].

Per gli americani non c'era comunque contraddizione tra il ruolo globale dell'Inghilterra e quello di guida del processo di integrazione europea; si pensava che spettasse comunque agli inglesi assicurare il successo dello sforzo per la ripresa dell'Europa.

Nei confronti della Francia, gli Stati Uniti apprezzavano molte posizioni come quella sulle caratteristiche che avrebbe dovuto avere l'Oece o il progetto di una unione doganale con l'Italia; si proponevano di aumentare la fiducia della Francia in se stessa e la sua disponibilità alla formazione di un'Europa occidentale più strettamente integrata. Ma rimaneva il grande problema della Germania: «Riconosciamo anche che non c'è un futuro soddisfacente per l'Europa finché la Germania non viene rimessa al suo posto normale nella comunità delle nazioni e finché le forze produttive della Germania possono ancora giocare una parte costruttiva nell'economia europea. Nello stesso tempo riconosciamo che questo obiettivo non può essere raggiunto se le potenze occidentali sono fondamentalmente di-

47. *The Secretary of State to the Embassy in the United Kingdom*, 20 agosto 1948, *Frus, 1948*, III, p. 476-77.
48. *Department of State Policy Statement*, 11 giugno 1948, *Frus, 1948*, III, p.1093.

vise nelle loro politiche verso la Germania, e, in particolare, se la Francia è animata più dalla paura della sua debolezza di fronte a una Germania rimessa in piedi che dalla fiducia nella forza di un'Europa occidentale in cui alla fine è stata integrata la Germania occidentale»[49].

Il punto cruciale era sempre di più la Germania. Il rapporto finale del comitato Herter, su incarico di Truman, pubblicato nel maggio 1948, legava la ripresa economica europea alla reintegrazione della Germania, e arrivava a concludere: «È opinione del Comitato Scelto che la soluzione al problema di impedire il risorgere di un nazionalismo tedesco aggressivo si deve trovare all'interno della struttura di una federazione europea, di cui la Germania democratica sarà una parte integrale ma non dominante»[50].

Il problema tedesco era ormai arrivato a occupare il centro delle preoccupazioni americane.

49. *Policy Statement of the Department of State*, 20 settembre 1948, *Frus, 1948*, III, p. 655.

50. Ernst van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership*, cit., p. 91.