

Karl Kaiser

La

Germania

fra Est

e Ovest

il Mulino



La specola contemporanea

Karl Kaiser

La Germania fra Est e Ovest

Società editrice il Mulino Bologna

Edizione originale: *German Foreign Policy in Transition. Bonn between East and West*, London, Oxford University Press, 1968. Traduzione di Marta Sofri Innocenti.

Il volume è pubblicato sotto gli auspici del *Center for International Affairs* dell'Università di Harvard, del *Tocqueville Center* di New York e del *Royal Institute of International Affairs* di Londra.

Copyright © 1968 by Royal Institute of International Affairs, London.
Copyright © 1969 by Karl Kaiser per l'epilogo. Copyright © 1969 by Società editrice il Mulino, Bologna.

Prefazione

Prefazione

Il problema tedesco non è cosa che riguardi solo i tedeschi. È un aspetto, sia pure cruciale, dell'assai più vasto problema dell'assetto da dare a tutta l'Europa nel quadro di un equilibrio di potenza che ha cessato di essere un equilibrio europeo per diventare mondiale. A guisa di introduzione al libro di Kaiser, ci soffermeremo brevemente in questo quadro d'insieme.

L'uragano della seconda guerra mondiale, ultimo capitolo del trentennio di guerre, rivoluzioni e controrivoluzioni, iniziato nel 1914, era stato generato da una profonda crisi del sistema europeo fondato nel 1870 e si era concluso con la distruzione completa di esso.

L'Europa cessò allora di essere non solo il centro della potenza militare, politica ed economica del mondo, ma anche di essere un sistema di indipendenze nazionali, anzi il modello stesso di tali indipendenze. Giunta sull'orlo del caos economico, sociale e amministrativo, occupata in parte a titolo di liberazione, in parte arresasi senza condizioni ai vincitori, l'Europa si è trovata nel 1945 a un nuovo anno zero della sua storia.

La ricostruzione di un nuovo ordine interno e internazionale si mosse lungo tre direttive che erano fra loro conciliabili solo in parte ma che sono state tuttavia perseguite simultaneamente sino ad oggi.

La prima direttiva, che derivava direttamente dai dati di potenza esistenti alla fine del conflitto, è stata quella imperiale¹. URSS e Stati Uniti, trasformatisi da

¹ Il termine «impero» è qui usato non nel significato oggi corrente, datogli dal marxismo, ma nel suo significato classico: impero è un sistema politico che unisce fra loro vari stati o comunità in modo

alleati in rivali, si sono divisi l' Europa lungo una linea di demarcazione che è rimasta da allora la più importante e precisa frontiera fra i due sistemi.

I due «imperi» furono dapprima solo militari nel senso più preciso del termine, perché le sole forze armate esistenti in Europa erano praticamente quelle sovietiche ed americane, con alcune eccezioni marginali sulle quali è qui superfluo soffermarsi. Tuttavia entrambi gli imperi hanno avuto una complessa evoluzione. Essendosi trasformate completamente le strategie tradizionali con l'apparire delle nuove armi missilistico-nucleari, i singoli stati europei hanno ricostituito i loro eserciti nazionali, e si sono trasformati da paesi liberati o occupati in paesi alleati che forniscono truppe convenzionali ausiliarie agli schieramenti nucleari. Essendo entrambe le superpotenze animate da forte spirito missionario-ideologico, esse hanno favorito nei loro campi l'impianto di regimi rispettivamente democratici o comunisti, in entrambi i casi con alcune eccezioni marginali, ed hanno quindi aggiunto una solidarietà ideologica a quella militare.

L'Unione Sovietica, più povera e dotata di un sistema economico rigido, chiuso e poco espansivo, ha introdotto in un primo periodo un assai elevato grado di sfruttamento sulle sue dipendenze e, quando in seguito alle rivolte polacca ed ungherese ha dovuto metter fine ad esso, ha mantenuto ancora un forte obbligo di tutti i paesi europei orientali a un loro forte collegamento commerciale con essa. Ma il legame economico è rimasto sempre alquanto artificioso.

L'America, più ricca e dotata di un sistema economico flessibile, aperto ed espansivo ha inizialmente aiutato in modo sostanziale le sue dipendenze europee, ha

che una notevole quantità di decisioni, militari, politiche, economiche concernenti i vari stati o comunità sono prese da centri decisionali di uno di tali stati il quale possiede quindi una posizione dominante rispetto a tutti gli altri. La forma giuridica assunta da tale sistema può variare assai, ma è qui irrilevante.

potuto contare su un rafforzarsi automatico delle relazioni commerciali e, successivamente con le sue modernissime iniziative economiche di dimensioni mondiali ha cominciato a occupare posizioni di comando in vari settori delle economie nazionali europee. I due imperi si distinguono anche dal punto di vista culturale, poiché la cultura sovietica, dogmatica e oscurantista, riesce a imporsi nel suo impero solo con l'aiuto dell'apparato ideologico dei partiti e la sua presa resta assai superficiale, mentre la cultura americana, vivacissima, ha avuto una spontanea diffusione in Europa Occidentale, tanto ai suoi livelli più alti quanto a quelli più popolari, e persino nelle sue manifestazioni più triviali.

Questi due nuovi «imperi» sono nati per una tale quale necessità storica, e non per consapevole coscienza e volontà imperiale delle loro classi dirigenti, essendo anzi tanto l'ideologia democratica quanto quella comunista profondamente antimperialistiche nella loro più intima sostanza ideale. Per questa ragione entrambe le superpotenze hanno ammesso senza esitazione che nell'ambito dei loro imperi si svolgessero anche altre forme di ricostruzione.

La seconda direttiva si è fondata su una tradizione politica, in genere non così antica come si crede di solito, ma ormai assai radicata, ed è stata la restaurazione degli stati-nazione formalmente sovrani. Se si fa eccezione dello spettacolare spostamento del popolo polacco e delle sue frontiere da oriente verso occidente e del correlativo concentrarsi dei tedeschi su un territorio più piccolo, i cambiamenti di frontiere verificatisi dopo la seconda guerra mondiale sono stati minimi. Ad eccezione delle tre piccole repubbliche baltiche inghiottite dall'URSS e della Germania che è rimasta divisa, tutti gli stati-nazione esistenti negli anni '30 si sono ricostituiti in questo dopoguerra, hanno ripreso ad amministrare le loro faccende con proprie istituzioni nazionali e sono ridiventati formalmente sovrani. Le due potenze imperiali che non erano in alcun modo pre-

parate ad assumere una troppo larga gestione degli affari delle loro nuove dipendenze hanno ben volentieri accettato tali restaurazioni e rispettato formalmente le vecchie sovranità ogni volta che il paese in questione era tutto compreso nella loro sfera d'influenza. Solo la Germania si trovò ad essere in parte nella sfera americana ed in parte in quella russa, e quando si dovette anche lì cominciare a ricostituire un ordinamento civile risultò evidente che la direttiva dell'instaurazione imperiale era più forte di quella della restaurazione nazionale.

Dalle ceneri dello stato fondato da Bismark nacquero così due stati tedeschi. La rivalità allora fortissima fra i due imperi, che si contestavano a vicenda con vigore, ed il fatto che il principio della unità nazionale era ammesso come legittimo per tutto il resto dell'Europa fece sì che questa divisione sia stata sentita come una forte anomalia nel diritto internazionale europeo.

La terza direttiva non era fondata sulla potenza, come quella imperiale, né sulla tradizione come quella nazionale, ma sulla ragionevolezza che mostrava quanto poco adatti fossero i vecchi stati nazionali sia per impiantare un ordine civile in Europa, sia per sfruttare a pieno le possibilità offerte dalle tecniche moderne, sia per non lasciare consolidare ed alla lunga eliminare le strutture imperiali, e mirava al raggruppamento dei vari stati in comunità sopra-nazionali, al limite federali.

La direttiva federale si è manifestata tanto nell'Europa Occidentale quanto in quella Orientale, ma in quest'ultima i sovietici, avendo assai rapidamente scoperto l'importanza del metodo del «divide et impera», l'hanno radicalmente soppressa, mentre nell'Europa Occidentale essa ha incontrato il favore degli Stati Uniti, che compresero rapidamente come un'Europa Unita avrebbe assicurato agli Stati Uniti quasi tutti i vantaggi e quasi nessuno degli svantaggi di uno sviluppo imperiale.

Questa direttiva è stata quindi seguita praticamente

solo nell'Europa Occidentale. Nella misura in cui si afferma essa porta al trasferimento di una certa quantità di poteri decisionali, in materie riconosciute di interesse comune, da istituzioni nazionali ad istituzioni comuni create di comune accordo dai vari paesi associati. Mantiene le unità nazionali, ma nello stesso tempo le svaluta. Mira a riconquistare rispetto agli imperi una maggiore indipendenza, ma a favore non delle vecchie nazioni, bensì della nuova comunità come un tutto.

Entro certi limiti restaurazioni nazionali, instaurazioni imperiali e instaurazioni federali possono non solo procedere parallelamente, ma anche sovrapporsi e persino integrarsi parzialmente. Ma oltre certi limiti alcune scelte di fondo vanno fatte ed il predominio di una di queste direttive soffoca e al limite distrugge l'altra.

Per ragioni che sarebbe troppo lungo esaminare qui, l'Europa in questo scorcio degli anni '60 è arrivata ad un momento critico per tutte e tre queste direttive. L'instaurazione federale, essendo stata iniziata in modo fiacco è oggi minata dal rinascere dei nazionalismi. I nazionalismi, tenendo separati i modesti stati europei, non arrivano alla riconquista delle vecchie potenti sovranità ma mettono i singoli stati ancor più in balia delle superpotenze. Gli imperi oscillano fra l'uso brutale della forza e la preoccupazione per lo sforzo immenso che dovrebbe esser compiuto dalle potenze imperiali per tenere sottomessi popoli assai riottosi.

È in questo quadro che bisogna vedere il problema tedesco. Esso ha numerosi aspetti secondari: la contestazione della legittimità della frontiera Oder-Neisse, la lite circa la data a partire dalla quale il trattato di Monaco del 1938 dovrebbe essere considerato nullo, il fatto che nessun trattato di pace ha fatto seguito alla sconfitta della Germania e via dicendo. Persino il caso di Berlino Ovest — isola democratica nel mezzo della Germania comunista —, che ha dato luogo a varie ten-

sioni gravissime ed ha provocato misure incivili come l'erezione del muro che taglia in due la città, è un aspetto relativamente secondario.

Il vero problema è se si debba o no pensare ancora alla riunificazione politica delle due Germanie in uno stato solo.

Il quadro sopra abbozzato delle alternative di fronte alle quali l'Europa si trova, mostra che la risposta dipende in ultima istanza non da una scelta tedesca ma da una scelta europea. Se l'Europa tornerà ad essere fondata sul principio che la suprema istituzione politica legittima è lo stato-nazione, nulla potrà alla lunga impedire che anche la nazione tedesca abbia di nuovo la sua unità statale, quali che possano essere le conseguenze ulteriori di ciò. Se l'Europa si muoverà oltre il principio sopra-nazionale, verso gli imperi o verso le federazioni, la Germania resterà culturalmente una nazione, ma politicamente non diventerà più uno stato.

Come nell'incertezza del momento attuale si siano mossi e si stiano muovendo gli strati dirigenti della Repubblica Federale Tedesca è raccontato in questo libro. Talmente frequenti e grossolani sono i pregiudizi correnti su questo argomento, specialmente nel nostro paese, che questa lettura non può non essere vivamente raccomandata.

ALTIERO SPINELLI

La Germania fra Est e Ovest

A Deborah

Premessa

Questo volume è nato dagli studi sugli affari europei e atlantici da me compiuti nell'atmosfera stimolante e ospitale del Center for International Affairs dell'Università di Harvard. Desidero manifestare qui la mia gratitudine a Robert Bowie, a Thomas Schelling e a Raymond Vernon per il generoso appoggio del Centro, che essi hanno diretto nei quattro anni della mia permanenza, e a Henry Kissinger, che mi ha invitato là. La loro profonda conoscenza degli affari internazionali ed europei mi ha molto aiutato nel mio lavoro. Più che a ogni altro sono obbligato a Stanley Hoffmann; la sua amicizia e i suoi incoraggiamenti hanno reso possibile gran parte del mio lavoro e le sue idee e i suoi studi eruditi hanno influito profondamente sul mio pensiero.

Sono grato a Ben Moore, direttore della *Tocqueville Series*, fondata da lui e da altri per unire studiosi europei e americani nello studio dei loro comuni problemi. Questo gruppo ha promosso finora diverse utili conferenze e libri: i primi due studi, di Pierre Hassner e di John Newhouse, sono citati nella bibliografia di questo saggio. Ben Moore mi ha incoraggiato a realizzare il mio progetto e mi ha fornito una parte degli aiuti.

Sono profondamente obbligato al Royal Institute of International Affairs, e in particolare a Roger Morgan, per il suo interesse in questo lavoro e per il suo contributo al suo completamento.

La revisione finale del manoscritto si è giovata considerevolmente delle brillanti riflessioni sul problema

tedesco presentate da Richard Löwenthal a diversi seminari del German Research Program dell'Università di Harvard nel marzo 1968. Oltre alle persone già ricordate, le seguenti mi hanno reso l'inestimabile servizio di leggere e criticare il manoscritto, in parte o per intero: Karl Birnbaum, Karl Dietrich Bracher e Hartmut Soell.

Sono molto grato al Deutsche Forschungsgemeinschaft, che ha contribuito ad aiutarmi con una borsa di studio, e a Elizabeth Sifton e a Bridget Martyn che hanno curato il manoscritto con velocità, precisione e pazienza. Nessun debito, però, è grande come quello che ho verso la persona cui questo libro è dedicato.

_____K. K.

Introduzione: una nuova svolta nel problema tedesco?

Per la prima volta dopo la disfatta del Terzo Reich, avvenuta piú di venti anni fa, la Germania, o almeno la Germania Occidentale, sembra in procinto di assumere di nuovo un ruolo di primo piano nella politica internazionale. La politica estera della Germania Occidentale non è piú completamente circoscritta dalla volontà delle potenze un tempo occupanti. Questa nuova situazione si è sviluppata in un clima di generale distensione del rigido sistema bipolare che aveva caratterizzato gli anni del secondo dopoguerra; anzi, si può dire che l'erosione della bipolarità e la nuova affermazione della Germania sono inestricabilmente legati. Tuttavia la divisione della Germania ha imposto e imporrà anche in futuro un limite abbastanza ristretto alle possibilità d'azione della Repubblica Federale, rendendone precaria ogni mossa. In effetti la stabilità futura dell'Europa dipende in parte dal modo in cui la Germania si renderà conto di questo limite e dalle conseguenze che saprà trarne. Il « problema tedesco » appare così in una nuova prospettiva, piú difficile e interessante, sia per la Germania stessa che per la stabilità internazionale.

Perché il problema tedesco è giunto a una nuova svolta? La ragione è da cercarsi nei mutamenti che si sono verificati nelle due piú importanti variabili dell'equazione tedesca: da una parte il sistema internazionale della guerra fredda, creatore dei due regimi tede-

schi, e dall'altra la politica estera dei due stati tedeschi e i loro reciproci rapporti. Durante i primi due decenni dopo la guerra la condizione di queste due variabili era tale da permettere una stabilità precaria ma non per questo meno reale. Nuovi sviluppi della situazione hanno modificato il quadro, e non è affatto sicuro per ora che sia possibile raggiungere un nuovo equilibrio.

Ogni mutamento nel sistema internazionale o nella politica tedesca implica la possibilità di conseguenze anche profonde per il problema tedesco; questo è il risultato della elevata interrelazione esistente tra la politica interna, quella estera e i rapporti tra le due parti del paese. I due stati tedeschi non sono regimi che hanno creato una politica estera, bensì politiche estere che hanno creato dei regimi politici. Ognuno dei due stati ha preso posto in una costellazione internazionale ben precisa che ha profondamente influenzato il suo sistema politico, la sua costituzione, la sua ideologia, il suo sistema di partiti, le sue divisioni politiche interne, e così via. Questo era ancora più vero per quel che riguardava i rapporti col mondo esterno, dato che la ragion d'essere della Repubblica Federale era strettamente legata alla « politica di forza » allora prevalente nel mondo occidentale nei confronti del mondo comunista (e di questa politica la Germania era allo stesso tempo strumento e prodotto), mentre la Germania Orientale era non meno legata al desiderio di Stalin di consolidare il controllo russo sull'Europa centrale e orientale e di servirsi della « sua » parte della Germania come base per una politica di espansione.

La politica interna e quella estera delle due Germanie erano perciò legate da molteplici fili al sistema internazionale e allo stesso tempo dialetticamente avvinte l'una all'altra, dato che in fin dei conti i due stati erano ancora le due parti di una sola nazione. La guerra fredda rendeva logica e coerente questa complessa trama, che attraversò diverse crisi durante i primi due decenni dopo la guerra, senza però mai

spezzarsi o arrivare a provocare un conflitto armato. (Se si tiene presente quanto la situazione sembrasse sfavorevole alla stabilità nel punto di incontro fra due sistemi ostili, questo fu uno dei tratti veramente sorprendenti del periodo postbellico.)

La distensione tra Est e Ovest e la concomitante evoluzione del sistema bipolare negli anni '60 erano destinati perciò ad avere profonde ripercussioni sulla Germania e sulla politica tedesca. Ne risentì soprattutto la Germania Occidentale, dato che tali sviluppi mettevano in discussione molti dei dogmi fondamentali della sua politica estera e del suo atteggiamento nei confronti dell'altra Germania; fra questi, gli impegni presi nei confronti dei paesi del Patto Atlantico, l'allineamento alla « politica di forza » (e quindi di isolamento) nei confronti dell'Europa Orientale e della Germania Orientale, la Dottrina Hallstein, per cui Bonn rifiutava di avere rapporti diplomatici con i paesi che avessero riconosciuto la Repubblica Democratica Tedesca, il rifiuto della linea Oder-Neisse come frontiera definitiva fra la Germania e la Polonia. Allo stesso tempo, la nuova situazione internazionale rovesciò quello che per la Germania Ovest era un delicato equilibrio di sacrifici e di ricompense, sorretto da una parte dagli aiuti e dalle promesse dell'Occidente per il raggiungimento dell'unità della Germania, e dall'altra parte dalla sua accettazione almeno temporanea della divisione.

All'inizio degli anni '60, dunque, la contraddizione tra la ricerca della distensione nel mondo internazionale e la politica della Germania Occidentale, originata nei primi anni della guerra fredda, fecero apparire la Repubblica Federale come l'ultima roccaforte della politica ortodossa del passato. Ma non era possibile sottrarsi alla dinamica dell'evoluzione internazionale, nonostante i timori e le opposizioni che si manifestarono all'interno, e così la Germania Occidentale cominciò a riesaminare la propria politica.

Comunque, quando la Germania Occidentale si allineò alla politica degli altri paesi europei e cambiò il proprio atteggiamento nei confronti dell'Europa Orientale e della Repubblica Democratica Tedesca (RDT), nessuna delle potenze occidentali che l'avevano spinta a questi cambiamenti si rese abbastanza conto che proprio questa politica che la Repubblica Federale stava ora abbandonando era stata la base della sua stabilità interna e aveva dato uno scopo alle sue azioni. Né capirono del tutto che la nuova politica avrebbe lasciato la Repubblica Federale indifesa di fronte a quegli stessi problemi, quegli stessi conflitti e pericoli da cui si erano sforzati in passato di salvaguardarla imponendole delle restrizioni e favorendo una politica pressoché antitetica a quella nuova. La situazione, dunque, come Henry Kissinger ebbe a definirla, « conteneva tutta una serie di bombe a orologeria »¹.

Non è un caso che il mutamento di rotta della Germania Federale avvenisse subito dopo la formazione della Grande Coalizione del novembre '66. In effetti, la doppia minaccia alla stabilità interna della Repubblica Federale, rappresentata da una parte dai nuovi sviluppi del sistema internazionale e dall'altra dai mutamenti nella politica estera e nei rapporti con l'altra Germania, rendevano indispensabile un accordo tra i due principali partiti politici: questo a sua volta rendeva possibile un nuovo orientamento generale.

Potremmo definire il sistema internazionale attuale con una felice espressione di Stanley Hoffmann, « bipolarità smorzata »: il conflitto Est-Ovest perdura, ma in forma attenuata². La Germania costituisce un anello di congiunzione tra Est e Ovest, perché ambedue i regimi tedeschi svolgono simultaneamente due fun-

¹ Henry A. Kissinger, *The Troubled Partnership. A Re-appraisal of the Atlantic Alliance*, New York, 1965, p. 209.

² Stanley Hoffmann, *Gulliver's Troubles, or the Setting of American Foreign Policy in the Atlantic Area*, New York, 1968, p. 21.

zioni. Anzitutto ognuna delle due Germanie è allo stesso tempo punto d'incontro e avamposto dei due sistemi opposti, e potrebbe da un momento all'altro ribaltare la bilancia della stabilità europea, di cui Berlino è il punto più critico. Poi, soprattutto, le due Germanie prese insieme formano un contesto nazionale con valori e modi di agire particolari e molto diversi da quelli che caratterizzano i rapporti tra altri membri dei sistemi occidentale e orientale. A causa di questa doppia funzione della Germania come barriera e anello di congiunzione, ogni mutamento nella politica interna o estera delle due Germanie finisce inevitabilmente coll'influire sul sistema internazionale nel suo complesso. Questo è vero non solo per i mutamenti indotti da forze esterne, ma anche per ogni evoluzione spontanea all'interno delle due Germanie. Così, per esempio, i tentativi della Germania Occidentale di avviare un dialogo con la Germania Orientale, cominciati con il fallito tentativo dei socialdemocratici di avviare uno scambio di portavoci nel 1966, non solo costrinsero i leader comunisti della Germania Orientale a invertire la propria politica nei confronti della Repubblica Federale, ma contribuirono anche a creare una forte tensione nei suoi rapporti con i suoi alleati socialisti.

In questo saggio io mi propongo di esaminare i mutamenti della politica tedesca e le loro conseguenze. Terrò presenti soprattutto quattro problemi. Primo, quanto è cambiata la politica della Germania Occidentale nei riguardi della divisione del paese, nel contesto della sua politica estera e della situazione internazionale, a partire dal dopoguerra? Secondo, quali fattori interni ed esterni hanno contribuito a questa evoluzione? Terzo, quali problemi e conflitti sono suscitati da questi sviluppi sia in Germania, sia fra le potenze occidentali? Infine, in che modo si configura l'influenza reciproca tra politica interna ed estera in Germania, e quali conclusioni si possono trarre da queste os-

servazioni a proposito della pace e della stabilità dell'Europa?

Desidero sottolineare che questo studio non vuole essere una storia vera e propria della politica estera tedesca nel dopoguerra, ma solo un saggio. Esso si concentra di proposito su certi argomenti evitandone altri, come l'integrazione europea, l'evoluzione dell'alleanza occidentale, gli sviluppi dell'Europa Orientale, su cui uno studio piú completo non potrebbe sorvolare (alcuni di essi sono trattati in opere citate nella bibliografia che chiude il volume. Piú importante ancora è il fatto che molte generalizzazioni di questo saggio sono poco piú che ipotesi: esse mirano a stimolare la discussione e ovviamente richiedono ulteriori verifiche e precisazioni.

Nonostante il suo accento di attualità, questo saggio spesso pone i problemi in un contesto piú generale, storico e internazionale. Mi sono infatti sforzato di « esplorare non soltanto i presupposti e i contenuti della politica, ma anche le condizioni ambientali da cui nasce la politica e che l'influenzano e l'alimentano »³. Questo è tanto piú necessario in quanto il problema di cui ho esaminato alcuni aspetti è stato vistosamente trascurato da ogni indagine sistematica ma continua a essere un argomento di vitale importanza per la stabilità del sistema politico dell'emisfero settentrionale.

Il manoscritto di questo libro venne completato due mesi prima dell'intervento sovietico in Cecoslovacchia nell'agosto 1968. Dato che la crisi cecoslovacca non ha invalidato né l'analisi storica né la linea principale del discorso di questo libro, ho modificato il testo solo lievemente. Ma gli avvenimenti dell'estate e dell'autunno del 1968 hanno veramente lasciato un segno nell'evoluzione della politica internazionale. Perciò al-

³ August Heckscher, nella sua introduzione al primo opuscolo della *Tocqueville Series*: Pierre Hassner e John Newhouse, *Diplomacy in the West: Out from Paradox*, New York, 1966.

l'edizione italiana è stato aggiunto un capitolo che esamina come la crisi cecoslovacca, modificando la situazione internazionale e le fonti interne della politica di Bonn, ha influenzato la politica estera della Germania Occidentale. Inoltre ho cercato di analizzare alcune delle questioni che gli avvenimenti cecoslovacchi hanno sollevato sul futuro della politica tedesca.

La Germania come fattore di unificazione e di divisione nella politica internazionale

La Germania è stata un fattore tanto di unione quanto di divisione tra le potenze occidentali. La sua aspirazione all'egemonia europea aveva fatto nascere per ben due volte un'alleanza militare e politica, senza precedenti per la vastità della sua portata, fra le grandi potenze e la schiera dei paesi minori ad essa ostili, nonostante il fatto che in numerosi altri campi gli interessi dei membri di questa alleanza fossero in contrasto tra di loro.

Nel caso della seconda guerra mondiale, la gravità della minaccia dell'Asse e la portata mondiale della sua sfida resero necessari provvedimenti eccezionali. E infatti i provvedimenti eccezionali vennero presi: uno di questi fu, nel 1940, la proposta di Churchill alla Francia di unire le due nazioni, le due cittadinanze e i due parlamenti. Vero è che questo fu un tentativo disperato di sorreggere una nazione la cui resistenza andava rapidamente dissolvendosi di fronte alla formidabile avanzata delle armate tedesche, e che la proposta, poco tempo dopo che fu avanzata, già sembrava una semplice curiosità storica. Ma altri provvedimenti ebbero un effetto più duraturo: dall'enorme sforzo compiuto per mobilitare quella parte dell'economia mondiale che non si trovava sotto il governo dell'Asse e per sostenere così gli alleati — la legge Affitti e Prestiti (*Lend-*

Lease Act) fu solo una parte di questo programma — fino allo stabilirsi in pratica di una politica estera e militare unificata degli alleati. Un certo numero di ministeri di diversi paesi cessò di agire soltanto all'interno del sistema nazionale e coordinò la propria attività con quella degli analoghi ministeri nei paesi alleati; istituzioni comuni e canali diplomatici permanenti vennero creati non solo nel campo militare, dove le forze armate vennero unite sotto un unico comando, ma anche nella vita civile, allo scopo di organizzare gli aspetti economici e logistici della guerra e di coordinare quelli politici e diplomatici in relazione al conflitto e ai piani per il futuro. Innumerevoli incontri ebbero luogo a tutti i livelli, fino al livello dei presidenti e dei primi ministri, per coordinare l'azione contro la Germania e i suoi alleati.

Il fatto che questa collaborazione non riuscì a creare un'armonia completa tra le parti è molto ben documentato da un gran numero di studi, di memorie e di biografie. Numerosi conflitti sorsero tra Roosevelt, Churchill, Stalin e De Gaulle, e si moltiplicarono con l'avvicinarsi della fine della guerra. Come era prevedibile, il disegno delle discordie e delle concordie si configurò lungo linee storiche e geografiche che riflettevano conflitti o concordanze di interessi assai più antichi della guerra stessa. Nei riguardi di alcuni obiettivi si poteva tracciare una linea di demarcazione tra la Russia sovietica e le potenze occidentali, mentre altre linee dividevano oppure univano gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, anche se l'alleanza angloamericana era la più forte di tutte. Comunque, quali che fossero le differenze e i conflitti, l'obiettivo della sconfitta della Germania e dei suoi alleati era un potente incentivo all'unità, davanti al quale ogni altra considerazione passava in second'ordine. Molte questioni che erano causa di dissensi vennero risolte mediante compromessi oppure semplicemente accantonate per non mettere in pericolo l'alleanza.

Non c'è da meravigliarsi, dunque, se l'unità del campo alleato cominciò a disgregarsi non appena fu chiaro che la sconfitta del Terzo Reich era ormai divenuta soltanto una questione di tempo. Non appena le armate tedesche si furono arrese, non appena la Germania scomparve come potenza indipendente dal sistema internazionale e i vincitori si trovarono di fronte al compito di prendere decisioni destinate a incidere sul futuro dell'Europa (sulla popolazione, le risorse, l'organizzazione politica della Germania), le ragioni che avevano reso indispensabile il mantenimento di un fronte unito cominciarono a perdere forza. Al contrario, l'esperienza storica e gli interessi divergenti delle potenze implicate esercitarono un'influenza sempre maggiore sulle loro decisioni politiche circa il futuro della Germania, sui loro reciproci rapporti e sull'evoluzione del sistema politico europeo. L'unità degli alleati di fronte alla Germania crollò non appena la Germania tornò a essere una posta nel gioco politico e un'area il cui futuro era ancora da decidersi.

Le divergenze tra gli alleati del periodo di guerra si fecero sentire non solo tra Est e Ovest, ma anche all'interno del gruppo delle potenze occidentali. In realtà, anche prima che il disaccordo tra Est e Ovest sulla Germania avesse portato a una vera e propria rottura, gli alleati occidentali erano già discordi tra loro circa il futuro del paese sconfitto. Queste divergenze si riflettevano nella politica che la Gran Bretagna, la Francia e gli Stati Uniti adottarono nelle rispettive zone d'occupazione e nei reciproci rapporti. Di fronte al problema della struttura politica della Germania si scontrarono la proposta francese di uno smembramento della nazione in stati diversi, quella britannica di una centralizzazione e quella statunitense che propendeva per una soluzione di tipo federale. L'ostruzionismo della Francia a numerosi provvedimenti proposti della Gran Bretagna e dagli Stati Uniti — fra cui quello della fusione economica delle zone occidentali — paralizzarono la collabora-

zione degli alleati quasi quanto l'opposizione sovietica. L'appoggio americano a una libera economia di mercato si scontrò con una certa propensione da parte del governo laburista britannico verso la nazionalizzazione delle industrie tedesche. I francesi erano più restii degli americani e degli inglesi a concedere responsabilità amministrative e politiche ai tedeschi; la lista delle divergenze tra gli alleati potrebbe continuare ancora. Lo scontro di interessi tra la Francia da una parte e la Gran Bretagna e gli Stati Uniti dall'altra ostacolò più di un tentativo di giungere a un accordo sui problemi della Germania.

L'unità politica occidentale fu ricostruita soltanto quando venne rimossa, almeno a breve termine, l'incertezza sul futuro della Germania mediante la « divisione della posta », la creazione cioè di due regimi strettamente legati agli obiettivi e alla politica estera dei rispettivi sistemi. D'altra parte, a medio e lungo termine la Germania continuò a essere una fonte di dissidi e un problema: fonte di dissidi perché costituiva l'oggetto e la posta più importante della competizione tra Est e Ovest per l'Europa, problema perché qualunque fosse stato l'esito — proseguimento della divisione, riunificazione a tendenza comunista, occidentale o neutralista — le conseguenze che esso avrebbe avuto per la struttura interna della Germania e per la stabilità dell'Europa erano incerte e avrebbero dovuto essere affrontate più tardi. Inoltre le *élites* di ambedue le Germanie ritenevano che la divisione fosse solo temporanea e che la vittoria definitiva della loro parte avrebbe significato l'assorbimento dell'altra Germania.

In ogni caso, la discordia tra le potenze occidentali sul ruolo della Germania in un futuro sistema politico pan-europeo apparve irrilevante quando l'ostilità tra Est e Ovest e la divisione del continente resero ovviamente impossibile la formazione di un simile sistema, almeno finché la potenza sovietica costituiva una preoccupante minaccia militare. Così l'Occidente riacquistò

la propria unità politica nei riguardi della Germania con l'inizio della guerra fredda, perché l'attenzione delle potenze occidentali si concentrò su un unico obiettivo: l'assegnazione, in pratica, di un ruolo alla Germania *Occidentale* nel sistema politico *occidentale*. Inoltre l'unità fu raggiunta sotto la *leadership* statunitense e, a tutti gli effetti pratici, grazie all'adeguamento della Francia e della Gran Bretagna alla politica degli Stati Uniti.

Nonostante screzi occasionali, l'unità dell'Occidente di fronte al problema della Germania durò fino all'inizio degli anni '60. Il disgelo della guerra fredda, lo sforzo dell'America e della Russia di mantenere questo stato di disgelo mediante provvedimenti atti a favorire la distensione, e la diminuita probabilità di un conflitto militare in Europa, erosero l'armonia degli stati occidentali. Man mano che il conflitto diventava meno acuto, e si arrivava a vederlo come un fenomeno storico transitorio (il che faceva sembrare sempre più « artificiale » la linea di divisione che attraversava il continente europeo), le realtà più antiche dell'Europa tornavano ad affermarsi. I vecchi problemi rimasti aperti a proposito del futuro del sistema politico europeo e del ruolo della Germania al suo interno vennero sollevati ancora una volta. Date le divergenze degli interessi nazionali e dei punti di vista sulla Germania, sull'Europa e sulle singole nazioni nel sistema futuro, anche questo minò l'unità dell'Occidente di fronte al problema tedesco.

A causa delle sue risorse e della sua posizione strategica, la politica e l'allineamento della Germania non può non influire sull'equilibrio delle forze in Europa. È fin troppo naturale perciò che in una situazione abbastanza fluida ognuna delle potenze maggiori desideri influenzare la politica della Germania. All'inizio degli anni '60 le due superpotenze non erano più in grado ormai di conservare l'unità del proprio campo di fronte

al problema tedesco imponendo la propria politica alle potenze minori. (Le politiche differenti adottate dalla Francia e dalla Romania sono due esempi su cui piú tardi ritorneremo.) Se fosse rimasta qualche incertezza sul fatto che la guerra fredda è entrata in una fase del tutto nuova, gli avvenimenti del 1967 dovrebbero averla eliminata: per la prima volta da quando il mondo si è diviso in due campi ostili, vi sono state discordie sia nell'Est che nell'Ovest a proposito del problema tedesco. Così il circolo della « sindrome tedesca » si è chiuso: finché la Germania costituiva una minaccia, questo tendeva a favorire l'unità delle potenze maggiori; ma appena la Germania tornava a essere oggetto di dispute e il suo futuro appariva di nuovo incerto, essa diventava fomentatrice di divisioni, come nel primo e nel secondo dopoguerra.

Ma questa mancanza di concordia a proposito della Germania sarebbe stata meno marcata — anzi nell'Est sarebbe stata del tutto improbabile — se non fosse avvenuto un voltafaccia sia a Bonn che a Berlino Est nel 1966-67, un'inversione di rotta che era allo stesso tempo un riflesso della guerra fredda e un'ulteriore spinta a modificarne il corso. Nella Germania Occidentale il governo della Grande Coalizione dei cristiano-democratici (CDU) e dei socialdemocratici (SPD) adottò una nuova politica che un certo numero di individui all'interno del governo CDU e vari gruppi al di fuori di esso avevano da molto tempo sostenuto senza successo; le potenze alleate occidentali avevano consigliato con sempre maggiore insistenza l'adozione di questa nuova politica. Bonn abbandonava il piú importante dogma della sua « politica di forza » quello secondo cui la riunificazione della Germania era il presupposto fondamentale di una distensione tra Est e Ovest, e accettò invece la teoria secondo cui il miglior modo di avvicinarsi all'unità era quello di allentare la tensione tra Est e Ovest. Ne conseguí una revisione della Dottrina di

Hallstein e una *Ostpolitik* attiva, mirante a stabilire legami pacifici con l'Europa orientale. Nei rapporti con l'altra Germania, la nuova politica ebbe come conseguenza la sostituzione dell'intransigente ostilità di Bonn verso la Germania Orientale con una politica selettiva di ricerca di contatti e di collaborazione, senza però giungere a un riconoscimento a livello diplomatico.

La Germania Orientale invece (e lo scambio dei ruoli fu quasi completo) prese ora a rifuggire da quegli stessi contatti che aveva instancabilmente professato di desiderare fin dalla sua fondazione. Abbandonando la sua precedente strategia di riunificazione mediante il riconoscimento reciproco e la confederazione delle due Germanie, essa adottò una posizione molto simile alla « politica di forza » che la Repubblica Federale stava abbandonando. Ogni tentativo della Germania Occidentale di stabilire contatti e di favorire una distensione veniva ora denunciato (proprio nello stesso modo in cui Bonn aveva reagito ai suoi approcci durante la fase culminante della guerra fredda) come un'aggressione mascherata o come uno stratagemma tattico per raggiungere nascosti obiettivi imperialisti.

Inoltre, non diversamente dalla Germania Ovest prima della svolta, la Germania Orientale tentava ora di esercitare pressioni sui suoi alleati perché appoggiassero la sua posizione ortodossa, mentre in realtà alcuni di loro erano interessati a sfruttare le occasioni offerte loro dal disgelo nei rapporti Est-Ovest e dall'« offensiva pacifica » della Repubblica Federale nell'Est. Allo scopo di controbattere quello che gli sembrava un pericoloso aggiramento da parte della Germania Occidentale, il leader tedesco orientale Walter Ulbricht arrivò persino a proclamare una specie di Dottrina di Hallstein invertita (anche se meno radicale dell'originale), per cui il pieno riconoscimento della Germania Orientale da parte di Bonn doveva ora essere il primo requisito per l'instaurazione di rapporti diplomatici con i paesi co-

munisti¹. Dal momento che i leader della Germania Orientale non accennavano a diminuire le loro pressioni, alcuni paesi alleati dell'Europa Orientale non poterono piú continuare a nascondere le loro divergenze d'interessi dietro le formule del passato, comode ma sempre piú ambigue, e presero una posizione di aperto dissenso. Cosí la politica della RDT fomentò la divisione nel campo comunista.

Verso la metà degli anni '60 si era ormai sviluppata una notevole divergenza fra la politica della Repubblica Federale e quella dei suoi alleati occidentali sul problema della riunificazione tedesca e dei rapporti con l'Est. Aggrappata alla sua « politica di forza », che mirava a una sconfitta del comunismo da parte dell'Occidente grazie alla sua fermezza, alla sua unità e alla sua forza ideologica, economica e militare, Bonn era diventata un'isola di ortodossia in mezzo ai tentativi dell'Occidente di modificare la propria politica nei confronti del mondo comunista².

Ma questa differenza nella politica reale rifletteva anche una fondamentale differenza di prospettiva. Quello che per la Repubblica Federale voleva dire il sostegno di una politica coerente e indissolubilmente legata alla sua stessa fondazione, alla sua struttura interna, e agli obiettivi della sua politica estera (che erano stati peraltro elaborati in collaborazione con gli alleati e in parte anche cedendo alle loro pressioni), agli Alleati apparve invece sempre piú un ostacolo, se non un deliberato sabotaggio, dei loro tentativi di diminuire la tensione internazionale. L'interesse della Repubblica Federale a « tenere aperto » il problema della divisione della Germania e il suo rifiuto, piú tardi, di accettare lo *status quo* venivano sempre piú in-

¹ Theo Sommer, *Bonn Changes Course*, in « Foreign Affairs », XLV (1967), 3, p. 489.

² Per un'analisi critica della politica tedesca nella prospettiva della fine del 1965, vedi Karl Kaiser, *Die deutsche Frage*, in « Frankfurter Hefte » (novembre e dicembre 1965, gennaio 1966).

terpretati nell'Occidente (e naturalmente anche nel mondo comunista) come una minaccia alla stabilità europea, soprattutto tenendo conto delle sue implicite richieste territoriali e del costante aumento delle sue risorse economiche e militari.

Durante il 1964 e il 1965 questi timori, rinforzati ogni tanto da ondate di germanofobia, diedero luogo gradualmente a una tacita intesa fra le potenze occidentali di non prestare attenzione ai dubbi della Germania a proposito della nuova politica di distensione e di opporre resistenza alle sue richieste, per esempio sui problemi di frontiera. Questa intesa era compendiata nella tesi, sempre piú diffusa in quel periodo, che la NATO, dopo essere stata lo strumento con cui si era combattuta la minaccia sovietica, era adesso anche il mezzo con cui si doveva contenere la risorgente Germania Occidentale. Ma prima che queste preoccupazioni diventassero abbastanza forti da restaurare la vacillante unità dell'Occidente di fronte al problema della Germania, la Repubblica Federale a sua volta adottò la politica di favorire la distensione e con questo inavvertitamente permise alle potenze occidentali di riaffermare con piú prepotenza i loro interessi divergenti. Il mutamento della politica tedesca era visibile nelle prime prese di posizione del governo formato dalla Grande Coalizione nel dicembre 1966, in particolare nel rapporto politico del cancelliere Kiesinger al Bundestag il 13 dicembre e nelle dichiarazioni del ministro degli esteri Brandt alla NATO e alla UEO (Unione dell'Europa Occidentale) lo stesso mese. Così ambedue i regimi tedeschi, ognuno a modo suo e un po' involontariamente, contribuirono a fomentare il disaccordo internazionale sul problema della Germania.

La decisione della Germania Federale di adottare la politica prevalente fra gli stati occidentali di favorire la distensione risolse molti problemi, ma ne sollevò almeno altrettanti nuovi. Possiamo qui citarne

alcuni: la minaccia alla stabilità interna della Germania Occidentale conseguente al suo nuovo orientamento in politica estera; la possibilità di screzi tra l'Occidente e la RFT; infine, le difficoltà del mondo occidentale nell'affrontare questi problemi. Esamineremo queste questioni nel capitolo che segue.

L'Occidente e la Repubblica Federale

La Repubblica Federale era nata da una eccezionale congiunzione di tre forze: pressioni da parte di gruppi politici all'interno della Germania, politica di occupazione delle potenze occidentali e imperativi della guerra fredda. Questi tre fattori combinati produssero un sistema politico che doveva la sua stessa esistenza al fatto di essere inderogabilmente legato al mondo occidentale. Citiamo le parole di uno dei piú importanti studiosi di affari tedeschi: « La Repubblica Federale nacque nel 1949 come sorella gemella dell'Alleanza Atlantica; sua madre era la guerra fredda. La cosa avvenne nel 1949 e non nel 1945 »¹. Ma la sua ragion d'essere era composta di due elementi che rappresentavano le due facce della stessa medaglia: accanto all'integrazione nell'Europa e nel Patto Atlantico c'era l'appoggio totale a una « politica di forza » di fronte all'Est, e questo comportava l'isolamento della Germania Occidentale fino al momento di una vittoria dell'Occidente. Questa politica condizionava tutto l'atteggiamento della Repubblica Federale nei confronti del mondo comunista e del suo problema interno fondamentale: l'unificazione della Germania doveva avvenire in seguito al crollo del comunismo nella Germania Orientale e al crollo generale del comunismo nell'Europa Orientale.

La Repubblica Federale venne fondata nel 1949

¹ Alfred Grosser, *Die Bundesrepublik Deutschland. Bilanz einer Entwicklung*, Tübingen, 1967, p. 12.

come stato non sovrano, ma alcuni atti successivi degli Alleati le restituirono forme parziali di sovranità, ogni volta per uno scopo ben preciso e entro limiti ben definiti, e sempre indirizzando l'attività della Germania Federale esclusivamente verso Ovest. Le più memorabili correzioni allo Statuto di Occupazione e il graduale allargamento della sovranità si riferivano perciò a imprese come la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, la fallita Comunità per la Difesa Europea e l'ammissione della Germania Federale alla NATO e al MEC. Qualche volta, come dimostra, per esempio, l'appoggio del segretario di stato Dulles alla CDU di Adenauer nelle elezioni tedesche del 1953, gli Alleati non rifuggivano dall'intervenire negli affari interni della Germania Federale pur di rafforzarne i legami col mondo occidentale. In ogni modo, in un campo estremamente importante era esclusa ogni possibilità di trasferimento del potere: quello del problema fondamentale della Germania e dei rapporti con l'Est. In vari trattati che regolavano la rinascita della Germania Federale come potenza internazionale « sovrana », gli Alleati si riservavano sempre il diritto di prendere ogni decisione riguardante Berlino e la divisione della Germania.

Stabilità della Repubblica di Bonn.

Quando la Germania Federale imboccò una nuova via di impegni con il mondo comunista e assunse un atteggiamento più amichevole nei confronti della RDT, rompendo così, non senza notevoli incoraggiamenti da parte delle potenze occidentali, un tabù ormai radicato, era in gioco qualcosa di molto più importante di un semplice cambiamento di politica estera. Poiché la Germania Federale era stata, per così dire, creata per integrarsi con l'Occidente, per essere isolata dalla Germania Orientale e dall'Est, la nuova politica toccava direttamente le fondamenta e la struttura del suo sistema politico. I problemi e i termini fondamentali della sua

politica interna, nonché i significati e gli scopi della sua politica estera, non potevano non esserne influenzati.

Il cerchio di ferro in cui le potenze occidentali avevano chiuso la sua politica interna ed estera aveva dato alla Repubblica Federale un certo senso di sicurezza e la possibilità di diventare un membro rispettato della comunità delle nazioni. Questi elementi avevano un'importanza cruciale per uno stato la cui sicurezza di sé era precaria e i cui legami con il passato erano spezzati. Ma per una nazione che ha e ha sempre avuto l'orrore dell'isolamento, l'indebolimento del cerchio di ferro, avvenendo contemporaneamente alla comparsa di pressioni interne ed esterne verso una nuova direzione, potrebbe costituire uno *choc* così violento da provocare quell'instabilità interna che le potenze occidentali sono sempre state così ansiose di prevenire. La distruzione dell'equilibrio tra promesse e sacrifici implicita nel passaggio da una « politica di forza » a una politica di distensione è un fattore ancora più importante di instabilità interna e di discordia con gli Alleati. E questo ci conduce a un'altra serie di problemi riguardo ai rapporti tra la Germania e le potenze alleate.

La « politica di forza » occidentale, se da una parte ebbe successo nel suo scopo difensivo di fermare l'espansione comunista in Europa, dall'altra parte si rivelò illusoria nei suoi scopi offensivi, almeno per quelli che credevano alla sua retorica. I regimi comunisti europei non crollarono come si era sperato e la Germania continuò a essere divisa. Ma qualunque giudizio se ne possa dare ora, col senno del poi, in quel momento la « politica di forza » proponeva alla Germania obiettivi positivi, una linea d'azione coerente e un equilibrio accettabile tra sacrifici e guadagni possibili. La fondazione della Repubblica Federale, la simultanea riabilitazione della Germania Occidentale, la sua ripresa economica e il suo progressivo riacquisto della sovranità erano legati alla rinuncia di ogni tentativo immediato di riunificare la Germania, insomma all'accettazione tem-

poranea della divisione. Questa accettazione però era inquadrata in una strategia offensiva: l'integrazione della Repubblica Federale nell'Occidente era parte integrante di quella politica occidentale che prometteva la riunificazione attraverso libere elezioni, un sistema democratico unito e una libera economia di mercato per la Germania intera: in breve, unità grazie al crollo del regime della Germania Orientale, il che implica anche una grossa sconfitta per il comunismo internazionale.

Le potenze occidentali alleate si schierarono compatte dalla parte della Germania nel suo obiettivo primario, la riunificazione, fin dal momento della sua fondazione, e sia la Germania che gli Alleati erano concordi nel ritenere che l'adozione di seri provvedimenti per favorire la riunificazione era un requisito essenziale per una distensione durevole. L'appoggio degli Alleati a questo punto di vista era tanto più necessario in quanto i paesi occidentali non potevano permettere che l'alleanza sembrasse un ostacolo all'unificazione, dato che erano desiderosi di guadagnarsi l'appoggio dei tedeschi dell'Ovest, internamente divisi proprio su questo argomento.

Così la contraddizione interna tra la scelta della Germania Federale di integrarsi ed allearsi con l'Occidente da una parte, e il suo obiettivo nazionale di unità dall'altra parte, venne temporaneamente risolta da una esplicita promessa da parte dell'Occidente di lavorare per la riunificazione. Fatto significativo, questa promessa venne espressa con la massima energia nei trattati e nelle dichiarazioni che accompagnarono l'ammissione della Germania Federale alla NATO nel 1954-55². L'adesione degli Alleati alla tesi tedesca dell'unificazione come condizione indispensabile per la distensione sem-

² Vedi per esempio la dichiarazione delle tre potenze occidentali del 3 ottobre 1954 alla conferenza di Londra, riportata in *Documents on Germany under Occupation*, a cura di B. Ruhm von Oppen, London, 1955, p. 607.

brò, almeno ai tedeschi, parte di un accordo mirante a riconciliarli all'idea di una divisione facendola sembrare solo temporanea. Il sacrificio venne perciò ricompensato da due ulteriori vantaggi, che venivano ad aggiungersi al riacquistato rispetto di se stessi, alla costituzione di uno stato tedesco, alla riabilitazione internazionale e alla ripresa economica: primo, la politica alleata di forza aveva fra gli altri suoi obiettivi anche l'unità della Germania; secondo, si era ottenuta la promessa, se la vittoria mediante la politica di forza si fosse rivelata impossibile, di non accantonare il problema tedesco nel caso di un miglioramento dei rapporti diplomatici tra i due blocchi ostili³.

La svolta tedesca verso la distensione praticamente disfece questo « pacchetto di accordi ». Anzitutto la « politica di forza » venne abbandonata. Poi, il principio che la distensione internazionale doveva essere promossa facendo progredire la questione della divisione tedesca venne invertito: l'allentamento della tensione, che si sarebbe ottenuto per mezzo di intensi rapporti diplomatici tra Est e Ovest e reciproci impegni, avrebbe promosso l'unità della Germania. Venne perciò ritirato quella specie di veto che la politica precedente aveva implicitamente concesso ai tedeschi sui tentativi dell'Occidente di ottenere un riavvicinamento tra Est e Ovest. Ma prima ancora che questo mutamento avvenisse alcuni tentativi bilaterali di contatto avvenuti tra Est e Ovest e continuati dall'Ovest, mostrarono che i paesi dell'Occidente erano sempre meno disposti ad operare per un allentamento della tensione internazionale se questo doveva continuare a dipendere dal problema tedesco, e cioè da un problema che per il momento sembrava insolubile.

³ Due acute analisi della parte svolta dal problema tedesco nella diplomazia occidentale in periodi differenti sono le opere di Gerald Freund e di Charles R. Planck, citate nella bibliografia. Un trattamento più cronologico della materia si può trovare in Frederick H. Hartmann, *Germany between East and West. The Reunification Problem*, Englewood Cliffs, N. J., 1965.

In terzo luogo, l'isolamento della Germania dall'Europa Orientale implicito nella « politica di forza » venne a cessare. Ma questo significava anche abbandonare la politica di non-impegno verso il mondo comunista, allo stesso tempo imposta ai tedeschi e scelta da loro, che aveva tenuto il giovane e vulnerabile regime democratico al riparo dall'effetto potenzialmente erosivo dei rapporti col mondo comunista e dai conflitti con l'altra Germania.

In quarto e ultimo luogo, le strutture internazionali occidentali, soprattutto quelle interessate all'integrazione europea, che una volta avevano offerto alla Germania un posto nuovo e significativo (molto importante in mancanza di un'unità tedesca, dato che poteva servire da alternativa alla tradizione nazione-stato), entrarono in una crisi sempre più grave.

Che cosa era rimasto dunque del « pacchetto di accordi » fra l'Occidente e la Germania? Prima di tutto, quello che doveva essere semplicemente un sottoprodotto transitorio, cioè lo stato della Germania Federale, aveva acquistato un carattere di permanenza; quella che era stata designata come un'istituzione provvisoria era diventata una potenza dotata di significative capacità, la terza nazione industriale del mondo e la seconda nazione commerciale. Inoltre rimane in vita quella stessa condizione per la cui eliminazione tanti tedeschi credevano fosse stata adottata la « politica di forza »: la divisione della Germania, che anzi ora è più profonda che mai, dal momento che due sistemi politici ed economici totalmente diversi si sono affermati nelle due parti del paese.

L'abbandono della « politica di forza » venne messo a fuoco, al congresso del partito socialdemocratico del 1966, in un discorso programmatico di Helmut Schmidt, allora capo del gruppo parlamentare di quel partito:

Più la struttura di questi stati (del mondo libero) è democratica, più i loro capi dipendono dall'opinione pubblica. Que-

sto significa oggi che essi dipendono da un'opinione pubblica che attualmente nutre un interesse assai tiepido per la riunificazione della Germania. Dipendono da un'opinione pubblica per cui da molto tempo, a dir poco, la paura dei rischi legati a un cambiamento dello *status quo* in Europa è stata piú forte del desiderio di vedere di nuovo unita la Germania. In altre parole, la politica di forza è stata, definitivamente e inequivocabilmente, un fallimento ⁴.

Per il resto del mondo, l'abbandono della « politica di forza » significava una gradita diminuzione della tensione internazionale che poteva aprire la via a una pace durevole in Europa. Per i tedeschi dell'Ovest, però, significava anche il fallimento della loro precedente politica di riunificazione, dato che avveniva in un momento in cui la divisione sembrava stabile, con pochissime speranze di sviluppi nel prossimo futuro, mentre gran parte delle politiche che rendevano accettabile in via provvisoria la divisione erano scomparse o erano cambiate. Questa differenza di prospettiva potrebbe diventare causa di gravi dissensi tra la Germania e i suoi alleati occidentali. Come giustamente ha notato Henry Kissinger, acuto osservatore della Germania, i problemi della Germania dovrebbero essere guardati sullo sfondo del suo profondo senso di insicurezza, soprattutto quando si tratta del fallimento o della modifica delle sue piú importanti scelte politiche e della parte che l'Occidente ha avuto nella loro formazione.

L'incubo della Germania è la ricomparsa dell'isolamento storico che per quasi tutta la sua storia nazionale l'ha costretta a trovarsi circondata di nemici su tutti i suoi confini, sia a Est che a Ovest. Se questa situazione dovesse ripresentarsi, le preoccupazioni della Germania potrebbero giungere a punte drammatiche. Se la Repubblica Federale diventa il punto focale di tutte le tensioni europee, è probabile che i tedeschi frustrati si rivoltino contro la causa apparente del loro isolamento ⁵.

⁴ Helmut Schmidt, *Deutschlandpolitik unter den sich ändernden welt-politischen Bedingungen*, discorso tenuto al congresso annuale del partito socialdemocratico tedesco il 3 giugno 1966 a Dortmund, in « Tatsachen-Argumente » (pubblicato dalla SPD) (1966), 205, p. 10.

⁵ Henry A. Kissinger, *For a New Atlantic Alliance* (testo di una dichiarazione pronunciata davanti al comitato delle relazioni estere del Senato il 27 giugno 1966), in « The Reporter », 14 luglio 1966.

Anzi, le frustrazioni della Germania Federale potrebbero dar luogo a una nuova versione di un'accusa di *Diktat*, secondo cui gli Alleati avrebbero costretto i tedeschi ad accettare la divisione del loro paese. I vari elementi legati alla temporanea accettazione della divisione sarebbero allora visti come abili stratagemmi per convincere i tedeschi e per mantenere divisa la Germania. Più di una volta nella storia dell'Europa altre potenze hanno dichiarato di aver interesse a che la Germania rimanesse debole e divisa. Non sarebbe perciò molto sorprendente se questa politica si prestasse a una simile interpretazione, che attribuisce un piano deliberato a chi — salvo forse la Francia nei primi anni del dopoguerra — in realtà non ne aveva nessuno. La spinta della storia e di forze indipendenti tolsero la responsabilità a chi avrebbe potuto pensare in quel modo.

Il mito del *Diktat* e le concomitanti accuse, di cui fin allora solo gruppi estremisti come la NDP parlavano apertamente, mentre i moderati al massimo qualche volta vi alludevano velatamente, avrebbero potuto avere un effetto disgregatore se fossero state accettate dalla maggior parte dei gruppi politici tedeschi. Il mito del *Diktat* avrebbe allora preso il posto di un altro più antico che aveva avuto un effetto molto forte nella Germania del dopoguerra e che derivava dalla logica della « politica di forza »; la tesi che la divisione della Germania fosse il risultato del conflitto Est-Ovest di cui l'Est sarebbe il solo e unico responsabile. Non era forse vero che l'Unione Sovietica si era decisamente opposta alla riunificazione (sia pure alle condizioni imposte dall'Occidente)?

In realtà è difficile dare a qualcuno la colpa della divisione della Germania. Con la sola eccezione della Francia, che per un certo periodo dopo la guerra si adoperò consapevolmente per favorire lo smembramento della Germania, nessuna delle potenze alleate aveva una chiara concezione del futuro della Germania, nemmeno

l'Unione Sovietica, nonostante questa sia un'opinione diffusa. Come Hans-Peter Schwartz ha molto ben dimostrato, la divisione fu prodotta dalla combinazione di: 1) provvedimenti precisi presi dalle potenze occupanti che cercavano di rimandare il momento di una decisione definitiva sulla Germania ma che in realtà prepararono il campo per la divisione, 2) una particolare configurazione delle forze politiche interne alle due Germanie, 3) la graduale polarizzazione delle rivalità già esistenti tra Est e Ovest in un conflitto sul terreno tedesco ⁶.

I cambiamenti nella politica dell'Occidente nei confronti del mondo comunista hanno dunque un significato diverso per le potenze occidentali e per la Germania Federale. Come ha giustamente intuito Raymond Aron, « la causa fondamentale dell'attuale crisi tedesca è questa: l'intero Occidente appare agli occhi dei tedeschi troppo pronto ad accettare la divisione della Germania. Non si discute più se la riunificazione debba precedere o seguire la distensione, ma se la distensione porterà alla riunificazione tedesca o alla conservazione dei due stati » ⁷.

Ricapitolando, la certezza sempre più diffusa che la divisione persisterà mina la *Selbstverständnis* della Repubblica Federale, la sua autoconsapevolezza e la sua certezza di avere uno scopo. Questo stato, come ha giustamente notato Richard Löwenthal, ha volutamente tralasciato di creare nei propri cittadini un sentimento di fedeltà e di attaccamento verso se stesso: in senso stretto essi non diventarono nemmeno veri e propri cittadini, ma rimasero soltanto dei tedeschi la cui fedeltà doveva essere rivolta a due entità ancora da nascere, l'Europa unita e la Germania unita ⁸. Ora che ambedue

⁶ Cfr. Hans-Peter Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik*, Neuwied, 1966. V. anche Peter H. Merkl, *The Origins of the West German Republic*, London, 1963.

⁷ Raymond Aron, *Is the European Idea Dying?*, in « Atlantic Community Quarterly », V (1967), 1, p. 43.

⁸ Richard Löwenthal, *Problems of Contemporary Germany* (titolo provvisorio), documento presentato dal German Research Program della Harvard University, marzo 1968 (di prossima pubblicazione).

queste prospettive si sono allontanate o sono scomparse, il sistema politico viene a trovarsi in un vuoto spirituale che lo rende piú vulnerabile agli stimoli interni ed esterni e lo costringe a intraprendere un dolorosissimo processo di adattamento e di ridefinizione dei propri obiettivi. Ambedue questi processi sono indissolubilmente legati alla politica della Germania Federale verso l'Est; a questo argomento volgeremo ora la nostra attenzione.

Rottura di un tabú: come affrontare il mondo comunista?

La delusione e il risentimento della Germania non sono le uniche ragioni che rischiano di guastare i suoi rapporti con l'Occidente. Una delle ragioni, fra le altre, per cui gli Alleati limitarono i poteri della giovane Repubblica Federale riservandosi il diritto di prendere ogni decisione definitiva per tutto ciò che riguardava Berlino e l'unificazione era, come abbiamo visto, di proteggerla da certi pericoli: ora, l'attuale interesse della Germania Federale per un contatto piú diretto con l'est, la espone proprio a quei pericoli e a quelle tentazioni che si era cercato di evitarle.

Quando la guerra fredda era il fattore dominante della politica europea e mondiale, la prima preoccupazione delle potenze occidentali era stata di assicurarsi la fedeltà del nuovo stato ad ovest del fiume Elba. La politica derivata da questa preoccupazione (che, fra parentesi, rifletteva anche un consenso sempre maggiore da parte della società tedesca occidentale) si proponeva diversi fini, di cui tre sono particolarmente importanti. Primo, c'era l'obiettivo immediato di assicurarsi la collaborazione della Germania Federale e di mobilitare le sue risorse in aiuto alla lotta contro le potenze comuniste. Secondo e piú importante, questo avamposto dell'Occidente, che alla fine degli anni '40 era una democrazia appena nata, doveva essere protetta dagli stimoli e dalle

minacce sia interne che esterne del comunismo, tanto piú reali in quanto il comunismo regnava sull'altra parte della Germania. Terzo e piú importante di tutti, gli sforzi sia dei leader tedeschi occidentali che delle potenze alleate di legare strettamente la Germania Federale all'Occidente miravano ad alleviare, se non a eliminare, le conseguenze della posizione storica della Germania come *Land der Mitte* (terra del mezzo). In questa posizione di perno fra Est e Ovest, carica come era di pericoli, incertezze e tentazioni, affondava le sue radici il senso di insicurezza della Germania, il suo frequente isolamento, la sua ricerca di un'identità. Piú di una volta l'Europa intera ne aveva subito le tragiche conseguenze. Perciò ogni trattativa diretta fra la Repubblica Federale e l'Est venne evitata dopo l'inizio della guerra fredda. Inoltre, il fatto che gli Alleati si assicurassero la supervisione completa dei suoi rapporti con l'Est e il potere di prendere ogni decisione definitiva riuscí effettivamente a tenere la Repubblica Federale al riparo sia dalle minacce che dalle tentazioni.

La politica di non impegno con l'Est e di piena integrazione con l'Occidente, perseguita con ferrea tenacia da Konrad Adenauer pienamente appoggiato dalle potenze alleate, si proponeva di affrontare « il problema tedesco » alle radici. Un impegno molto stretto e se possibile irrevocabile di aggregarsi a una struttura integrata nell'Ovest doveva cambiare i dati fondamentali della equazione tedesca negando alla Germania la sua « posizione intermedia » storica, e ponendola invece in una posizione periferica e di frontiera del mondo occidentale⁹. Si sperava che questo avrebbe prevenuto il ritorno sia del nazionalismo tedesco, sia della disgraziata « politica di altalena » del passato.

⁹ Su questo argomento vedi Klaus Erdmenger, *Das folgenschwere Missverständnis. Bonn und die sowjetische Deutschlandpolitik 1949-1955*, Freiburg, 1967; Werner Feld, *Reunification and West German-Soviet Relations*, The Hague, 1963, e James L. Richardson, *Germany and the Atlantic Alliance*, Cambridge, Mass., 1966, pp. 11-62.

L'ironia dei recenti e diffusi tentativi di spingere o indurre la Germania Federale a « guardare a Est » sta nel fatto che essi ricreano quegli stessi pericoli della « posizione intermedia » che la politica precedente aveva cercato di stornare. Ma tenendo conto del fatto che la Germania, nonostante venti anni di divisione, è ancora un'unica nazione, che la linea di divisione dell'Europa passa proprio attraverso il suo territorio e che infine essa occupa una posizione politica cruciale nel cuore del continente, ogni valida soluzione del problema della divisione dell'Europa e ogni riavvicinamento tra le due parti deve necessariamente includere anche la Germania. Così l'attuale politica di distensione in Europa dovrà inevitabilmente sollevare un certo numero di problemi storici inerenti alla posizione della Germania nel continente europeo.

È fin troppo evidente che le richieste occidentali di un impegno più diretto con l'Europa Orientale hanno influenzato la politica tedesca. Esamineremo in seguito più da vicino questo mutamento, limitandoci qui a delineare sommariamente alcuni problemi che esso suscita. La Grande Coalizione del dicembre '66 non segnò affatto l'inizio della nuova politica: la sua base era già stata posta sotto il ministro degli esteri Gerhard Schröder agli inizi degli anni '60. In quel periodo missioni commerciali si stabilirono in diversi paesi comunisti, ma ogni ulteriore passo in questo senso, per non parlare di una generale revisione della politica nei confronti del mondo comunista, venne bloccato dall'opposizione interna alla CDU-CSU, il controllo della quale stava gradualmente sfuggendo dalle mani del cancelliere Erhardt. Solo la Grande Coalizione con i socialdemocratici poté dare una spiccata maggioranza a coloro che propendevano per una diversa politica nei rapporti con l'Est.

Oltre ad abbandonare la vecchia ostilità verso la RDT e a adottare un atteggiamento più conciliante nei problemi confinari, la Germania Federale sottopose a revisione anche la Dottrina Hallstein, secondo la quale

Bonn non avrebbe accettato scambi di inviati diplomatici con paesi che avessero riconosciuto la Repubblica Democratica Tedesca. Bonn accettò di instaurare rapporti diplomatici con i paesi dell'Europa Orientale dato che, come ora si sosteneva, non avevano potuto evitare di riconoscere la Germania Orientale durante il periodo di Stalin. Nel gennaio del '67 rapporti diplomatici vennero stabiliti con la Romania e nel gennaio dell'anno seguente con la Jugoslavia. Tentativi analoghi nei confronti di altri paesi comunisti sono stati bloccati, nonostante il fatto che in alcuni casi le trattative fossero state felicemente avviate, dalla controffensiva lanciata nel 1966 dall'Unione Sovietica e dalla Germania Orientale.

Il desiderio della RFT di avviare rapporti diplomatici con l'Europa Orientale era solo un aspetto del desiderio ben più importante e fondamentale di modificare i suoi rapporti con l'Est. Gli indizi di questo desiderio apparivano sempre più di frequente nei pubblici dibattiti, in dichiarazioni, articoli, libri, ed erano comparsi, con sorprendente rapidità, anche in gruppi che finora erano stati fautori di un atteggiamento intransigente nei confronti del mondo comunista. L'ampiezza e spesso la radicalità di molte proposte — dalla richiesta di un'attività indipendente della Germania Occidentale nell'Est¹⁰ o di un'alleanza con la Cina comunista¹¹ alle più serie proposte di un *Öffnung nach Osten*¹² (apertura a est) in accordo con l'Occidente — rivelavano diversi elementi di una certa importanza. Il primo era che il rinnovato interesse della Germania Occidentale non nasceva soltanto da una reazione alle potenze occidentali ma si fon-

¹⁰ Questa, tutto sommato, è stata la posizione adottata dell'influente rivista « Der Spiegel »; nel numero del 25 aprile 1966 vedi soprattutto Rudolf Augstein, *Für ein neues Rapallo?*

¹¹ Hans-Georg von Studnitz, *Bismarck in Bonn: Bemerkungen zur Aussenpolitik*, Stuttgart, 1964.

¹² Titolo di un libro di Paul Sethe, Frankfurt, Scheffler, 1966. Altre analisi critiche sono contenute nelle opere di Peter Bender, Eberhard Schulz, Wilhelm Wolfgang Schütz e Theo Sommer, citate nella bibliografia.

dava anche su aspirazioni popolari. Alcune di queste aspirazioni risalivano a un periodo precedente ai tentativi di distensione da parte dell'Occidente ed erano stimolate da quelle stesse forze che verso la fine degli anni '40 e l'inizio degli anni '50 avevano sostenuto la « terza via » cioè la neutralità tra Est e Ovest; altre persone avevano sostenuto la necessità di un cambiamento, pur essendo saldamente orientate a Ovest, semplicemente perché avevano tratto le loro conclusioni dal fallimento della « politica di forza ». Secondo, queste proposte radicali e di vasto respiro rivelavano il nascere di un certo scetticismo nei confronti dell'Occidente. Terzo, dimostravano che le incertezze storiche sulla « posizione intermedia » della Germania continuavano a esistere. La ricerca da parte della Germania di un'identità e di un posto nel continente europeo aveva semplicemente preso una nuova direzione. Le forze favorevoli alla ricerca di un pacifico *modus vivendi* con l'Est, che per dieci anni erano rimaste silenziose, impotenti e frustrate, avevano avuto l'opportunità di riaffermarsi.

Non è detto però che queste forze debbano necessariamente minacciare la stabilità dell'Europa centrale o dei rapporti tra le due Germanie. Dopo tutto la Germania non poteva continuare in eterno a essere l'ultima roccaforte della guerra fredda. Ma, come Stanley Hoffmann ha giustamente osservato nel suo incisivo studio sui rapporti tra l'America e l'Europa, la « nuova importanza che si dà ai risultati », in netto contrasto con il carattere essenzialmente verbale della « politica di forza », aumenta considerevolmente i pericoli dell'« apertura a Est » della Germania ¹³.

Una politica di impegni con l'Est che sostituisce all'attesa l'attivismo e alla rassegnazione di fronte a una situazione temporaneamente non modificabile la fiducia nelle possibilità di progresso è particolarmente vulnerabile di fronte a uno scacco: quello che prima pote-

¹³ Stanley Hoffmann, *Gulliver's Troubles*, cit., p. 432.

va essere considerato il prodotto di una situazione impossibile ora è visto come una chiara sconfitta. Inoltre, come gli avvenimenti connessi alla crisi cecoslovacca del 1968 hanno nuovamente dimostrato, il fallimento sembra probabile finché l'Unione Sovietica continua a essere poco interessata a un cambiamento che non consolidi lo *status quo* o non lo modifichi a suo vantaggio. Se la « politica di movimento » frutta poco più che la « consacrazione della divisione della Germania a un livello inferiore di ostilità »¹⁴, i capi politici della Germania Occidentale possono benissimo attribuirne la colpa non alla difficoltà del problema ma agli Alleati occidentali. E, a dir vero, può darsi che le potenze occidentali debbano accollarsi una parte della colpa. Come alcuni studiosi della politica tedesca hanno ripetutamente notato¹⁵, la Repubblica Federale subì pressioni da parte delle potenze occidentali perché mettesse in atto una linea politica inflessibilmente ostile nei suoi rapporti col mondo comunista. Per un paese il cui senso di insicurezza è considerevole e il cui senso di identità è problematico, la tensione derivante dalle pressioni contrastanti degli alleati e dalla frustrazione delle sconfitte politiche può costituire una seria minaccia per la sua stabilità interna.

Una nuova *Ostpolitik* che conserva le rivendicazioni territoriali e tenta astutamente di minare l'influenza sovietica può sembrare troppo pericolosa ai sovietici e all'Europa Orientale per avere successo, ma allo stesso tempo può essere troppo attiva per non risvegliare nelle potenze occidentali il timore di una nuova Rapallo. Il peggiore evento che si potrebbe presentare sarebbe l'aggravarsi dell'isolamento della Germania che, aggiungendosi all'incertezza circa la sua futura stabilità interna, indebolirebbe notevolmente l'alleanza delle potenze

¹⁴ *Ibidem*, p. 434.

¹⁵ Vedi per esempio Henry A. Kissinger, *The Troubled Partnership*, cit., e la sua testimonianza per il Senato del 1966, *For a New Atlantic Alliance*, cit.

occidentali. Non si può predire con certezza quanto questo fatto incoraggerebbe nuove offensive diplomatiche da parte dell'Unione Sovietica. Le prese di posizione di quest'ultima in passato fanno pensare che i capi sovietici siano consapevoli delle possibilità, non ancora sperimentate, di un atteggiamento più amichevole e aperto verso i tedeschi, e basterebbe che si facesse un assaggio di questa strategia perché entrasse seriamente in crisi la stabilità dell'Europa.

Certo l'attuale adozione della nuova *Ostpolitik* della Germania Occidentale non lascia dubbi sulla saldezza dei legami di aggregazione di Bonn con l'Occidente, i suoi valori e le sue istituzioni. Questa politica è ben lontana dalla famigerata « politica di altalena », anche se certi osservatori intelligenti ma sospettosi hanno ricominciato a lanciare grida d'allarme in proposito. Sia nelle passate dichiarazioni del ministro degli esteri Gerhard Schröder sia in quelle dei leader della Grande Coalizione che sono stati i principali autori della nuova politica, i legami con l'Occidente sono sempre indiscutibilmente al primo posto. Questi ultimi hanno così schematizzato il compito assegnato alla Germania dalla sua posizione centrale in Europa: « Per secoli la Germania ha formato un ponte tra l'Europa Occidentale e quella orientale: noi ci proponiamo di ricostruire quel ponte distrutto »¹⁶. Le loro dichiarazioni mettevano in primo piano soprattutto la fedeltà alle istituzioni europee e all'amicizia con gli Stati Uniti e la Francia, nonché all'unificazione europea. Analogamente, è molto raro che le dichiarazioni della Coalizione sulla politica estera trascurino qualche occasione per esprimere avvertimenti contro l'illusione di successi immediati e folgoranti e per sottolineare la precaria ristrettezza del margine di

¹⁶ Discorso di Willy Brandt, vicecancelliere e ministro degli esteri, al consiglio europeo a Strasburgo, 24 gennaio 1967. Una dichiarazione quasi identica del cancelliere Kiesinger si trova nella dichiarazione governativa del 13 dicembre '66, riprodotta dal « Bulletin », Press and Information Agency of the Federal Government, 14 dicembre 1966.

azione della Germania e l'assoluta necessità di avere l'appoggio delle potenze occidentali e di collaborare con loro.

In passato, la Germania ha adottato due modi diversi di trattare con l'Est: la politica della certezza, cioè fare da roccaforte dell'Occidente, e la politica dell'incertezza, cioè oscillare tra Est e Ovest. Ambedue queste strategie politiche sono da escludersi come modello per il futuro, perché l'esperienza e la lezione della storia europea ne hanno dimostrato l'insostenibilità e la dannosità. Mantenere la Germania Ovest come baluardo dell'Occidente, con un atteggiamento difensivo nei confronti dell'Est e di collaborazione nei confronti dell'Ovest, presuppone la divisione dell'Europa in due campi ostili: questa invece è una situazione che tutti desiderano (o almeno così dicono) venga superata. Implica anche che si continui a rimanere isolati dall'Est e che si abbandoni l'idea di un'unica nazione tedesca, ed è poco probabile che la Germania Occidentale accetti una simile situazione. Infine, se si mantenesse la Germania Federale nella posizione di baluardo dell'Ovest, un eventuale riavvicinamento tra Est e Ovest dovrebbe escludere e scavalcare il centro cruciale dell'Europa: soluzione questa del tutto insostenibile se si intende che il riavvicinamento sia permanente.

Né si nutre alcun desiderio di rinnovare la « politica di altalena » tra Est e Ovest. A parte il fatto che una simile politica rimarrà irrealizzabile finché l'antagonismo tra Est e Ovest non sarà molto diminuito, il ricordo delle disastrose conseguenze che essa già ebbe per la Germania e l'Europa, di cui sono testimoni due guerre, è ancora fortissimo. Qualsiasi tentativo di reintrodurla incontrerebbe un'opposizione schiacciante sia nell'Occidente che fra i leader politici più responsabili in Germania.

Ci può essere però una terza via che è stata spesso sostenuta nell'Occidente, soprattutto dal presidente De Gaulle. Si tratterebbe cioè di cercare di superare la di-

visione della Germania mediante un processo a lunga scadenza di distensione e di riavvicinamento tra Est e Ovest: la Germania potrebbe dare un importante contributo a questo processo. Si arriverebbe così a riconciliare la necessità di un orientamento fondamentalmente occidentale della Repubblica Federale con l'adempimento dei compiti e la realizzazione delle possibilità derivanti dalla sua posizione centrale nell'Europa. Allo stesso tempo si potrebbero riconciliare due necessità politiche che in passato sembravano escludersi a vicenda: la stabilità dell'Europa e l'eliminazione della divisione della Germania.

Una politica che assegni alla Germania il compito costruttivo di alleviare il conflitto tra Est e Ovest e che risolva la divisione della Germania senza tagliare i suoi legami fondamentali con l'Ovest sembra effettivamente in via di sviluppo, e non c'è dubbio che spingerà la Germania Ovest a svolgere un ruolo più attivo nella politica europea. La SPD ha così scritto nella risoluzione del congresso del partito del 1968: « Per noi la politica occidentale e quella orientale non si escludono affatto a vicenda. La *Ostpolitik* richiede che l'Occidente ci appoggi, ci aiuti e accordi la sua azione alla nostra. Una *Ostpolitik* costruttiva aumenta anche l'importanza della Repubblica Federale nell'Occidente. Le due politiche sono ugualmente importanti, ambedue sono utili per l'Europa intera »¹⁷.

Il mutamento nell'atteggiamento dei tedeschi si manifesta anche nella ricerca di nuove idee da parte dei tedeschi dell'Ovest, dal loro esser disposti ai compromessi, e nella discussione su un nuovo patto di sicurezza che includa sia l'Est che l'Ovest. La crisi provocata dall'intervento del Patto di Varsavia in Cecoslovacchia nel 1968 ha notevolmente rallentato questo processo, ma non l'ha fermato completamente.

¹⁷ *Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1968*, p. 996.

In effetti, non c'è alcun dubbio che la politica della Germania Federale aveva già subito drastiche modifiche. L'abbandono della « politica di forza » costrinse i tedeschi ad affrontare il fatto che essa non era riuscita a risolvere il problema che per loro era il più importante, la divisione del loro paese. Da questa presa di coscienza si passò presto a una politica di « assaggio » nei confronti della Germania Orientale, nella speranza di ricostruire quello che era stato distrutto in più di quindici anni di ostilità, di isolamento e di separazione reciproci, e di salvare il salvabile. Dopo diversi anni di ripensamento negli anni '60, si giunse infine alla fase cruciale quando, nella primavera-estate del '66, i socialdemocratici proposero ai comunisti della RDT uno scambio di personaggi politici di rilievo che parlassero nell'altra metà del paese. Dopo aver dapprima accettato la proposta, Berlino Est la rifiutò, probabilmente perché il regime ritenne che lo scambio non avrebbe raggiunto l'esito proposto e avrebbe suscitato inquietudine nella popolazione della Germania Orientale.

Più tardi, nel dicembre del '66, quando i socialdemocratici ed i cristiano-democratici formarono il governo di coalizione, una politica di contatti venne adottata ufficialmente. Come conseguenza di questa decisione si giunse, già nell'aprile del '67, a un passo senza precedenti: il cancelliere della Germania Federale e la SPD mandarono al congresso del partito comunista della Germania Orientale messaggi in cui delineavano precise proposte per contatti tra le due Germanie. E nell'estate del '67 il cancelliere Kiesinger e il premier tedesco orientale Stoph erano già impegnati in uno scambio di note. I particolari di questa evoluzione verranno esaminati più avanti, ma non possiamo qui esimerci dall'accennare a un aspetto della politica della Repubblica federale, cioè la sua ambiguità. I contatti tra le due Germanie erano all'ordine del giorno, ma non rischiavano forse di consolidare e rendere più profonda la divisione?

Ai leader della Germania Orientale l'episodio dello scambio di portavoce del '66 probabilmente fece venire in mente che se Bonn ora faceva sua quella politica di contatti che essi stessi avevano affermato di desiderare per piú di dieci anni, la struttura della politica della Germania Orientale sarebbe stata esposta a pericoli che avrebbero potuto gravemente indebolire il regime comunista: da questa intuizione nasceva l'inversione di rotta cui abbiamo già accennato. Ulbricht dunque proibí a tutti gli effetti pratici ogni contatto a basso livello tra i due paesi, ponendo nuove condizioni per i negoziati, fra cui la condizione che la classe operaia doveva prima prendere il potere nella Repubblica Federale e che quest'ultima doveva riconoscere la Repubblica Democratica Tedesca.

Data l'ambiguità della politica della Germania Federale verso la RDT e i tentativi di Ulbricht di incanalarla in un riconoscimento del suo regime, la possibilità di un fallimento è reale (anche se naturalmente molto dipende da quello che i capi della Germania Federale intendono per successo!). Poiché, piú che un insuccesso, quello che conta è il senso di frustrazione che ne deriva, la nuova politica di Bonn nei confronti della Germania Orientale potrebbe causare tensioni nella politica interna della Germania Occidentale, se non una vera e propria frattura. Inoltre, solo gli eventi futuri ci permetteranno di sapere se la vecchia politica della Germania di saldo allineamento con l'Ovest ha potuto cambiare gli elementi fondamentali dell'equazione tedesca abbastanza da permetterle di entrare in questa nuova fase di legami attivi con l'Est senza minacciare l'equilibrio dell'Europa.

Nonostante l'ottimismo e le speranze, i dilemmi e i pericoli rimangono, e sono complicati ed aggravati dalla reciproca influenza tra i rapporti fra le due Germanie e la situazione politica internazionale. Non possiamo qui dilungarci in un esame dettagliato di questo argomento, che ci porterebbe ben oltre i limiti di questo

studio, e ci limiteremo perciò ad alcune osservazioni pertinenti alla nostra analisi.

I due regimi tedeschi, come abbiamo già accennato, svolgono un duplice ruolo. Da un lato, essi sono il punto d'incontro di due sistemi internazionali ostili e ciascuno di essi è l'avamposto del proprio; come tali, potrebbero rovesciare la bilancia dell'equilibrio europeo. Dall'altro lato, essi sono le due parti di un'unica nazione e perciò, presi insieme, formano un contesto nazionale *interno*, dotato di particolari modi d'agire e di pensare, del tutto differenti da quelli che caratterizzano i rapporti tra altre nazioni in sistemi internazionali ostili.

Qual è la conseguenza di questa dualità? Anzitutto, la divisione della Germania funge da potenziale « scala mobile » per i problemi internazionali. Certi importanti problemi o dissensi internazionali, non appena restano invischiati nella dialettica dei rapporti tra le due Germanie, tendono ad assumere un carattere diverso nel contesto nazionale, di solito un carattere in genere più minaccioso, dato che ambedue i regimi, ognuno a modo suo, soffrono di un profondo senso di insicurezza. E siccome la struttura della politica di ambedue è stata modellata soprattutto da una particolare costellazione politica che attualmente è in fase di trasformazione, ambedue i regimi sono diventati ipersensibili di fronte alle conseguenze « interne », cioè nelle due Germanie, di un cambiamento di clima politico. Questa situazione assicura il funzionamento del meccanismo della « scala mobile ». Così, una distensione tra Est e Ovest può significare per Bonn una conferma dello *status quo* oltre che una sfida alla propria pretesa di parlare a nome di tutta la Germania; per Berlino Est, potrebbe significare che la RDT è sempre meno necessaria al blocco socialista; per ambedue, può rappresentare una minaccia in un senso o in un altro.

Poiché ambedue i regimi tedeschi svolgono una funzione così cruciale nel sistema internazionale, qualsiasi problema, appena entra negli ingranaggi della dialettica

tra i due paesi, si ingrandisce. Per questa ragione, la « sindrome della scalata » della Germania spesso rallenta o blocca i movimenti nel campo internazionale. Come dimostra la storia del trattato per la messa al bando degli esperimenti nucleari, la firma posta dalla Germania Orientale ad un accordo internazionale per il controllo degli armamenti costituí una sfida alla pretesa della Repubblica Federale di rappresentare tutta la Germania, creando cosí un ulteriore problema in una questione già di per sé irta di difficoltà. Analogamente, le relazioni diplomatiche tra i paesi comunisti e la Germania Occidentale sono stati interpretati (e lo sono anche ora) a Berlino Est come una minaccia di indebolimento della posizione della Germania Orientale di fronte alla Germania Occidentale.

Oltre a fungere da « scala mobile », la divisione della Germania tende a « proiettare all'esterno » i problemi interni del paese. Poiché sul suolo tedesco due sistemi internazionali in opposizione si incontrano, si sovrappongono e, per cosí dire, si penetrano a vicenda, una larga gamma di problemi interni dei due regimi coinvolgono immediatamente anche il campo internazionale. Avvenimenti che si svolgono all'interno dei due paesi o nei loro reciproci rapporti possono avere una diretta influenza sulla stabilità dell'Europa, sia che si tratti dell'affermarsi di un partito di destra nell'Ovest, sia di un cambiamento nel gruppo dirigente politico dell'Est, sia di tentativi dei leader dell'Est e dell'Ovest di stabilire contatti tra loro.

Per queste ragioni la divisione della Germania sembra ad alcuni un problema sempre presente che rischia di accendere un'inaspettata discordia in un mondo disposto ad accontentarsi dello *status quo*; per altri rappresenta un grave ostacolo ai movimenti alle innovazioni necessarie. Qual è dunque l'influenza esercitata dalla divisione della Germania con le sue sindromi della « scalata » e della « proiezione all'esterno » sui rapporti tra la Germania e le potenze occidentali? Sia che il mo-

vimento e i cambiamenti nelle relazioni tra le due Germanie abbiano un effetto potenzialmente disgregatore su ambedue i sistemi, sia che essi possano condurre a un miglioramento della situazione (se con questo si intenda l'abbassamento del livello dell'ostilità e l'alleviamento delle conseguenze inumane della divisione), le potenze occidentali hanno un interesse e una posta in gioco nell'esito delle iniziative tra le due Germanie.

Difficoltà d'azione dell'Occidente.

Le potenze occidentali possono cercare di rimandare la soluzione del problema tedesco, oppure di alleviare alcune delle sue conseguenze, ma qualunque cosa facciano non possono mai eluderlo del tutto. Sono libere di incoraggiare iniziative autonome nella Germania Occidentale, ma se vi sono degli insuccessi, sarà sempre l'Occidente nel suo complesso a doverne assumere l'onere. Per questo l'Occidente, non solo per gli impegni presi ma anche per un'illuminata difesa dei propri interessi, deve assumersi una parte rilevante della responsabilità dei futuri sviluppi dell'Europa centrale. Ma ci sono diverse grosse difficoltà che ostacolano un'azione saggia ed efficace.

Innanzitutto, per capire la complessità dei problemi legati alla questione, quindi a maggior ragione per elaborare una strategia per affrontarli, occorre uno sforzo grave e ininterrotto. Inoltre, la dinamica nascosta e i meccanismi di scala mobile inerenti alla divisione della Germania rendono necessaria la consapevolezza dell'urgenza dei problemi da risolvere; quest'ultima non è facile da raggiungere e soprattutto da mantenere.

Secondo, la portata dei compiti da affrontare rende difficile la creazione di una strategia efficace e lungimirante. L'Occidente si trova di fronte a una serie di dilemmi. Deve incoraggiare l'instaurazione di legami tra la Repubblica Federale e l'Est in modo che un riavvicinamento tra Est e Ovest possa riguardare l'intera Eu-

ropa. Però allo stesso tempo deve stare attento a che questo non provochi l'isolamento della Germania Occidentale o che l'Unione Sovietica non si approfitti della debolezza di quest'ultima. Vale a dire, i legami della Germania con l'Occidente devono essere conservati senza con questo impedire il suo indispensabile contributo a una distensione. Inoltre, l'intervento dell'Occidente può spesso essere imperioso, ma i costi di un'imposizione troppo pesante saranno alti. Un atteggiamento di salubre distacco di fronte agli affari dell'Europa soprattutto da parte degli Stati Uniti spesso può essere utile, ma se questo si riduce a un'attesa passiva, il controllo di una questione intrinsecamente dinamica può sfuggire di mano.

Il problema è poi reso più difficile dal fatto che due delle potenze occidentali hanno preoccupazioni in altre parti del mondo che richiedono attenzione ed energie. L'America è alle prese con la difficilissima guerra del Vietnam e la Gran Bretagna deve affrontare impegni con paesi d'oltremare e con una difficile situazione economica all'interno. Poiché questi altri problemi sono in conflitto con la necessità del dialogo con l'Unione Sovietica e della distensione in generale (e col fatto che si sia data la precedenza a questi due obiettivi su tutti gli altri), essi generano impazienza e incoraggiano la ricerca di scorciatoie nel labirinto dei problemi della Germania e dell'Europa. (Oltretutto, uno studio attento dei problemi europei non è certo facilitato dall'atteggiamento di ambivalenza fobica che caratterizza in maniera intermittente l'atteggiamento della Gran Bretagna verso la Germania). Fra le potenze occidentali, soltanto la Francia dà una chiara precedenza ai problemi dell'Europa e alla sua divisione. Ma la sua politica è in disaccordo con quella dei suoi alleati, e questo ci porta alla seconda difficoltà nel trattare i problemi della Germania: la discordia nell'Occidente.

A parte la possibilità di avvenimenti imprevisti che potrebbero riavvicinare tra loro le potenze alleate, sem-

bra impossibile che si raggiunga un accordo sulle questioni fondamentali, se non uno che rappresenti una semplice concomitanza sui principi generali che costituiscono il minimo comun denominatore e che però sono troppo generali per poter essere di qualche utilità nel prevenire che gli ostacoli minori diventino gravi fattori di squilibrio e di fratture. La stessa distensione, che richiede un'azione coordinata di fronte ai problemi che crea nelle due parti d'Europa, allo stesso tempo rende piú difficile tale collaborazione, dato che ha permesso a ogni nazione di tornare ad agire secondo i suoi interessi piú tradizionali ma anche piú divergenti. In questo senso sia l'Est che l'Ovest hanno problemi simili da affrontare. In realtà, di fronte al disaccordo sulla Germania, i due sistemi sembrano rinforzarsi a vicenda seguendo quello che Pierre Hassner ha chiamato « postulato di simmetria »¹⁸.

Infine, per quel che riguarda la Germania, l'Ovest, come anche l'Est, non può dimenticare il passato. Il fatto che i ricordi abbiano una influenza minore nell'Ovest che nell'Est, dove si è fatto di tutto per tener vivo il passato allo scopo di raccogliere il consenso di una popolazione quanto mai eterogenea, è bilanciato in parte dalla prontezza delle democrazie a simpatizzare con le azioni e i sentimenti della popolazione motivati dai suoi ricordi storici. Gli atteggiamenti delle altre nazioni di fronte a certi problemi legati alla Germania — dalla politica della Repubblica Federale sui confini della Germania agli armamenti nucleari e alla prospettiva di una fusione delle due parti della Germania — possono essere compresi solo nel contesto della loro particolare coscienza storica, per la quale l'idea di una Germania unita e potente è strettamente associata all'idea di una minaccia alla propria posizione, se non alla propria esistenza. Il ricordo della spaventosa esperienza

¹⁸ Pierre Hassner, *German and European Unification: Two Problems or One?*, in « Survey » (1966), 61, pp. 14-37.

della seconda guerra mondiale e delle sofferenze patite sotto l'occupazione tedesca rafforzano questa connessione mentale.

Indubbiamente ci sono altri paesi dell'Europa Occidentale oltre alla Germania in cui il nazionalismo è stato forte e il processo di sviluppo di una democrazia è stato debole. Ma quando queste caratteristiche si presentano nella Germania moderna, esse assumono una particolare importanza perché danno un poderoso sostegno all'associazione storica tra una Germania forte o unita da una parte e una minaccia al resto dell'Europa dall'altra. È in questo contesto che bisogna vedere le riserve delle altre nazioni sia comuniste che occidentali riguardo al futuro della Germania, riserve che quasi vent'anni di democrazia relativamente ben funzionante a Bonn sono stati incapaci di dissipare. Un certo numero di incidenti nella Repubblica Federale — come l'assegnazione di alte cariche a uomini considerati ex-nazisti, occasionali esempi di inosservanza delle libertà civili da parte delle autorità — tennero vivi gli antichi timori. Anche le forme moderne di nazionalismo moderato, la cui rinascita è stata incoraggiata da tutti i principali partiti politici fin dall'inizio degli anni '60, ha paradossalmente rafforzato, di fronte a un'aumentata pressione in favore dell'unificazione, la resistenza all'unità tedesca e il sospetto nei riguardi dei tedeschi *per se*. Questo vale ancor più per il risveglio dell'ala di estrema destra nella Germania Occidentale, reso evidente dai successi elettorali della NPD verso la metà degli anni '60, e per alcune reazioni tedesche all'accordo di non proliferazione degli armamenti nucleari. Ambedue sono fenomeni complessi, che è facile sopravvalutare o interpretare erroneamente, ma — in parte proprio per questa ragione — essi riattivarono o confermarono memorie storiche e paure, proprio al momento in cui il governo di Bonn si sforzava seriamente di mettere da parte l'eredità della guerra fredda e di impegnarsi in una nuova politica di distensione.

Ma il motivo fondamentale della formazione di una coscienza storica, come ha notato Arnold Bergstraesser, è in realtà la preoccupazione per il futuro¹⁹. Nel trarre conclusioni dal passato perché servano da guida per il futuro, normalmente si usano le testimonianze e le esperienze della storia, alla luce di obiettivi preconcepiuti. Così, se è vero che le altre nazioni europee associano l'idea di una Germania forte o unita con quella di una minaccia per la propria esistenza, questo potrebbe significare che in futuro si regoleranno in modo da prevenire il risveglio della Germania. Se questo è vero anche solo in parte, una politica tedesca di riunificazione dovrà superare un'opposizione profondamente radicata. Certo, non è impossibile che si adotti un atteggiamento più positivo riguardo all'unità tedesca — ogni sviluppo rimane nel regno del possibile se crediamo che sia la volontà umana a determinare il corso della storia — ma la resistenza a un cambiamento è differente e più forte di quanto ha spesso lasciato intendere l'atteggiamento della Germania Federale sulla riunificazione e la sua aspirazione a ottenere un posto più importante nella politica europea.

¹⁹ Arnold Bergstraesser, *Geschichtliches Bewusstsein und politische Entscheidung*, in *Geschichte und Gegenwartsbewusstsein: Festschrift für Hans Rothfels*, a cura di Waldemar Besson, Göttingen, 1963.

Il problema dei confini tedeschi

La questione insoluta dei confini della Germania, è uno dei problemi che piú sono influenzati dai ricordi storici. Le due catastrofiche guerre del ventesimo secolo e altre guerre precedenti sono troppo strettamente collegate nella mente degli europei a dispute territoriali perché i problemi insoluti dei confini orientali della Germania possano non venire considerati come una minaccia potenziale alla stabilità dell'Europa. In tutti e due i problemi di confine — la frontiera sulla linea Oder-Neisse fra la Polonia e la Germania Orientale (inclusa la cessione di parti della Prussia all'Unione Sovietica) e la sorte toccata alla zona dei Sudeti in Cecoslovacchia — la posizione delle potenze occidentali ha una importanza cruciale. Questo non tanto perché alcune di esse hanno preso parte ai trattati riguardanti tali questioni (quello di Monaco del 1938 e quello di Potsdam del 1945) quanto perché hanno esercitato un'influenza fondamentale sull'evoluzione di questi problemi e continueranno a esercitarla in futuro.

L'evoluzione della politica confinaria tedesca.

La Repubblica Federale ereditò il problema dei confini dal Terzo Reich e dalla sua sconfitta. In completo accordo con la politica degli alleati occidentali durante gli anni della guerra fredda, la Germania Occidentale rifiutò lo *status quo* territoriale. Appoggiata in questo

dai suoi alleati per piú di dieci anni, essa rifiutò risolutamente la linea Oder-Neisse come confine tedesco-polacco e richiese con insistenza che il confine orientale di una Germania unita venisse negoziato soltanto in una conferenza definitiva di pace. Anche se gli elementi concilianti che effettivamente esistevano nell'atteggiamento della Germania Occidentale erano un po' nascosti dal proposito di non indebolire la posizione della Germania nella contrattazione, la politica ufficiale della Germania Occidentale era piuttosto rigida¹.

La politica della Germania Occidentale riguardo al confine orientale ha indotto molti europei orientali e anche alcuni settori dell'opinione occidentale a definire la Repubblica Federale un paese « revanscista » o — con termine meno offensivo — « potenza contraria allo *status quo* ». Quando i funzionari della Germania Occidentale parlavano di una *Deutscher Rechtsanspruch* (legittima rivendicazione tedesca) sui territori a est della linea Oder-Neisse, sia l'Est che l'Ovest tendevano a dimenticare il carattere legittimo di una simile posizione e a considerarla invece come indizio del fatto che una Germania unita avrebbe avanzato richieste territoriali nei confronti degli attuali stati europei. Anche altri aspetti della posizione tedesca confermarono questa interpretazione. La Repubblica Federale ha rivendicato, e lo fa ancora, il diritto di autodeterminazione per il popolo tedesco nel suo complesso. Per i molti tedeschi espulsi da territori ex-tedeschi o dalla zona dei Sudeti in Cecoslovacchia (che oggi costituiscono circa il 15% della popolazione della Germania Occidentale) essa richiedeva il *Recht auf Heimat* (diritto alla patria), innalzandola, piú o meno unilateralmente, al rango di « di-

¹ Per un'analisi della questione della linea Oder-Neisse nella politica estera della Germania durante il primo decennio, che riconosce l'importanza di questi territori per la Polonia, vedi Georg Bluhm, *Die Oder-Neisse-Linie in der deutschen Aussenpolitik*, Freiburg, 1963; Golo Mann, *Verzicht oder Forderung? Die deutschen Ostgrenzen*, Freiburg, 1964; Hansjakob Stehle, *Nachbar Polen*, Frankfurt, 1963.

ritto fondamentale della legge internazionale »². Benché questa politica indubbiamente lasciasse aperta la possibilità di un compromesso in un negoziato decisivo, i paesi dell'Est e dell'Ovest tendevano a interpretare queste due rivendicazioni come una formula che avrebbe permesso ai tedeschi di ritornare nei territori sovietici, polacchi e cecoslovacchi per poi votare la propria reincorporazione nella Germania in base al principio dell'autodeterminazione.

Il fatto che questa politica incontrasse in Germania un numero sempre maggiore di critiche non fece scomparire i timori dell'Europa Orientale e le preoccupazioni occidentali dal momento che il governo di Bonn conservava la propria ostilità al riconoscimento della frontiera esistente. Analogamente la rinuncia ufficiale a rivendicazioni territoriali sulla Cecoslovacchia non incontrava un sufficiente credito perché esso si accompagnava con il contemporaneo rifiuto di dichiarare illegittimi gli accordi di Monaco (solo la Grande Coalizione del 1966 abbandonò questo rifiuto). Per gli europei orientali ammettere l'ipotesi di un accordo significava riconoscere implicitamente che il confine tra la Germania e la Cecoslovacchia potesse ancora esser messo in discussione e indirettamente modificato; per esempio per mezzo del rimpatrio di tedeschi dei Sudeti che avrebbero poi potuto rivendicare un particolare *status* territoriale o chiedere il ritorno alla Germania. Il fatto che dopo le elezioni del 1965 il cancelliere Erhard avesse conservato Hans-Christoph Seebohm nel suo gabinetto, nonostante le opposizioni interne, non fece che rafforzare questi timori, perché Seebohm, come leader dei tedeschi dei Sudeti, era particolarmente inflessibile

² Sulla asserzione che il « diritto alla patria » è diventato un principio internazionalmente riconosciuto, paragonabile al principio di autodeterminazione, v. *Das Menschenrecht auf Heimat*, in « Bulletin », 23 dicembre 1964. Un'opera critica è Hans A. Stöcker, *Völkerrechtliche Implikationen des Heimatrechts*, « Europa-Archiv », XV (1966), 15, pp. 547-554.

nel suo appoggio al principio del « diritto alla patria » e alla validità degli accordi di Monaco.

Vista la maniera piú o meno intransigente con cui la Repubblica Federale aveva sempre rifiutato i confini esistenti durante i primi quindici anni di vita del regime, le sue dichiarazioni ripetute che essa non intendeva servirsi della forza per risolvere queste questioni territoriali non vennero prese sul serio. Gli elementi concilianti della posizione della Germania Federale vennero persi di vista, dal momento che ogni proposta interna, anche moderata come quella di « parlare » con i polacchi a proposito delle frontiere³, veniva accolta con un secco rifiuto. Le rivendicazioni territoriali ufficiali (e per questo piú impegnative) frequentemente espresse in pubblico dai ministri rafforzavano l'atteggiamento di sospetto con cui le richieste tedesche venivano accolte dalle altre nazioni. Inoltre, la nuova forza economica e militare della Repubblica Federale cominciò a costituire uno svantaggio perché i leader dell'Europa Orientale sembravano convinti che Bonn non avrebbe mancato di servirsi della sua forza effettiva per conseguire i suoi scopi dichiarati.

Nondimeno, durante la guerra fredda la RFT ottenne da tutti gli alleati occidentali il pieno appoggio alla sua posizione ufficiale. In effetti la politica occidentale sul problema dei confini faceva parte del « pacchetto di accordi » che aveva accompagnato la fondazione della RFT, ed aveva contribuito a far sí che le potenze occidentali ottenessero l'appoggio della RFT sia alla « politica di forza » sia alla divisione temporanea della Germania. Col passare degli anni divenne chiaro che ogni tentativo di modificare lo *status quo* territoriale avrebbe rovesciato il precario equilibrio europeo. Inoltre, con il disgelo nei rapporti tra Est e Ovest, l'appoggio dell'Occidente alla posizione di Bonn veniva dato sempre piú

³ Una proposta del genere venne avanzata da Fritz Erler, già vicepresidente della SPD. « Die Welt », 16, 18 e 30 gennaio 1965.

di malavoglia. L'opinione pubblica cominciò a considerare definitivi i confini esistenti. Tuttavia i governi continuarono ad appoggiare l'alleata tedesca, nella consapevolezza che i loro rapporti con la RFT si sarebbero gravemente deteriorati se essi avessero dichiarato pubblicamente che una politica realistica sul problema dell'unificazione tedesca avrebbe richiesto importanti concessioni territoriali, se non il riconoscimento della linea Oder-Neisse.

Solo il presidente De Gaulle si allontanò da questo schema generale quando nel 1959 riconobbe la frontiera occidentale della Polonia come frontiera definitiva di una Germania unita; questo punto di vista venne da lui reiterato con decisione durante la sua visita in Polonia nel settembre 1967. La sua iniziativa, pur avendo a lunga scadenza l'effetto di favorire un mutamento d'indirizzo in Germania, non indusse però le altre potenze occidentali a seguirne l'esempio. Al contrario l'antagonismo sempre più profondo tra gli Stati Uniti e la Quinta Repubblica e la loro contesa per ottenere l'appoggio della RFT indusse Washington ad assumere una posizione di totale appoggio alla politica della RFT allo scopo di ottenere l'amicizia di Bonn⁴.

Verso la metà degli anni '60, però, divenne sempre più evidente nelle dichiarazioni ufficiali che le potenze occidentali tendevano ormai ad ammettere che qualche concessione da parte della RFT sul problema dei confini sarebbe stata opportuna. Anche se nessuna dichiarazione ufficiale si avvicinava alla posizione di De Gaulle, ci si cominciava a muovere in quella direzione. Per esempio, la dichiarazione del segretario di stato Dean Rusk alla fine del 1964 che prima di intraprendere negoziati sulla riunificazione tedesca la Repubblica Fede-

⁴ Vedi per esempio la dichiarazione del dipartimento di stato sulla linea Oder-Neisse, pubblicata dopo che il ministro degli esteri sovietico Gromyko aveva accennato alla voce di un accordo franco-sovietico sul confine nei suoi colloqui parigini dell'aprile 1965; « Die Welt », 3 maggio 1965.

rale e l'Occidente avrebbero dovuto chiarire il loro punto di vista sia sullo status militare che sul problema territoriale, venne interpretata come un'espressione di quella corrente di pensiero negli Stati Uniti che è sempre piú in disaccordo con l'ortodossia di Bonn⁵. I *mass media* britannici e, in privato, le élites politiche britanniche hanno anch'esse manifestato un dissenso nei confronti della politica confinaria di Bonn a partire dagli ultimi anni '50, ma la politica ufficiale, se veniva invitata a esprimere un'opinione, appoggiava sempre decisamente la posizione legale della Germania Occidentale secondo cui un accordo finale poteva essere raggiunto solo a una conferenza di pace. Un mutamento nella politica ufficiale venne indicato dall'affermazione dell'allora ministro degli esteri George Brown che « in un certo senso » il comunicato anglo-sovietico emesso dopo le discussioni con il premier Kossighin nel febbraio del 1967 implicava il riconoscimento della linea Oder-Neisse da parte della Gran Bretagna. (Il comunicato anglo-sovietico aveva alluso al « rispetto per l'integrità territoriale di tutti gli stati europei » come un comune obiettivo dei due paesi.) Un portavoce del governo britannico spiegò l'osservazione di Brown dichiarando che la Gran Bretagna era ancora dell'avviso che il problema della frontiera dovesse essere risolto a una conferenza di pace, ma che essa desiderava che si tenesse conto anche dei desideri degli abitanti polacchi dei territori ex-tedeschi⁶.

Questa modifica nell'atteggiamento dell'Occidente coincideva con un processo evolutivo in corso nella politica e nell'opinione nella RFT stessa. Certo la posizione ufficiale circa la linea Oder-Neisse è rimasta immutata a tutt'oggi, cioè si sostiene che la frontiera orientale della Germania può essere stabilita in maniera de-

⁵ « Frankfurter Allgemeine Zeitung », 2 e 4 gennaio 1965; vedi anche il discorso del senatore John Fulbright alla Società per gli affari esteri, *Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*, IV (1965), 5.

⁶ V. « New York Times », 15 febbraio 1967.

finitiva soltanto da una conferenza di pace, ma questa posizione aveva cominciato già allora a essere contestata da molte parti dell'opinione pubblica. Un attacco del filosofo Karl Jaspers all'intera struttura della politica della RFT nei confronti dell'Est, ivi inclusa la Polonia, diede il via a una estesa polemica⁷. Una controversia molto ampia e prolungata venne suscitata da due contributi protestanti, un *memorandum* di otto personalità protestanti di rilievo nel 1962⁸, e, più ancora, un *memorandum* della chiesa evangelica tedesca nell'ottobre 1965⁹; ambedue criticavano la politica della RFT riguardo alla linea Oder-Neisse. Non potremo mai sottolineare troppo la importanza dell'effetto del *memorandum* della chiesa evangelica sul dibattito della RFT. Anzitutto il suo attacco al « diritto alla patria » introduceva un nuovo elemento nel pubblico dibattito: nelle zone passate alla Polonia dopo il 1945, il « diritto alla patria » avrebbe dovuto essere esteso a circa la metà della popolazione polacca, dato che era nata là. Quindi le rivendicazioni di questi polacchi (il cui numero cresceva costantemente) si sarebbero scontrate con le rivendicazioni dei rifugiati tedeschi (che invece diminuivano costantemente e si erano felicemente integrati nella società tedesca occidentale). Il nascente dibattito pubblico sulla linea Oder-Neisse diede un ulteriore slancio alla discussione sul più ampio problema della *Deutschlandpolitik* di Bonn, già iniziata in precedenza. Molti dei principali contributi, che più avanti esamineremo, contenevano critiche alla politica confinaria della RFT.

Verso la metà degli anni '60 anche alcuni portavoce ufficiali cominciarono a porre il problema in termini

⁷ V. Karl Jaspers, *Lebensfragen der deutschen Politik*, München, 1963, pp. 171-249.

⁸ « Süddeutsche Zeitung », 26 febbraio 1962.

⁹ I testi vengono riportati e discussi in *Deutschland und die östlichen Nachbarn*, a cura di Reinhard Henkys, Stuttgart, 1966, e in Ludwig Raiser, *Deutsche Ostpolitik im Lichte der Denkschrift der evangelischen Kirche*, in « Europa-Archiv », marzo 1966, pp. 195-208.

che pochi anni prima sarebbero stati impensabili. Per-
fino l'allora ministro degli esteri Schröder dichiarò che
l'espulsione di milioni di tedeschi dalla loro patria era
stata sí un'ingiustizia gravissima, ma che la RFT non de-
siderava vendicarsi infliggendo nuove ingiustizie¹⁰. Dalle
file dell'opposizione il vicepresidente della SPD, lo scom-
parso Fritz Erler, suggerí che si avviassero colloqui pre-
liminari con i polacchi circa le future frontiere di una
Germania unita. Durante le elezioni del '65 tutti i par-
titi furono molto attenti a non deviare dalla posizione
ortodossa; anzi, la riaffermarono vigorosamente quan-
do, al momento culminante della campagna elettorale il
presidente del consiglio polacco, in visita a Parigi, ri-
badí che la Polonia considerava la linea Oder-Neisse il
confine definitivo tra la Germania e la Polonia¹¹. Ma
dopo le elezioni le controversie provocate dal *memo-
randum* della chiesa evangelica influenzarono ambe-
due i partiti principali. Nella SPD l'ala sinistra del par-
tito berlinese attaccò la linea ufficiale del partito sulle
frontiere orientali e anche le attività delle organizza-
zioni dei rifugiati, allora capeggiate da un socialdemo-
cratico, lo scomparso Wenzel Jaksch, il quale a sua
volta protestò vigorosamente contro il *memorandum*¹².
Nella CDU il presidente di una federazione regionale
del partito si dimise per protestare contro la politica
del governo sulle frontiere e appoggiò le proposte della
chiesa evangelica¹³.

Un serio tentativo di raggiungere un accordo con
l'Europa Orientale venne compiuto nel marzo '66 con
la cosiddetta « nota di pace », in cui si offriva di tra-
sformare la rinuncia della RFT, finora unilaterale, al-
l'uso della forza nelle dispute internazionali in una serie
di accordi reciproci con i governi dell'Europa Orien-

¹⁰ « Bulletin », 7 aprile 1964.

¹¹ Sulla sua posizione e sulla reazione dei tedeschi vedi « Le Mon-
de », 12-13 e 16 settembre 1965 e « Europa-Archiv », ottobre 1965.

¹² « Die Zeit », 12 ottobre 1965 (le date che citiamo per « Die Zeit »
sono sempre quelle dell'edizione nord-americana); « Die Welt », 23 ot-
tobre 1965.

¹³ « New York Times », 9 novembre 1965.

tale ¹⁴, anche se alcune formulazioni e alcuni riferimenti ai confini tedeschi nel 1937 ebbero un effetto contrario a quello desiderato. Questa fu forse una delle ragioni per cui questo tentativo non valse a migliorare per il momento i rapporti tra la Germania e l'Europa Orientale. Nondimeno esso preannunciò una nuova fase nella posizione ufficiale della Germania, e questo faceva pensare che esistesse la possibilità di un ulteriore sviluppo della politica della RFT.

Nel 1966 alcune voci dei due partiti principali lasciavano capire che, diversamente dal passato, le questioni della revisione delle frontiere e dell'unificazione venivano ora trattate come due problemi legati tra loro. Nella CDU il ministro federale Gradl suggerì che « la rinuncia a una parte del territorio tedesco orientale » (cioè quella oltre la linea Oder-Neisse) sarebbe stata un prezzo ragionevole per l'unificazione, dato che nessuno avrebbe potuto pretendere che l'unificazione avvenisse secondo i confini del 1937 ¹⁵. Nell'opposizione invece il disaccordo con la vecchia politica era più dichiarato. Citiamo un discorso di Schmidt:

Una rivendicazione senza restrizioni dei nostri vecchi confini orientali darebbe all'Europa Orientale in generale e alla Polonia in particolare una ragione insormontabile per rifiutare non solo l'unificazione ma anche la normalizzazione dei rapporti con la Repubblica Federale... [Dobbiamo fare in modo che non rimanga] alcun dubbio sul fatto che noi ci rendiamo conto che, anche nelle circostanze più favorevoli, un'eventuale unificazione richiede alcuni sacrifici per quel che riguarda i confini del paese unito ¹⁶.

Durante i primi quindici anni della Repubblica Federale i due problemi erano stati trattati di solito separatamente, e il risultato di questo era stato che le possibilità di un accordo territoriale come mezzo per av-

¹⁴ Nella nota si avanzano varie altre proposte che non possiamo qui esaminare. Il testo e alcune delle risposte degli altri paesi sono riportati da « Europa-Archiv », aprile e giugno 1966.

¹⁵ « Der Spiegel », 17 gennaio 1966.

¹⁶ V. n. 4, cap. 3.

vicinarsi all'unificazione non erano mai state prese in considerazione né tanto meno sperimentate. Ma, come ha osservato Brzezinski, gli europei orientali hanno sempre trattato le due questioni come aspetti differenti di un unico problema. Perciò la Germania aveva perseguito quelli che erano due scopi reciprocamente incompatibili, cioè l'unificazione e la revisione delle frontiere:

il fatto stesso che i due problemi fossero legati tra loro tendeva a rafforzare l'interesse dell'Europa Orientale a che la Germania rimanesse divisa ¹⁷.

Le *élites* politiche della RFT vedevano dunque aprirsi nuove possibilità per una *Deutschlandpolitik* in due direzioni tra loro connesse: da un lato, un diretto legame tra le concessioni sui confini come moneta di scambio per i provvedimenti da parte dell'Est per eliminare la divisione o alleviarne gli effetti; dall'altro, una strategia indiretta che tratti il riconoscimento della linea Oder-Neisse come un importante contributo alla distensione europea e quindi a una soluzione definitiva del problema tedesco.

Con la formazione della Grande Coalizione nuovi elementi di compromesso vennero introdotti nell'atteggiamento della RFT. Il nuovo governo modificò la propria terminologia eliminando dal vocabolario ufficiale il termine « Germania Centrale » per la Germania Orientale, termine considerato particolarmente offensivo dai polacchi, per i quali sottintendeva una rivendicazione del territorio a est della linea Oder-Neisse. Inoltre, fatto non meno importante, nelle dichiarazioni ufficiali la consueta allusione alla frontiera del 1937 scomparve e il tono delle dichiarazioni sulla questione del confine cambiò notevolmente ¹⁸. Il tenore di un discorso del can-

¹⁷ Zbigniew Brzezinski, *Alternative to Partition. For a Broader Conception of America's Role in Europe*, New York, 1965, p. 91.

¹⁸ V. la dichiarazione del governo del 13 dicembre 1966 in « Bulletin », 14 dicembre 1966 e il testo del discorso del cancelliere Kiesinger a Oberhausen l'11 febbraio 1967, in « Bulletin », 15 febbraio 1967.

celliere Kiesinger sui rapporti della RFT con la Polonia è tipico di questo nuovo modo di affrontare la questione:

Tutti gli strati della società tedesca condividono il profondo desiderio di una riconciliazione con la Polonia, la cui storia dolorosa noi non abbiamo dimenticato e il cui ardente desiderio di avere finalmente uno stato con un territorio unito e frontiere sicure noi siamo più che mai in grado di comprendere, vista l'attuale situazione del nostro popolo diviso. Ma i confini di una Germania unita possono essere fissati soltanto da un governo pan-tedesco con una sistemazione liberamente ottenuta, in grado di creare le condizioni per un rapporto di vicinato pacifico e duraturo, approvato da ambedue i popoli ¹⁹.

È significativo il fatto che il cambiamento di posizione dei tedeschi occidentali a proposito della zona dei Sudeti in Cecoslovacchia sia stato più radicale. Per le ragioni cui abbiamo accennato più sopra, la Cecoslovacchia mirava a indurre la RFT, come erede del Terzo Reich, a dichiarare l'accordo di Monaco non valido *ex tunc*, cioè fin dall'inizio, come se non fosse mai stato stipulato. Ma il governo di Bonn rifiutò questo passo, sia a causa delle pressioni politiche dei rifugiati, sia perché esso avrebbe tramutato gli espulsi in cittadini cecoslovacchi. Nel 1964, però, il cancelliere Erhard dichiarò che l'accordo di Monaco era stato « stracciato » da Hitler e che la Germania non aveva la minima pretesa territoriale da accampare nei confronti della Cecoslovacchia e anzi si dissociava esplicitamente da ogni dichiarazione che potesse aver dato luogo a un'interpretazione diversa ²⁰. Anche qui il governo della Grande Coalizione cercò di chiudere una volta per tutte la faccenda. Nella dichiarazione governativa del dicembre del '66 il cancelliere Kiesinger dichiarò, in un tono senza precedenti per la sua amichevolezza e la sua disponibilità a un accomodamento, che l'accordo di Monaco

¹⁹ Discorso tenuto a Oberhausen, in « Bulletin », 15 febbraio 1967.

²⁰ Discorso al Consiglio per le relazioni estere, tenuto l'11 giugno 1964 e riportato da « Bulletin », 12 giugno 1964.

« non era piú valido », anche se non giunse proprio ad un'invalidazione *ex tunc*. Sugerí anche che si risolvesse la questione delle nazionalità e gli altri problemi per mezzo di negoziati bilaterali.

Questi negoziati cominciarono poco dopo, ma i due governi raggiunsero solo dopo lunghe trattative, nell'agosto del '67, un accordo mirante a stabilire alcune missioni commerciali e a rinnovare con alcune modifiche il loro precedente trattato commerciale²¹. Invece l'instaurazione di relazioni diplomatiche, perseguita e sperata dalla RFT, non ebbe luogo. Naturalmente le precise ragioni di questo fatto non saranno rese di pubblico dominio per un certo tempo, ma si è saputo che Praga aveva avanzato richieste che i negoziatori tedeschi non potevano accettare. La Cecoslovacchia aveva subito pesanti pressioni da parte della Germania Orientale e dell'Unione Sovietica, ambedue desiderose di mettere bastoni fra le ruote dell'offensiva diplomatica della Grande Coalizione nell'Europa Orientale. Berlino Est aveva chiesto a tutti gli alleati socialisti di porre come condizione per l'inizio di rapporti con Bonn il riconoscimento da parte di quest'ultima della RDT e delle frontiere esistenti e la rinuncia completa a prender posto tra le potenze nucleari (pare che questi problemi siano stati effettivamente messi sul tappeto dai negoziatori cecoslovacchi)²². Praga ribadí la propria richiesta che la RFT

²¹ « Süddeutsche Zeitung », 4 agosto 1967.

²² Queste tre richieste erano state avanzate nella dichiarazione di Bucarest del luglio 1966 dei paesi del patto di Varsavia, ma non in relazione ai rapporti diplomatici con Bonn (il testo è riportato in « Europa-Archiv », agosto 1966). Un tentativo di indurre i governi del patto di Varsavia a proporre, come condizione per l'inizio di rapporti diplomatici con Bonn, che la RFT accettasse queste richieste, compiuto alla riunione di Varsavia del febbraio 1967, fallí, a quanto pare per l'opposizione dei rumeni (vedi il « New York Times », 11 febbraio 1967). Il « Trattato di amicizia, collaborazione e reciproco appoggio » che i tedeschi dell'Est conclusero con Praga nel maggio del 1967 come parte della loro controffensiva di fronte alle iniziative della RFT nell'Europa Orientale, accennava alla necessità di un riconoscimento da parte della RFT della RDT e dei confini, ma anche qui non in relazione ai rapporti diplomatici con Bonn (il testo è riportato in « Europa-Archiv », aprile 1967). Questi avvenimenti dimostrano che, nonostante le pesanti pres-

si impegnasse fino in fondo invalidando *ex tunc* l'accordo di Monaco. Ma data la precedente politica di Praga, che assegnava decisamente il primo posto alla soluzione del problema dei Sudeti, il fattore decisivo che impedì l'instaurazione di rapporti diplomatici fu probabilmente la pressione esercitata su Praga dall'Unione Sovietica e dalla RDT. Comunque sembra che Bonn abbia accettato il punto di vista di certi gruppi tedeschi che sostenevano che non era il caso di restare attaccati all'ultima questione giuridica, se il prezzo da pagare per questo era di non avere rapporti con la Cecoslovacchia. In un promemoria all'Unione Sovietica del 9 aprile 1968, sulla rinuncia all'uso della forza, la Germania indirettamente propose negoziati per un'invalidazione *ex tunc*²³. Una delle curiose conseguenze della crisi cecoslovacca del 1968 è stata che le élites politiche della RFT e della Cecoslovacchia non considerano più questo problema un'importante fonte di conflitti tra i due paesi. Potrebbe venire accantonato senza molte difficoltà se le circostanze diventassero più favorevoli in futuro.

La difficile ricerca di una soluzione.

Così, mentre da una parte le potenze occidentali hanno motivo di sperare che il problema dei Sudeti venga risolto, dall'altra il problema della linea Oder-Neisse continua a essere un potenziale fattore di disgregazione per l'Europa. L'opinione pubblica e le élites politiche della RFT sono sempre più favorevoli a un accomodamento. Questa corrente si è rafforzata notevolmente nel '68, quando un'organizzazione laica cattolica ha seguito l'esempio della chiesa protestante appoggiando un ri-

sioni, la Cecoslovacchia, al pari di altri paesi socialisti, era riuscita a conservare una certa libertà d'azione finché l'intervento del Patto di Varsavia in Cecoslovacchia nell'agosto del 1968 non rimandò l'avvio di relazioni diplomatiche con la Germania Occidentale a un futuro più lontano.

²³ Testo in « Europa-Archiv », agosto 1968.

conoscimento ufficiale della frontiera²⁴. Ciò nondimeno nelle *élites* responsabili la maggioranza continua a rifiutare la linea Oder-Neisse sostenendo che accettarla equivarrebbe a buttar via la pretesa a un quarto dell'antico territorio tedesco, posseduto da molti secoli, senza alcuna contropartita. Molti strati dell'opinione pubblica occidentale sarebbero d'accordo con certi gruppi tedeschi occidentali secondo i quali questa posizione, lungi dal preservare un patrimonio utile per uno scambio, al contrario muove agli interessi della RFT perché fa il gioco di quei capi comunisti che non sono interessati all'instaurazione di rapporti piú amichevoli con la RFT. Finché la RFT mantiene rivendicazioni territoriali in altri paesi, è facile per i comunisti dipingerla come « revanscista » e sostenere che essa costituisce una minaccia per la pace in Europa. Nemmeno le « note di pace » progressiste e le solenni dichiarazioni di rinuncia all'uso della forza riuscirebbero a riscuotere credito. Inoltre il tempo e la storia lavorano a sfavore della RFT: la fiducia che i perduti territori tedeschi possano essere riottenuti pacificamente è forse già un'illusione; fra qualche anno sarà un anacronismo, e un anacronismo anche molto pericoloso.

In Germania, molti fra i critici della politica ufficiale di Bonn si fondano soprattutto sul desiderio che si riprendano i rapporti con l'altra Germania e si cerchi di migliorare la situazione per alleviare i disagi della divisione. E in effetti si potrebbe sostenere che se il riconoscimento della linea Oder-Neisse da parte della RFT ha davvero un potenziale politico — e con ogni anno che passa questo postulato perde sempre piú valore — può averlo solo in rapporto a una politica che si serva delle concessioni sui confini come moneta di scambio per una serie di provvedimenti che attenuino la divisione, oppure in rapporto a una politica che tratti il rico-

²⁴ Bensberger Kreis, *Ein Memorandum Deutscher Katholiken zu den polnisch-deutschen Fragen*, Mainz, 1968.

noscimento del confine esistente nel quadro di una partecipazione tedesca alla distensione europea, allo scopo di migliorare a lungo termine le condizioni e compiere così un passo avanti sul problema dell'unificazione.

Se la RFT riconoscesse la linea Oder-Neisse come frontiera definitiva di una Germania *unita* (ripetiamo qui un suggerimento avanzato nel '65)²⁵, e se questo riconoscimento fosse accompagnato da salde garanzie da parte delle potenze occidentali, la RFT potrebbe riuscire a stabilire tra l'unificazione e il problema dei confini un legame tale da suscitare un autentico interesse per l'unità tedesca, almeno da parte della Polonia. Si tratterebbe insomma di compiere un « riconoscimento condizionale » che diventerebbe valido solo *dopo* che si fossero compiuti alcuni passi avanti (già stabiliti nei negoziati) verso la riunificazione. Questa formula ha il vantaggio di offrire a tutte le parti interessate uno schema flessibile, a cui si potrebbe adattare praticamente qualsiasi definizione di « riunificazione ». Cosa non meno importante, essa riuscirebbe a disarmare in parte la destra nazionalista tedesca occidentale, che minaccia di attaccare il governo se compie concessioni unilaterali, perché rimanda al futuro le concessioni effettive mentre allo stesso tempo chiede compensi concreti. Un « riconoscimento condizionale » permetterebbe al governo della RFT di bollare come antipatriottico il comportamento di chi si opponesse a questa azione. Questo provvedimento è anche convalidato dai risultati di alcune inchieste, i quali tuttavia differiscono molto a seconda della formulazione della domanda. Alla domanda se avrebbero « riconosciuto » la linea Oder-Neisse, il 19% degli intervistati di un'inchiesta EMNID rispose sí e il 51% rispose no (giugno 1967); quando si chiese loro se si sarebbero « rassegnati » alla nuova frontiera gli intervistati di un'inchiesta dell'Allensbach Institute risposero il 35% sí e il 43% no (ottobre '67). Ma

²⁵ Kaiser, *Die deutsche Frage*, « Frankfurter Hefte », novembre 1965.

quando la domanda fu se si doveva riconoscere la linea Oder-Neisse nel caso che, in cambio, si ottenesse l'unità, il 50% fu favorevole e il 25% contrario (Allensbach, '66); la proporzione diventò del 53% di sí contro il 33% di no quando si chiese se si doveva accettare il riconoscimento se questo avrebbe permesso « l'instaurazione di rapporti normali con l'Est » (Allensbach, 1967).

Fra i partiti della Germania Occidentale, la FDP fu quello che piú si avvicinò a questa posizione al congresso del partito del 1967. Dopo una serie di aspri dibattiti che in qualche occasione minacciarono di rompere l'unità del partito, il congresso respinse a stretta maggioranza la proposta di riconoscimento della linea Oder-Neisse presentata da un gruppo e invece auspicò, in una richiesta di una nuova *Deutschlandpolitik*, che « un possibile riavvicinamento tra le due parti separate del paese » non crollasse « per questioni territoriali »²⁶.

Un fatto che forse può dare un'indicazione dell'effetto di *choc* che un accordo sui confini potrebbe avere sui rapporti tra le due Germanie è che i leader della RDT sembrano averne paura. Essi si rendono conto che le concessioni della RFT sui confini potrebbero dar luogo a un'intesa tra RFT e Polonia suscettibile di minacciare la loro posizione. Lo stesso Ulbricht dichiarò nel maggio del '65 che la RFT, pienamente appoggiata dagli Stati Uniti, aveva fatto capire ai paesi socialisti che, salve « alcune piccole correzioni puramente formali dei confini », essa era disposta a riconoscere la linea Oder-Neisse se i governi socialisti avessero appoggiato la riunificazione della Germania. Ulbricht denunciò questa proposta definendola « un vecchio trucco imperialista mirante a ingannare gli altri stati socialisti, a dividerli, ricattarli, sottoporli a ogni pressione e, se possibile, sconfiggerli separatamente »²⁷.

²⁶ Cfr. « Die Zeit », 21 e 28 marzo 1967; « Süddeutsche Zeitung », 5 e 6 aprile 1967; « Die Welt », 7 aprile 1967.

²⁷ « Neues Deutschland », 6 maggio 1965.

Non è sorprendente che i ragionamenti che si fanno contro il riconoscimento della linea Oder-Neisse abbiano profonde radici emotive: proprio la tenacia di queste radici può spiegare la contraddizione tra le diverse componenti della politica della RFT nei confronti dell'Est. Una contraddizione soprattutto attira l'attenzione perché fa parte di un ragionamento ripetuto quasi fino alla nausea in Germania. Ci si chiede cioè come possano i polacchi riconoscere la RDT come uno stato e pretendere che la RFT riconosca dei confini che apparterebbero in tal modo a un altro stato: la Repubblica Federale può riconoscere solo i propri confini e ogni altra frontiera tedesca può essere fissata o riconosciuta soltanto dal governo di una Germania unita²⁸. Questa argomentazione contraddice uno dei dogmi fondamentali della politica della RFT, cioè che la Repubblica Federale rappresenta l'unico governo tedesco liberamente costituito, che rappresenta tutta la Germania. Secondo la logica di questa rivendicazione, la Repubblica di Bonn ha il diritto di prendere una decisione sulla frontiera orientale della Germania a nome di tutti i tedeschi. Si può aggiungere ancora che il riconoscimento di frontiere da parte di stati non adiacenti è sempre stato uno dei principali strumenti della politica estera degli stati e per secoli è stato argomento di accordi internazionali. Certo la Germania ha il diritto di servirsi di questo strumento — non importa quale sia l'esatta natura dell'accordo da raggiungere — dato che questo problema ha un'importanza cruciale per il suo futuro politico.

Se da una parte la crescente flessibilità dei capi politici della RFT a questo riguardo sembra migliorare la prospettiva di una soluzione, dall'altra la situazione è resa più difficile dall'irrigidimento dei polacchi. All'ini-

²⁸ Per esempio Rainer Barzel, *Gesichtspunkte eines Deutschen*, Düsseldorf, 1968, p. 233.

zio degli anni '50 la Polonia era ancora desiderosa di stringere rapporti diplomatici con la RFT senza condizioni. Ora non è disposta a farlo se la RFT non riconosce sia la linea Oder-Neisse, sia la RDT, e se non rinuncia in partenza a qualsiasi ruolo nucleare.

Si potrebbe sostenere che la Polonia desidera essere piú libera da Mosca, ma non riesce a esserlo finché la disputa territoriale con la Germania rimane insoluta, dal momento che questa costituisce la principale causa del timore che la Polonia ha nei confronti della RFT. Secondo questo ragionamento è assai poco probabile che il governo polacco rifiuti un'offerta ragionevole da parte della RFT e l'opportunità di ottenere dall'Occidente il riconoscimento definitivo dei suoi confini occidentali, poiché questo le darebbe una maggior libertà d'azione di fronte a Mosca, in cambio del suo appoggio a un'unificazione tedesca che non avrebbe piú ragione di temere. Gli scettici rispondono che i polacchi non hanno alcun interesse alla riunificazione della Germania, comunista o capitalista che sia, e che gli attuali capi polacchi mirano solo a mantenere viva la disputa sul confine allo scopo di accattivarsi l'appoggio di una popolazione diffidente. Secondo questa corrente di opinione il riconoscimento della frontiera da parte della RFT potrebbe mettere in imbarazzo i polacchi privandoli di alcune argomentazioni precedentemente adottate contro Bonn: il riconoscimento potrebbe benissimo venire respinto come non attendibile e denunciato come prova di un nuovo genere di « revanscismo » tedesco che ha imparato a mascherarsi con maggiore abilità. Una testimonianza a favore di questo punto di vista venne data dagli attacchi insolitamente violenti che il governo polacco sferrò contro il proprio episcopato dopo che i vescovi ebbero mandato una lettera ai loro colleghi tedeschi in occasione del concilio vaticano nel novembre del '65: in questa lettera i vescovi trattavano il problema della linea Oder-Neisse in una maniera relativamente

conciliante (d'altra parte questo episodio va inquadrato nella lotta tra chiesa e stato in atto in Polonia)²⁹.

L'attuale governo della RFT, e la cosa non deve certo sorprendere, è piuttosto riluttante a compiere quella che considera una concessione molto importante senza avere almeno un certo grado di certezza che essa avrà l'effetto desiderato sui leader polacchi. A questo punto la diplomazia occidentale si trova di fronte il difficile compito di riconciliare due tipi di intransigenza. Per questo il suo problema non si riduce semplicemente al modo di esercitare una pressione sulla RFT riluttante, come spesso viene asserito. Occorrono anche impegni e un'azione di mediazione e di persuasione nell'Europa per rompere il circolo vizioso del passato.

Infine, non si può essere sicuri che il riconoscimento della linea Oder-Neisse da parte della RFT costituirà in sé un passo avanti se esso provocherà fratture in altre zone e nella politica interna della stessa RFT. Anche se il margine d'azione consentito ai leader tedeschi oggi è più largo di alcuni anni fa, può darsi che esso sia ancora troppo ristretto per consentire provvedimenti radicali.

Le concessioni territoriali fatte dalla RFT in seguito a una pressione esercitata con mano pesante dall'Occidente possono costituire un'ipoteca per il futuro. Un lucido osservatore della politica tedesca, Karl-Dietrich Bracher, ha giustamente notato che in Germania Occidentale l'ala di estrema destra, che a partire dal '66 ha avuto un risveglio di scarsa portata ma significativo, già si accosta alla questione con termini che ricordano quelli usati durante la repubblica di Weimar, accusando gli attuali capi politici di *Erfüllungspolitik* (politica di appagamento) nell'accettare con troppa facilità il *Diktat* dei vincitori della seconda guerra mondiale³⁰. Ovviam-

²⁹ I testi sono riprodotti in *Deutschland und die östlichen Nachbarn*, cit., e nel « New York Times » del 20 dicembre 1965.

³⁰ Karl-Dietrich Bracher, *Wird Bonn doch Weimar?*, in « Der Spiegel », 13 marzo 1967.

mente i *leader* politici della RFT si rendono conto di questo pericolo, e se ne sono anzi serviti per respingere le argomentazioni dei fautori di un riconoscimento della frontiera e per giustificare la maggior cautela della propria politica ³¹.

D'altra parte, come spesso hanno osservato coloro che criticano la politica passata di Bonn, i governi non sono pedine nelle mani del loro popolo ma possono influenzare l'opinione pubblica con la loro guida coraggiosa e convincente. La cosa però richiede che la maggioranza di coloro che si trovano nelle posizioni di potere siano convinti della saggezza della scelta, e questo non è il caso della RFT. Con la Grande Coalizione si presenta un'eccezionale occasione storica per prendere una decisione coraggiosa anche se a breve scadenza impopolare. Uniti, i due partiti principali potrebbero essere in grado di contenere il tentativo (probabilmente temporaneo) da parte della estrema destra di raccogliere il voto degli scontenti; ostili fra loro, i due partiti non potrebbero nemmeno porre in discussione il problema del confine per paura di perdere i voti marginali necessari a ciascuno per raggiungere o conservare il potere.

Durante la conferenza del partito del '68 i socialdemocratici si allontanarono ulteriormente dalla posizione ortodossa dichiarando che un miglioramento nei rapporti con l'Europa orientale sarebbe stato facilitato se la RFT avesse « rispettato e riconosciuto le frontiere esistenti in Europa, soprattutto il confine occidentale della Polonia, fino al momento in cui i confini tedeschi non fossero stati definitivamente fissati in un accordo di

³¹ « Der Stern » del 23 ottobre 1967 attribuiva al cancelliere Kiesinger queste frasi: « Questo (il riconoscimento della linea Oder-Neisse) indubbiamente faciliterebbe molto la nostra politica estera sia nell'Est che nell'Ovest, ma potrebbe generare un'ondata di radicalismo di destra nella Repubblica Federale. Io non voglio che noi ci esponiamo a questo pericolo ». Questa affermazione rifletteva il punto di vista di molti uomini politici tedeschi, e il fatto che in seguito dovette essere smentita per l'ondata di critiche che suscitò dimostra anche quanto sia tuttora forte l'opposizione a un cambiamento nella politica sul problema delle frontiere.

pace riconosciuto come giusto e permanente da tutte le parti interessate »³². I cristiano-democratici alleati dei socialdemocratici rifiutarono però questa posizione che equivaleva a un riconoscimento di fatto della frontiera fino al momento di un accordo definitivo. Anzi, il cancelliere Kiesinger deplorò queste frasi dei socialdemocratici, che potevano « venir fraintese sia in Germania che all'estero » e riaffermò la politica precedente del governo di Bonn³³. Nel frattempo, gli avvenimenti del 1968 in Cecoslovacchia hanno reso più difficile, almeno temporaneamente, la mobilitazione del necessario appoggio interno a una politica tedesca conciliante.

³² « Die Welt », 21 marzo 1968.

³³ « New York Times », 28 marzo 1968.

L'unificazione della Germania è ancora uno degli obiettivi della politica occidentale?

Fra i paradossi dell'attuale sistema internazionale dell'emisfero settentrionale, uno soprattutto influisce sul problema tedesco. Una politica di movimento tra Est e Ovest sembra possibile perché i protagonisti, comprese le due Germanie, hanno accettato la struttura europea con le sue divisioni attuali, mentre allo stesso tempo proclamano che la politica di movimento mira proprio a superare queste divisioni. Sia l'Est che l'Ovest sono ormai concordemente convinti che per modificare in maniera pacifica la situazione è indispensabile anzitutto che ciascuno rinunci a minacciare l'esistenza dell'altro; e desiderano ambedue avvicinarsi a questa meta mediante un graduale adattamento e un reciproco impegno nel contesto della « bipolarità attenuata ». A tutti gli effetti pratici ambedue le Germanie accettano oggi la divisione della nazione tedesca — allo scopo di eliminarla. È caratteristico dell'Europa attuale che ogni adattamento allo *status quo* libera forze la cui tendenza intrinseca è in contrasto con lo *status quo*.

Questo paradosso solleva tutta una serie di problemi sulla divisione della Germania. Se un radicale mutamento nel sistema internazionale è impossibile e troppo pericoloso, la divisione della Germania dovrà forse sussistere a lungo, dato che proprio qui è più facile che un cambiamento rovesci l'equilibrio generale? In altre parole, in quale misura la « politica di movimento » in

Europa *presuppone* la divisione della Germania? Si può pensare che l'unificazione di due potenti stati industriali nel centro dell'Europa in un unico stato di 77 milioni di persone sia una soluzione realizzabile e che abbia un senso proporla come un obiettivo della politica occidentale?

Il problema è anche piú vasto. Un riavvicinamento e un'intesa tra i paesi comunisti e quelli occidentali può forse avere un effetto genuino e duraturo in Europa se non coinvolge il centro stesso del continente e lascia divisa la Germania? E nasce qui un altro difficile problema: se ci sia, cioè, un'altra via d'uscita oltre alla ricostituzione di uno stato tedesco unito capace di ottenere l'appoggio sia dei tedeschi che dei non tedeschi. Diventa sempre piú difficile capire che cosa si intenda per unificazione quando si parla della soluzione del problema tedesco. È discutibile, ancora, che l'Occidente possa permettersi di lasciar cadere il suo appoggio all'obiettivo della unificazione tedesca definitiva.

Ostacoli e opposizioni all'unificazione.

In Occidente ogni nazione vede il problema tedesco e le sue possibili soluzioni future alla luce della propria situazione e dei propri interessi nazionali; ci sono tuttavia alcuni temi, comuni ai vari paesi, che meritano un esame piú attento.

L'opposizione alla riunificazione delle due Germanie in genere deriva da tre preoccupazioni fondamentali: prima, il timore che anche il piú piccolo passo in direzione dell'unità possa bastare a sconvolgere la situazione in Europa; seconda, la paura pura e semplice della potenza di una Germania di nuovo unita; terza, il timore che in ogni caso l'unificazione finirebbe col distruggere la stabilità dell'Europa, le cui salvaguardie potrebbero venir meno.

È vero che la divisione della Germania è diventata una parte dell'equilibrio, precario ma non per questo

meno reale, dell'Europa, nonostante le sofferenze umane che comporta, dalla soppressione delle libertà democratiche nell'Est, alla separazione delle famiglie e le uccisioni alla frontiera tra le due Germanie. Ciascuna delle due parti è contraria a una riunificazione alle condizioni dell'altra, e ciascuna può effettivamente impedirlo. Il presidente Kennedy ha detto nel novembre del '61: « La Germania continuerà a restare divisa finché l'Unione Sovietica continuerà a ritenere che questo sia nel suo interesse »¹, e — potremmo aggiungere noi — finché gli Stati Uniti non potranno accettare una Germania unita comunista. Il fatto che anche un semplice tentativo di affrontare questo complesso problema avrebbe potuto sconvolgere l'equilibrio europeo era una delle ragioni per cui Adenauer, appoggiato dalla diplomazia americana, si rifiutò persino di prendere in considerazione le offerte sovietiche a questo proposito (come quelle della famosa nota del 1952) o le proposte dell'opposizione per una neutralizzazione. Ed è per questa ragione che le proposte concrete dell'Occidente per il superamento della divisione dell'Europa — anche quelle di De Gaulle, come vedremo — in genere lasciano da parte il problema tedesco per il periodo iniziale. Fra i governi occidentali è diffuso il desiderio di « non svegliare il cane che dorme » e di evitare questo problema esplosivo e spinoso nei loro sforzi di raggiungere una distensione. Questa tendenza spesso dà un'impronta retorica alle proposte occidentali di iniziativa o di sostegno della riunificazione.

L'opposizione non riguarda soltanto una riunificazione tedesca secondo le condizioni comuniste: anche la possibilità che i due stati vengano fusi secondo le condizioni occidentali spesso suscita preoccupazioni, se non un'aperta opposizione. La Repubblica Federale è diventata una delle principali potenze economiche mondiali. Certo questo sviluppo non è stato accompagnato da una

¹ In un colloquio con Alexei Adjubei (direttore delle « Izvestia »), nel « New York Times » del 29 novembre 1961.

parallela crescita della sua influenza politica, anche perché la RFT non ha voluto servirsi della propria potenza economica per fini di politica internazionale. Ma il suo peso nella comunità mondiale è venuto crescendo ininterrottamente ed è indubbio che le sue risorse economiche hanno contribuito a questo sviluppo. In un mondo in cui le nazioni-stato tendono sempre di più a liberarsi dalle restrizioni imposte loro dalle condizioni degli anni dell'immediato dopoguerra, il successo economico della Germania è visto con apprensione da quanti ricordano che cosa sia stata la politica estera tedesca condotta da una posizione di forza. È naturale quindi che ci sia una certa preoccupazione di fronte alla possibilità di una fusione delle due Germanie, dato che ne nascerebbe una potenza economica di prima grandezza.

La Germania Occidentale è da sola un paese dalle risorse formidabili. Non solo è lo stato più popoloso dell'Europa Occidentale, ma la sua popolazione, altamente qualificata, in possesso di una tecnologia molto avanzata e di capacità organizzative, l'ha fatta diventare la prima potenza economica europea dopo l'Unione Sovietica, e la seconda esportatrice del mondo. La sua produzione complessiva è la più alta dell'Europa, e le sue forze armate sono considerate le più forti tra quelle convenzionali appartenenti alla NATO.

Proprio come la Germania Occidentale è la seconda potenza industriale dell'Occidente, così la Germania Orientale è la seconda potenza industriale dell'Est — fatto che non viene sempre riconosciuto. La propaganda politica, gli sforzi della RFT, relativamente riusciti, di isolarla, un certo numero di vistosi insuccessi economici e le difficoltà politiche del regime hanno notevolmente offuscato la realtà della Germania Orientale agli occhi del mondo. Benché la sua popolazione raggiunga solo un terzo circa di quella della RFT, la RDT è uno dei primi dieci stati industriali del mondo. Nei paesi del COMECON le esportazioni della RDT nel '66 erano superate soltanto da quelle dell'Unione Sovietica, e il suo

tenore di vita è concordemente considerato il piú alto del mondo comunista. Il regime ha quindi le sue buone ragioni per menar vanto di quanto ha fatto. Nel 1965 i suoi leader potevano permettersi di dichiarare che l'Unione Sovietica non serviva piú da modello in tutte le aree di economia pianificata; anzi l'Unione Sovietica aveva ora qualcosa da imparare dall'applicazione del « nuovo sistema economico » nella RDT ².

La *performance* economica della RDT è tanto piú notevole se si considerano gli ostacoli alla sua ripresa. Mentre la sua vicina occidentale affrontava la ricostruzione con qualcosa come dieci miliardi di dollari di aiuto, ricevuti a partire dal 1947, la Germania Orientale dovette pagare approssimativamente la stessa somma in risarcimenti all'Unione Sovietica fino alla metà degli anni '50 ³. Una direzione politica economica condotta su criteri ideologici e qualche volta disastrosa, oltre alle pesanti perdite di forza-lavoro con le fughe di profughi all'Ovest, ostacolarono lo sfruttamento razionale delle risorse disponibili. Inoltre l'amputazione dei territori economicamente complementari del Reich nell'Est e nell'Ovest era assai piú dannosa alla Germania Orientale che a quella Occidentale.

Quale entità nascerebbe dall'unificazione delle due parti della Germania? I confronti illustrati nella tabella 1 danno un'idea dell'ordine di grandezza del nuovo stato. Queste poche cifre suggeriscono una conclusione che trova una facile conferma in altre prove: la riunione delle due Germanie creerebbe nel cuore stesso dell'Europa una potenza economica dinamica dotata di risorse formidabili. Questa prospettiva, spesso fin troppo facilmente valutata sullo sfondo del passato, provoca alcune reazioni negative in altre nazioni. Come ha scrit-

² Vedi il discorso di Peter Florin, membro del Comitato Centrale della SED, alla Società per l'amicizia tedesco-sovietica, pubblicato come supplemento speciale a « Presse der Sowjetunion » (1965), 64.

³ Maggiori dettagli in Karl W. Deutsch e Lewis J. Edinger, *Germany Rejoins the Powers*, London, 1959, pp. 145-53; Richert, *Das Zweite Deutschland*, Gütersloh, 1964, pp. 242-5.

TAB. 1. *Situazione economica di una Germania riunita.*

<i>Popolazione</i> (in milioni, alla metà del '67)		<i>Totale esportazioni</i> (in miliardi di dollari USA, '67)	
URSS	235,6	USA	31,2
USA	199,1	<i>Germania riunita</i>	25,0
Giappone	99,9	Germania Occidentale	21,7
<i>Germania riunita</i>	77,0	Gran Bretagna	13,4
Germania Occidentale	59,9	Francia	11,4
Gran Bretagna	55,1	Giappone	10,4
Italia	52,3	Italia	8,7
Francia	49,9	URSS	8,7 *
Polonia	31,9	Germania Orientale	3,3 *
Germania Orientale	17,1	Cecoslovacchia (1966)	2,7
Cecoslovacchia	14,3	Polonia (1966)	2,3

* Calcolato da cifre del 1965.

<i>Produzione di acciaio non lavorato</i> (in milioni di tonn. metriche, '66)		<i>Produzione lorda nazionale</i> (in miliardi di dollari USA, '66)	
USA	121,5	USA	759,3
URSS	96,8	URSS	322,5 *
Giappone	43,1	<i>Germania riunita</i>	146,7
<i>Germania riunita</i>	39,1	Germania Occidentale	120,02
Germania Occidentale	35,0	Gran Bretagna	96,3
Gran Bretagna	24,7	Francia	93,2
Francia	19,6	Giappone	83,9
Italia	13,6	Italia	56,5
Polonia	9,9	Polonia	26,5 **
Cecoslovacchia	9,1	Germania Orientale	23,1 **
Germania Orientale	4,1	Cecoslovacchia	19,4 **

* Calcolato dalle cifre del 1964 e dalla media d'incremento 1960-65. (Fonte: Cohn, *Soviet Growth Retardation*, v. sotto).

** Calcolato dalle cifre del 1964 e dalla media d'incremento 1960-65. (Fonte: Ernst, *Postwar Economic Growth*, v. sotto).

Fonti: « Monthly Bulletin of Statistics » dell'ONU, gennaio e maggio 1967 e maggio 1968; « International Financial Statistics », dell'IMF giugno 1967, calcolati sulla base dei tassi ufficiali di scambio; Stanley H. Cohn, *Soviet Growth Retardation: Trends in Resource Availability and Efficiency*, in US Congress, Joint Economic Committee, 89th Congress, 2nd session, Washington, 1966, *New Directions in the Soviet Economy*, parte II, pp. 109, 127; Maurice Ernst, *Postwar Economic Growth in Eastern Europe (A Comparison with Western Europe)*, *ibidem*, parte IV, pp. 877, 880.

to un giornalista francese simpatizzante per le sinistre (e la sua espressione esageratamente drammatica riflette le particolari riserve della sinistra europea): « Una tale Germania, anche neutrale, disporrebbe di un peso economico tale da far tremare l'Europa »⁴. Così il vecchio problema strutturale dell'Europa, cioè come trovare nel sistema europeo di stati un posto per un paese di 80 milioni di abitanti, più esteso di ogni altro eccetto la Russia, riaffiora nell'attuale opposizione alla fusione dei due stati tedeschi.

Per la maggior parte delle nazioni cui sta a cuore la sorte dell'Europa, comunque, l'importanza della riunificazione tedesca non sta semplicemente nella combinazione delle capacità economiche della Germania Orientale e della Germania Occidentale, per quanto questa sia importante. Il significato fondamentale di una riunificazione è da cercarsi piuttosto nel fatto che essa permetterebbe di eliminare le restrizioni imposte ad ambedue le parti dalla divisione. Vero è che le restrizioni parallele furono il risultato della sconfitta tedesca del 1945, ma questo avvenimento, man mano che si allontana nel tempo, tende a perdere gradualmente il suo valore di ragione effettiva per la limitazione della sovranità tedesca. Rimane effettiva però un'altra ragione, di cui non si potrebbe mai sottolineare troppo l'importanza: la RFT ha accettato e continua ad accettare la posizione di membro minore dell'Occidente e di potenza secondaria nell'Europa Occidentale allo scopo di ottenere l'appoggio alleato indispensabile per la riunificazione tedesca, e con questo ritiene di dare il suo contributo a favore della riunificazione.

Anche se la RFT dovesse abbandonare la sua politica passata e rivendicare per sé un ruolo autonomo nella politica internazionale, la sua libertà d'azione diplomatica sarebbe ancora gravemente limitata ed essa non potrebbe usare di tutte le sue possibilità, finché, con la

⁴ Gérard Sandoz, « Le Nouvel Observateur », 6 maggio 1965.

Germania divisa e Berlino scoperta, essa sostenesse come vitali obiettivi politici l'unità tedesca e la libertà dell'antica capitale. Un ragionamento simile vale per la Germania Orientale, che deve seguire coscienziosamente la linea impostale da Mosca nella politica militare ed estera.

Una Germania unita, quindi, non sarebbe semplicemente la somma di due nazioni preesistenti. Si porrebbe in una categoria del tutto nuova, quella di uno stato che non raggiunge le due superpotenze ma supera di gran lunga (salvo che per il possesso di armi nucleari) le tradizionali grandi potenze europee come la Gran Bretagna e la Francia. Inoltre la riunificazione libererebbe forze addizionali, dato che le due Germanie attualmente consumano una buona dose di energia nello sfidarsi a vicenda.

Queste considerazioni possono sembrare puramente teoriche, perché postulano l'unità tedesca trascurando le condizioni stesse da cui la riunificazione dipenderebbe. In realtà è difficile supporre che la riunificazione possa aver luogo senza un fondamentale mutamento nel sistema internazionale che possa riconciliare l'unità tedesca con gli interessi delle nazioni la cui volontà può essere decisiva per la sua realizzazione. Questo probabilmente significa che occorre prima un accordo sul controllo degli armamenti, sulla struttura delle alleanze, sull'integrazione europea, tale da imporre delle restrizioni e da assegnarle un ruolo accettabile. In effetti ben pochi, sia nell'Est che nell'Ovest, credono che la riunificazione tedesca sia possibile senza che una serie di difese efficaci e rigorose la rendano accettabile sul piano internazionale. Ma queste difese potrebbero essere veramente sicure a lungo termine e garantire la stabilità dell'Europa in futuro? La storia, soprattutto quella europea, fornisce una quantità di esempi di accordi internazionali e di restrizioni nazionali violati, spesso con conseguenze tragiche. La stessa Germania nel periodo tra le due guerre mondiali ha offerto esempi che le sue

vicine europee non hanno dimenticato. Inoltre, fra le possibili restrizioni da imporre a una Germania unita, quella che viene prima in mente, la neutralizzazione, a molti europei sembra carica di rischi. Lo stato da neutralizzare, in fin dei conti, non sarebbe un'Austria o una Svizzera, ma la seconda potenza industriale dell'Europa.

In breve, è diffusa l'opinione che anche solo l'inizio di una seria azione per l'unità sia in conflitto con gli interessi nazionali dei paesi europei. Questo punto di vista è corroborato dalle immagini storiche sulle quali viene misurata l'unità tedesca, immagini forse superate ma non per questo meno potenti. Allo stesso tempo, la proposizione di strutture alternative per una unità tedesca accettabile è un esercizio ancora più arduo, in cui prevale inevitabilmente l'incertezza.

Una discussione sugli ostacoli e sulle opposizioni alla riunificazione sarebbe però incompleta senza un accenno alla politica dell'Unione Sovietica, dato che quest'ultima è una delle potenze più interessate alla Germania ed esercita un'influenza notevole su tutte le questioni legate al problema tedesco. Esamineremo qui soltanto alcuni aspetti della questione, importanti per la nostra discussione, perché l'interesse principale di questo studio risiede piuttosto nelle implicazioni del problema tedesco rispetto al mondo occidentale.

Una digressione: la politica sovietica sulla divisione della Germania.

La politica sovietica nei confronti della Germania dopo la seconda guerra mondiale è stata caratterizzata dalla doppia ambiguità di uno « stretto legame tra aspirazioni espansionistiche e tendenze al consolidamento » da una parte, e l'incertezza se affermare gli interessi sovietici all'interno di una Germania unita o divisa dall'altra ⁵. Nonostante l'interesse sovietico alla distensio-

⁵ Melvin Croan, *Eastern Policy and the Dilemmas of Germany's Division*, Cambridge, Mass., 1965, ciclostilato (non pubblicato). Dello stesso

ne, la prima ambiguità sussiste a tutt'oggi; la seconda può sembrare meno importante nelle circostanze attuali, perché per il momento i sovietici sembrano considerare una Germania divisa più utile per i loro interessi, ma la crescente varietà e flessibilità delle posizioni politiche occidentali offre alla diplomazia sovietica nuove occasioni per una ricomparsa dell'incertezza di un tempo. Non è affatto escluso che l'Unione Sovietica tenti di nuovo di giocare la carta dell'unità tedesca, offrendo di accettarla nel contesto di un mutato sistema di alleanze, in particolare con la Germania neutralizzata.

Per l'URSS, una riunificazione tedesca che non rispecchi le condizioni da lei poste solleverebbe numerosi problemi, connessi tra loro, sulla sicurezza dell'URSS, sulle sue future relazioni con l'Occidente in generale e l'Europa Occidentale in particolare, sul suo già indebolito controllo sull'Europa Orientale e, cosa non meno importante delle altre, sulla sua posizione nel movimento comunista mondiale. Una Germania unita, sia occidentale che neutrale, per i sovietici significa soprattutto la perdita della Germania Orientale, con possibilità di conseguenze deleterie in gran parte delle aree già nominate. Il pericolo di una « perdita » della RDT è ovvio nel caso di una riunificazione che segua le condizioni proposte in passato dall'Occidente, ma i leader sovietici guardano in maniera analoga anche alla possibilità di una Germania neutrale. Kruscev ha detto a Guy Mollet nel 1956: « Preferisco avere 20 milioni di tedeschi dalla mia parte che averne 70 contro. Anche se la Germania fosse neutrale nel campo militare, questo non sarebbe sufficiente per noi »⁶.

Se la RDT uscisse dall'orbita sovietica, quali sarebbero le conseguenze? Da un punto di vista militare, la perdita delle forze armate e del territorio tedesco cambierebbe l'equilibrio tra la NATO e il Patto di Varsavia,

autore vedi anche *Reality and Illusion in Soviet-German Relations*, in « Survey », ottobre 1962, pp. 12-28.

⁶ « Bulletin », 20 luglio 1956.

dato che la Germania serve da cuscinetto per la Polonia e protegge il fianco della Cecoslovacchia, come i portavoce militari sovietici e tedeschi orientali hanno sottolineato, per esempio, nelle manovre dell'*Oktobersturm* organizzato dai paesi del patto di Varsavia nel territorio della RDT nel 1965. A giudicare dalla propaganda che la SED lanciò in quest'occasione, il principale scopo di queste esercitazioni era di dimostrare ai capi militari sovietici (e così indirettamente ai capi politici sovietici) che il contributo nella RDT era diventato indispensabile per la difesa degli interessi dell'URSS, soprattutto come contrappeso alla costante ascesa della potenza della RFT.

Nel campo economico, la recisione dei legami tra la RDT e gli stati socialisti separerebbe la seconda potenza industriale dal sistema di specializzazione che si è sviluppato tra i paesi del COMECON. Negli ultimi anni la RDT ha esportato una media di un impianto industriale alla settimana e ha fornito la maggior parte dell'attrezzatura di base agli altri membri del COMECON. Fra tutti i paesi membri di questo raggruppamento, la RDT è quello che riserva la maggiore percentuale del suo commercio estero al COMECON, e la minore all'Occidente (esclusa la RFT). La RDT è perciò una socia indispensabile⁷. Poiché questa interdipendenza e collaborazione economica tra gli stati socialisti è un sostegno di grande importanza per l'influenza politica dell'Unione Sovietica, l'unificazione della Germania costituirebbe un grave rischio per il campo socialista. Inoltre il contributo della RDT all'economia sovietica è importante: un quinto delle importazioni russe, soprattutto in attrezzature industriali altamente specializzate, provengono dalla RDT, la quale a sua volta è una delle principali importatrici delle materie prime sovietiche.

⁷ Su questi problemi v. Eberhard Schultz, Hans-Dieter Schultz, *Braucht der Osten die DDR?*, Opladen, 1968, e Kurt P. Tudyka, *Die DDR im Kräftefeld des Ost-West Konflikts*, in « Europa-Archiv », gennaio 1966, pp. 16-27.

Naturalmente il modo di attuazione della riunificazione determinerebbe se e in che misura i legami economici con l'Europa Orientale verrebbero conservati. Nella fase attuale, però, questo argomento ha un interesse puramente teorico; a ragione o a torto, i paesi socialisti tendono a ritenere che una fusione della Germania Orientale con la Germania Occidentale, la cui economia capitalistica è molto più forte, significherebbe per il campo socialista la perdita della RDT. La posta in gioco per loro è l'attuale sistema di collaborazione con la RDT, e ogni seria valutazione del problema tedesco e delle sue possibili soluzioni deve tener conto di questo fatto.

Se la Germania Orientale, l'avamposto dell'URSS e la sua più importante alleata nel cuore dell'Europa, si unisse a una Germania occidentalizzata o neutralizzata, si eliminerebbe la più importante barriera tra l'Occidente e gli stati socialisti e il prestigio dell'URSS verrebbe senza dubbio paurosamente indebolito. Si rafforzerebbe il tentativo dei paesi dell'Europa Orientale di cercare una maggiore indipendenza da Mosca: potrebbe risultarne addirittura un colpo fatale per l'attuale sistema di stati comunisti dell'Europa orientale e per il ruolo egemonico svolto in esso dall'URSS. Soprattutto la Cecoslovacchia, un paese con forti legami culturali e storici con l'Europa, si avvicinerrebbe all'Europa Occidentale.

Finché ci sarà una stretta identità d'interessi ideologici, commerciali e di sicurezza tra i leader dell'Europa Orientale e « il primo stato socialista in terra tedesca », i primi avranno interesse a conservare la divisione della Germania. In realtà l'antagonismo esistente tra le due Germanie offriva loro l'opportunità di strappare concessioni economiche come ricompensa per la fedeltà all'alleata socialista nei loro rapporti con la RFT (qualcosa di simile alle concessioni richieste alla RFT dai paesi neutrali per non aver riconosciuto la RDT). Paradossalmente, la *Ostpolitik* attiva della RFT accresceva la loro

influenza sulla RDT. Quindi, a meno che non sopraggiunga una soluzione delle dispute territoriali e si presenti una chiara alternativa all'attuale vantaggio economico, è difficile che in questi paesi nasca un interesse per l'unità tedesca. Questo però significa anche che — almeno in teoria — l'URSS può minacciare di dare il suo appoggio alla riunificazione allo scopo di assicurarsi l'obbedienza alla sua politica, se i suoi attuali mezzi di influenza dovessero venirle meno.

La cosa probabilmente più importante di tutte è che l'accettazione da parte dell'URSS di una Germania occidentalizzata o neutralizzata equivarrebbe a una rinuncia ai suoi obiettivi di politica estera in Europa, tradizionalmente espansionisti. La teoria ortodossa marxista-leninista che una rivoluzione in Germania è il passo decisivo sulla via della rivoluzione mondiale è stata modificata di fronte alla realtà nucleare e all'interesse sovietico alla distensione. Nonostante le loro attività in altri continenti, gli attuali capi sovietici non hanno abbandonato la convinzione che la Germania sia la chiave dell'Europa e che, come Richard Löwenthal giustamente ci ricorda, l'Europa è il continente che per alcuni decenni influirà in maniera notevole sulla lotta tra Washington, Mosca e Pechino⁸.

Infine, sviluppi come la riunificazione della Germania e il suo conseguente distacco dal campo socialista imporrebbero all'URSS di assumersene la responsabilità. La Cina denuncerebbe ogni passo preso in questa direzione come ulteriore prova della complicità di Mosca con l'imperialismo. Negli anni recenti i cinesi hanno condannato diverse mosse sovietiche come tradimenti degli interessi della RDT: fra questi, per esempio, il « trattato di amicizia » del giugno 1964 tra la RDT e l'URSS (che segnava l'affossamento da parte dei sovietici delle precedenti proposte per la conclusione di un

⁸ Richard Löwenthal, *Der Einfluss Chinas auf die Entwicklung des Ost-West Konflikts in Europa*, in « Europa-Archiv », maggio 1967.

trattato di pace con la RDT), l'abbandono dell'atteggiamento militante su Berlino nell'ultimatum del 1958, l'adesione all'affermazione dei governi occidentali che la firma del trattato di bando degli esperimenti nucleari non significava necessariamente un riconoscimento della RDT, una delle firmatarie del trattato⁹. I cinesi ammonirono gli altri leader comunisti: « Se i russi oggi non esitano a vendere gli interessi della RDT, chi ci garantisce che domani non venderanno anche gli interessi di un altro stato? »¹⁰. Queste accuse toccano un *punctum dolens*, soprattutto per i polacchi e i tedeschi dell'Est, che, sotto la superficie della reciproca alleanza, conservano il sospetto e il timore che i loro interessi vengano sacrificati da Mosca a un riavvicinamento dell'URSS agli USA o alla RFT. Certo la politica di Pechino ha degli aspetti ambigui, visto che la Cina ha anch'essa tentato di instaurare rapporti con la RFT, dichiarando che quest'ultima apparteneva alla « seconda zona intermedia », cioè era una potenziale alleata contro Mosca e Washington. La Cina ha anche fatto appello ai sentimenti irredentisti dei tedeschi deplorando l'annessione di territori tedeschi¹¹.

Per l'URSS dunque l'unificazione delle due parti della Germania in uno stato non comunista solleva una serie di problemi che richiedono strategie politiche differenti e talora in contrasto tra loro. Questo fatto può in parte spiegare come la politica sovietica persegua ambigualmente obiettivi difensivi e offensivi allo stesso tempo. Ma occorre esaminare altri fattori in gioco.

Nella posizione sovietica la politica che mira al consolidamento deve essere collocata nel piú largo conte-

⁹ Vedi, per esempio, *Oppose This Criminal Deal e Another Deal in the Making*, ambedue nel « Peking Review » dell'11 settembre 1964; vedi anche il numero dell'11 giugno 1965.

¹⁰ Il « Quotidiano del popolo », citato dal « Frankfurter Allgemeine Zeitung » del 24 agosto 1963.

¹¹ Vedi Carola Stern, *East Germany*, in *Communism in Europe*, a cura di William E. Griffith, Cambridge, Mass., 1966, vol. II, pp. 43-154; William E. Griffith, *Sino-Soviet Relations, 1964-65*, Cambridge, Mass., 1966.

sto del tentativo dell'URSS di favorire una distensione nei rapporti con l'Occidente. L'equilibrio nucleare fondato sul terrore e la conseguente incapacità dell'URSS di raggiungere obiettivi espansionisti con mezzi militari, insieme alla pressione interna in favore di una riconversione delle risorse a scopi civili sono state alcune delle ragioni dell'interesse sovietico per un accomodamento con l'Occidente. L'accordo della « linea calda » tra Mosca e Washington, la firma sovietica all'accordo del '63 sul bando parziale degli esperimenti nucleari, la consultazione tra sovietici e americani per evitare uno scontro militare durante la crisi del Medio Oriente del 1967, mostrano il desiderio dell'URSS di raggiungere un accordo nelle aree cruciali in modo da conservare la stabilità. Uno stato di attrito in Germania, punto debole del sistema internazionale, potrebbe mettere in pericolo questa politica.

In effetti sembra che l'URSS in vista di questo obiettivo piú di una volta sia passata sopra il desiderio della RDT di una politica piú dura nei confronti dell'Occidente sulla questione di Berlino. Questi freni posti alla RDT si manifestarono vistosamente nel 1964 con il « trattato d'amicizia » tra i due paesi. Con disappunto dei suoi alleati di Berlino Est, Kruscev non solo scartò (almeno temporaneamente) quegli obiettivi della offensiva su Berlino che aveva lanciato cosí clamorosamente nel novembre del 1958, ma riaffermò anche l'adesione sovietica all'accordo di Potsdam che sanciva il controllo di Berlino da parte delle quattro grandi potenze occidentali e l'accesso occidentale all'ex-capitale. Veramente un simile riferimento alle responsabilità occidentali e sovietiche in Germania era stato appoggiato da altri paesi dell'Europa Orientale, ansiosi di assicurarsi la maggiore libertà di manovra consentita dalla diminuita tensione tra Est e Ovest. Essi infatti aderirono alla linea sovietica su Berlino e opposero resistenza alle richieste di Ulbricht di appoggio a una posizione piú militante, espressa nelle ripetute proposte per la trasformazione

di Berlino in « città libera »¹². Le restrizioni sovietiche sul problema di Berlino si fecero vedere al momento dell'elezione del presidente della Repubblica federale a Berlino Ovest nel marzo del 1969. I sovietici e i tedeschi orientali erano ricorsi a pesanti minacce e si erano abbandonati a una guerra dei nervi arrivando al punto di porre blocchi temporanei alle strade di accesso a Berlino. Ciò nonostante, di fronte al risoluto impegno americano, ribadito una settimana prima dal neopresidente Nixon durante una visita a Berlino, e perché erano ansiosi di non minare l'apertura di un dialogo con il nuovo governo, i sovietici non misero in atto alcuna misura seria contro Berlino Ovest.

Per l'URSS il mantenimento dello *status quo* include anche la conservazione dell'attuale sistema politico ed economico della RDT, oltre che di tutti i suoi legami con l'URSS. Naturalmente essa preferisce il mantenimento dello *status quo* a qualsiasi cambiamento a proprie spese, ed è questa probabilmente la ragione per cui il ministro degli esteri Gromyko asserì nel marzo del 1965 che l'unità della Germania non avrebbe "mai" potuto realizzarsi perché le due Germanie ormai erano diventate fundamentalmente diverse. Se un qualche riavvicinamento era possibile, avrebbe potuto avvenire soltanto tra i due stati¹³; altrimenti il carattere socialista della RDT ed i suoi legami con l'URSS sarebbero stati messi in pericolo. La stessa preoccupazione era alla base di numerose proposte di una « confederazione »

¹² Secondo le testimonianze accessibili questo avvenne all'incontro dei paesi del Patto di Varsavia del gennaio 1965. Vedi il comunicato della « Pravda » del 22 gennaio 1965 e la discussione sul problema di Berlino nell'intervista a Ulbricht alla televisione tedesca orientale il 24 gennaio 1965 (citata in *Berlin über die Entwicklung in der Sowjetzone*, gennaio 1965, pp. 28-30, ciclostilata, pubblicata dalla SPD, Bonn). Inoltre la tattica di vessazione applicata dall'URSS contro Berlino Ovest come rappresaglia per una riunione del Bundestag avvenuta a Berlino nell'aprile 1965, a quanto pare era molto più mite di quello che il regime della RDT aveva desiderato.

¹³ Durante le discussioni con il governo britannico; « Die Welt », 18-19 marzo 1965.

(non di un'unione!) tra le due Germanie, proposte che miravano a costringere l'Occidente ad accettare la divisione tedesca — il che sarebbe stato un guadagno netto — e a consolidare la divisione in modo da avere una base per un'ulteriore offensiva diplomatica. Citiamo le parole di Brezhnev: « Lo sviluppo della RDT è un fattore che va acquistando sempre maggiore importanza per la vittoria del socialismo sul capitalismo in una competizione pacifica »¹⁴.

Gli aspetti difensivi della politica sovietica nei confronti della Germania sono strettamente collegati ai suoi elementi offensivi. La politica tedesca dell'URSS aveva già un'impronta espansionistica prima ancora della caduta della Germania nazista, perché Stalin mirava chiaramente non solo ad assicurarsi che qualsiasi assetto stabilito dopo la sconfitta della Germania avrebbe garantito la sicurezza dell'URSS, ma anche a influenzare il futuro sviluppo politico di *tutta* la Germania. Anche se è difficile comprendere quale fosse esattamente la strategia dei sovietici nel periodo immediatamente successivo all'armistizio — e c'è da domandarsi se ve ne fosse davvero una — il comportamento delle autorità sovietiche e dei loro accoliti tedeschi, riportati indietro dall'esilio moscovita, nella zona d'occupazione sovietica lasciava capire che Stalin cercava di arrivare oltre il territorio occupato dall'Armata Rossa. Numerosi provvedimenti iniziali, come la rapida sovietizzazione, « erano di ispirazione difensiva, ma avevano implicite mire espansioniste »¹⁵, e servivano ad assicurare ai sovietici un punto d'appoggio per ulteriori mosse dirette verso il resto della Germania. Altre azioni più esplicitamente espansioniste erano gli appelli al nazionalismo tedesco e i tentativi di profittare del desiderio di unità dei tedeschi, fino ad arrivare a vere e proprie

¹⁴ « Pravda », 7 ottobre 1964.

¹⁵ Croan, *Eastern Policy and the Dilemmas of Germany's Division*, cit.

offensive come il blocco di Berlino, compiuto allo scopo di riprendere l'iniziativa, in mano agli americani grazie alla loro rapida e importante assunzione di impegni nella Germania Ovest a partire dall'inizio del 1946.

Con le loro iniziative del principio e della metà degli anni '50 miranti a ostacolare l'integrazione della RFT nell'Occidente i sovietici trasferirono nel campo della diplomazia l'impegno piú rilevante della loro azione espansionistica. In una nota del marzo 1952 l'URSS propose negoziati sulla riunificazione di una Germania che avrebbe dovuto essere neutrale ma dotata di armamenti propri. Questa iniziativa aveva implicazioni difensive in quanto mirava a impedire che il potenziale tedesco venisse ad aggiungersi a quello occidentale: « Ma nel contesto della gara tra l'Est e l'Ovest, ambedue desiderosi di assicurarsi l'obbedienza della Germania, le proposte diplomatiche dell'URSS non potevano non costituire un grosso tentativo di riprendere l'iniziativa politica in Germania. I russi avevano tutte le ragioni per sperare in un vantaggio politico, sia che le loro proposte venissero accettate, sia che venissero rifiutate »¹⁶. Lo stesso ragionamento vale per le provocazioni sovietiche a Berlino tra il 1958 e il 1962, che erano indirizzate alla Germania intera se non all'intera alleanza occidentale nella sua forma di allora, dal momento che un successo russo a Berlino avrebbe gravemente indebolito i legami della RFT con l'Occidente.

Se si tralasciano alcuni battibecchi su Berlino e certi scoppi di ostilità piú o meno verbale contro la RFT, la politica sovietica a partire dal 1962 è stata relativamente misurata. Ma sarebbe prematuro giungere alla conclusione che l'URSS abbia rinunciato ai suoi progetti espansionistici. Servendosi di mezzi piú diplomatici e sottili, i sovietici sono ancora impegnati in quella che Brzezinski ha definito « politica di frazionamento », mirante « non ad attenuare la divisione dell'Europa ma

¹⁶ *Ibidem.*

a provocare divisioni nella sua metà non comunista »¹⁷. Questa politica tenta di trasformare le divergenze tra i paesi occidentali in gravi fratture. Per riuscire in questo intento, l'URSS non ha come unico strumento le politiche e le ambizioni contrastanti dell'Occidente; può anche creare nuovi conflitti e nuove tentazioni facendo leva su una vasta gamma di problemi connessi alla divisione della Germania. Per esempio può esercitare pressioni su Berlino o avanzare proposte per negoziati sulla riunificazione o su accordi per il controllo degli armamenti, allo scopo di rendere più gravi i dissensi già esistenti nell'Occidente. Il modo in cui si è servita della proposta del trattato sulla non proliferazione per aumentare la tensione tra i paesi occidentali, ne è un chiaro esempio.

In ogni caso la Germania Occidentale continua a trovarsi al centro dell'interesse. I capi sovietici possono ancora desiderare o prevedere che le loro azioni possano indebolire i legami della RFT con l'Occidente o che lo stato di frustrazione determinato nella RFT dalla mancata soluzione al problema della sua divisione possano spingerla a qualche passo falso. L'obiettivo della politica sovietica in Europa è sempre la distruzione di una pietra angolare dell'alleanza occidentale, il legame tra la Germania e gli USA, denunciato da Breshnev al 23° congresso del partito, come la principale minaccia per la pace in Europa. Ma finché non si raggiunge quella fase, l'Unione Sovietica, come è stato giustamente osservato, può salvare capra e cavoli: può sfruttare il pericolo putativo di un « revanscismo » tedesco appoggiato dall'Occidente, in modo da conservare il controllo dell'Europa Orientale, e può godersi lo spettacolo della irritazione della RFT nei confronti della Gran Bretagna, della Francia e degli USA, che essa cerca di aggravare facendo leva sui latenti timori dell'Occidente di fronte alla ri-

¹⁷ Brzezinski, *op. cit.*, p. 82.

nascita della Germania¹⁸. In queste circostanze l'URSS non ha bisogno di porsi altri obiettivi al di là del semplice consolidamento dello *status quo*; ma non appena l'allontanamento della RFT dall'Occidente fosse abbastanza avanzato, allora i sovietici potrebbero cominciare a svolgere un'azione più dinamica, sia ricorrendo a pressioni a cui l'Occidente potrebbe non riuscire a resistere, sia proponendo una qualche sorta di riunificazione in cambio della neutralizzazione, proposta che potrebbe verosimilmente essere ben accolta ad alcuni gruppi in Germania. Questa possibilità ci conduce alla seconda caratteristica ambigua della politica sovietica: l'incertezza cioè se perseguire gli interessi sovietici all'interno di una Germania divisa oppure unita.

Nel suo tentativo di conquistare il controllo di tutta la Germania nel periodo subito dopo la guerra, Stalin appoggiò apertamente la riunificazione della Germania. Paradossalmente, furono i francesi anziché i sovietici a ostacolare dapprima l'attuazione delle condizioni dell'accordo di Potsdam che postulava una struttura amministrativa unificata per la Germania occupata. Per ottenere l'appoggio della popolazione tedesca, i sovietici si fecero sostenitori di un governo tedesco centrale e diedero ordine ai comunisti locali di prendere posizione decisamente in favore dell'unità nazionale. I limiti di questo studio non ci permettono di esaminare in maniera dettagliata le varie mosse con cui nei primi anni del dopoguerra i sovietici misero in atto questa politica¹⁹, ma le ragioni del suo fallimento meritano un rapido esame, anche perché sono ancora valide.

La politica sovietica perseguiva simultaneamente obiettivi incompatibili tra loro. Gli appelli al nazionalismo tedesco e gli sforzi di assicurarsi l'obbedienza dei tedeschi contrastavano con la linea di sfruttamento spietato e di brutale oppressione politica seguita nella zona

¹⁸ Hoffmann, *Gulliver's Troubles*, cit., p. 436.

¹⁹ Su questo argomento vedi Croan, *op. cit.*, e Schwartz, *Vom Reich zur Bundesrepublik*, cit., pp. 203-69.

sovietica. Inoltre, nell'opinione pubblica tedesca allignavano sentimenti antisovietici — in parte risalenti a un periodo precedente — e una paura traumatica di essere schiacciati dalla Russia, e ambedue questi timori erano rafforzati dal blocco di Berlino e più tardi dall'attacco comunista in Corea. La politica occidentale che offriva allo stesso tempo la sicurezza e la possibilità di una riabilitazione aveva quindi molte più attrattive per la RFT di quella sovietica. I sovietici inoltre non riuscirono a ottenere un appoggio considerevole tra le principali forze politiche della parte occidentale della Germania. I socialdemocratici di Kurt Schumacher, nonostante il loro atteggiamento critico nei confronti di alcune mosse degli Alleati occidentali, erano fondamentalmente filooccidentali e anticomunisti, e rifiutarono tutte le offerte di collaborazione rivolte loro dal partito comunista. Infine (e in questo sia i sovietici, sia i socialdemocratici che avevano adottato una linea rigidamente nazionalista sbagliarono nella loro valutazione del clima politico della Germania) gli appelli al nazionalismo non potevano certo ottenere una risposta favorevole in una Germania che era entrata in una fase antinazionalista e aveva trovato un nuovo significato nell'idea di un'unità europea che trascendesse il vecchio stato-nazione.

Gli elementi contraddittori della politica sovietica continuarono a esistere anche quando l'appello sovietico per l'unità tedesca venne espresso nei termini di una diplomazia più flessibile; questa fase cominciò nel 1952, con la nota che proponeva negoziati sulla neutralizzazione. Proprio nello stesso momento, infatti, il governo della zona sovietica entrò in una fase di ulteriore insprimento autoritario. Secondo tutte le testimonianze reperibili l'URSS stava preparando una nuova iniziativa sulla questione tedesca quando l'insurrezione del giugno del 1953 nella Germania Orientale cambiò drasticamente la situazione, costringendo i russi ad appoggiare

quell'Ulbricht che, sembra, si preparavano a silurare²⁰. Di fronte all'atteggiamento dell'Occidente, divenuto piú rigido dopo l'insurrezione, ogni altra azione avrebbe gravemente minato la posizione sovietica nella RDT e nell'Europa Orientale.

All'incirca da questo momento in poi l'interesse dell'URSS a rafforzare la RDT come entità statale separata si fece sempre piú chiaro, anche se questo obiettivo venne menzionato esplicitamente soltanto nel 1955, quando la RFT entrò nella NATO. Rifiutando un intervento delle quattro potenze per la riunificazione, l'URSS propugnava negoziati diretti « tra i due stati tedeschi » per la riunificazione e appoggiò le proposte della RDT per una « confederazione ».

A partire dalla costruzione del Muro di Berlino nel 1961, le dichiarazioni sovietiche in favore dell'unità tedesca cessarono completamente. Anzi, nel marzo del 1965 il ministro degli esteri Gromyko asserí, come abbiamo già ricordato, che l'unità tedesca poteva non essere raggiunta "mai", perché i due regimi erano diventati troppo diversi tra loro. Sarebbe prematuro però concludere che l'URSS abbia rinunciato definitivamente a giocare la carta dell'unità tedesca. Un'eventuale futura proposta di riprendere i negoziati potrebbe essere il segno dell'inizio di una nuova fase espansionista. Vero è che in questi due paesi, come ha osservato Pierre Hassner in un lucido studio, l'idea di un nuovo sistema di sicurezza europea è sfruttata piú che altrove e la ricerca di questo sistema è mossa soprattutto da obiettivi politici che non hanno nulla a che vedere con la sicurezza; ma gli obiettivi sovietici rimangono ambivalenti anche se, come scrive Hassner, « non sembra troppo arrischiato sostenere che l'URSS tenderà sempre a preferire un accordo bilaterale con un altro paese la cui collaborazione le è necessaria o che spera di dominare,

²⁰ V. Arnulf Baring, *Der 17. Juni 1953*, Köln, 1965, e Carola Stern, *Ulbricht. Eine politische Biographie*, Köln, 1964, pp. 170-8.

piuttosto che un sistema di sicurezza collettivo che metta fine alle alleanze e alle sfere di influenza »²¹.

L'unica cosa che ha impedito all'URSS di sfruttare fino in fondo l'idea dell'unità tedesca in passato e che può continuare a impedirglielo in futuro è il rischio che correrebbe se perseguisse seriamente questo obiettivo. Ogni soluzione che non rispecchi le condizioni da essa richieste — anche una neutralizzazione — significa concessioni da *ambidue* le parti. La questione è intrinsecamente fluida e imprevedibile, e, data la precarietà della posizione della RDT e del ruolo sovietico nell'Europa orientale (per citare solo due dei problemi che verrebbero sollevati dalla neutralizzazione) è probabile che l'URSS preferisca rimandare ogni mossa finché non offra la prospettiva di vantaggi più sicuri.

Prima che la situazione sia matura per una genuina proposta sovietica di una Germania unita e neutrale, può darsi che l'URSS si decida a compiere il passo a cui ho già accennato: la semplice *proposta* di un negoziato per la neutralizzazione, in cambio di vaghe promesse sull'unità potrebbe infatti avere un effetto disgregatore se i legami della Germania con l'Occidente si fossero allentati e se, in seguito alla delusione per l'insuccesso di ogni tentativo di avvicinarsi a una soluzione del problema tedesco, certe correnti interne che cercano una scorciatoia all'unificazione avessero preso il sopravvento nella RFT. Nella Germania Occidentale, questi problemi, com'è comprensibile, sono molto sentiti. Gli accaniti dibattiti interni sul riarmo, sull'integrazione con l'Occidente e sulla neutralizzazione, che hanno scosso la RFT verso la fine degli anni '40 e l'inizio degli anni '50, sono testimoni della violenza delle emozioni (rese più intense dal senso di insicurezza), che questi problemi possono suscitare. Nuovi conflitti tra fazioni opposte, fautrici di deviazioni dalla linea prettamente oc-

²¹ Pierre Hassner, *Change and Security in Europe. Pt I. The Background*, in « Adelphi Paper », n. 45, Londra, Istituto per gli studi strategici, 1968, p. 20.

cidentale o da quella della neutralità, sottoporrebbero a una grave tensione la struttura politica della RFT. Inoltre, una proposta sovietica provocherebbe accesi dibattiti nell'Occidente, aggraverebbe le attuali divergenze politiche e metterebbe in pericolo le istituzioni e le alleanze esistenti. Potrebbe anche — e questo è il pericolo piú grave per la RFT — isolarla dalle altre potenze occidentali.

Cosí, sebbene la RFT sia sempre piú disposta a tentare nuove vie politiche e nonostante una certa tensione nei suoi rapporti con le potenze occidentali, per i sovietici la situazione è ben lontana dal punto in cui varrebbe la pena di giocare la carta dell'unità tedesca. Che la situazione in Germania e in Europa si deteriori o no al punto da rendere prevedibile un'iniziativa sovietica dipende in parte da come gli Alleati occidentali trattano l'obiettivo tedesco dell'unità, ed è questo il problema a cui ora rivolgeremo la nostra attenzione.

La riunificazione come obiettivo comune: una necessità per l'Occidente?

Se le potenze occidentali hanno forti motivi per osteggiare l'unificazione della Germania, quali motivi, all'opposto, potrebbero indurle a sostenere il principale obiettivo della politica estera tedesca che è proprio la riunificazione? Anche solo *sollevare* la questione seriamente e non limitandosi alle parole, significa mettere in discussione l'esistenza della NATO, l'integrazione europea e altre strutture dell'alleanza con l'Occidente, e significa anche mettere in discussione le analoghe istituzioni dell'Est. Quasi tutte le potenze occidentali temono le incerte conseguenze di cambiamenti riguardanti la Germania. Di fronte agli argomenti che si oppongono alla riunificazione tedesca, è possibile una argomentazione che dimostri come l'appoggio all'unità tedesca rientri nell'interesse dei paesi occidentali?

Alcune voci dell'opinione pubblica occidentale (e in

Gran Bretagna piú che in ogni altra grande potenza, queste voci si son fatte sentire) hanno esortato la Germania e l'Occidente nel suo complesso ad accettare la divisione della Germania come definitiva e hanno sostenuto con sempre maggior insistenza che il progetto della riunificazione perseguito dalla RFT costituisce un'inutile rivolta contro il verdetto della storia, se non una diretta minaccia alla pace. Ma questa argomentazione tende a sottovalutare l'effetto disgregativo che avrebbe in Germania e in Europa l'abbandono di quello che i tedeschi continuano a considerare il loro obiettivo piú importante.

Che cosa succederebbe se l'Occidente smettesse di appoggiare l'unità tedesca? Ovviamente non ci sarebbero conseguenze immediate per quel che riguarda la divisione stessa, dal momento che è improbabile che l'attuale stato dell'Europa subisca drastiche modifiche nel prossimo futuro, sia che l'Occidente appoggi l'unità della Germania, sia che non l'appoggi affatto. Ma per quel che riguarda i rapporti della RFT con l'Occidente e la sua stabilità interna, il fatto che venga a mancare l'appoggio al principale obiettivo della sua politica estera probabilmente avrebbe conseguenze disastrose, perché una simile decisione romperebbe una promessa formulata ripetutamente a Bonn in trattati internazionali e toglierebbe il terreno sotto i piedi alle correnti politiche della RFT che hanno giustificato una linea di riconciliazione e di integrazione con l'Occidente sostenendo che avrebbe giovato alla causa nazionale dell'unità. Un simile voltafaccia dell'Occidente nei confronti di un paese che ha fatto tutto il possibile per mostrarsi un fedele alleato probabilmente provocherebbe un profondo risentimento e minerebbe non solo i rapporti della RFT con l'Occidente ma anche l'attuale sistema di alleanze. Allo stesso tempo un simile sviluppo riacutizzerebbe il profondo senso di insicurezza della Germania Occidentale e il trauma da isolamento cui abbiamo già accennato.

Ma — fatto piú importante — a lunga scadenza è interesse dell'Occidente attenuare in qualche modo la divisione. Se la distensione deve condurre a un assetto duraturo in Europa, è inconcepibile che un simile processo escluda il cuore stesso del continente. Questo è tanto piú vero in quanto esiste un'intensa interazione tra la Germania, con la sua posizione strategica, e il sistema internazionale nel suo complesso. Questa constatazione però non va confusa con l'affermazione, sostenuta un tempo dai tedeschi occidentali, che la riunificazione rappresenta una condizione indispensabile per la distensione. Quale che sia la logica e lo scopo di questa posizione, gli avvenimenti degli ultimi anni hanno dimostrato che in realtà la distensione può almeno *cominciare* anche senza la riunificazione. Ma continuerà a essere impossibile che la distensione crei un ordine migliore e piú stabile in Europa se non si sarà risolto il problema della Germania.

L'interesse dell'Occidente ad appoggiare l'obiettivo a lungo termine dell'unità tedesca è altrettanto urgente in un'altra area. È il risultato di un paradosso semplice, ma insolubile: se le potenze occidentali preferiscono che la RFT continui a essere un'alleata minore che dipende da loro per il raggiungimento del suo fondamentale obiettivo nazionale, allora esse devono necessariamente appoggiare questo obiettivo, sebbene la maggior parte di loro nutra gravi riserve a questo proposito.

Nonostante le sue notevoli risorse economiche e demografiche, la RFT ha avuto un'influenza relativamente secondaria sui problemi piú importanti delle relazioni tra Est e Ovest. Come abbiamo visto, questa posizione particolare ha due origini. In primo luogo, è il risultato della sconfitta tedesca nella seconda guerra mondiale. Dall'altra parte, le restrizioni alla sovranità della RFT non sono state solo imposte, ma anche accettate e osservate volontariamente. Il ruolo di secondo piano della Germania e l'assunzione da parte degli alleati delle principali responsabilità sul futuro della Germania erano,

come abbiamo già visto, uno dei contributi tedeschi a quello che piú sopra abbiamo chiamato il « pacchetto di accordi » tra la nascente repubblica di Bonn e le potenze occidentali. L'articolo 2 della « Convenzione sulle relazioni tra le tre potenze e la Repubblica Federale Tedesca » del 1954 cosí stipula:

In vista della situazione internazionale che finora ha impedito l'unificazione della Germania, le tre potenze conservano i diritti e le responsabilità che finora hanno esercitato o detenuto, riguardanti Berlino e la Germania intera, ivi inclusa la unificazione della Germania e un accordo di pace.

Inoltre altri accordi conclusi nella stessa occasione limitano o vietano la produzione di certe armi, tra cui quelle nucleari. Un fatto importante che viene spesso trascurato è che l'URSS nel suo « Trattato d'amicizia » con la RDT del giugno 1964 riaffermava le proprie prerogative sovrane in Germania nell'articolo 9: « Questo trattato non modifica i diritti e gli obblighi derivanti ad ambedue le parti da altri accordi bilaterali e internazionali, incluso l'accordo di Potsdam ».

Dal crollo del Terzo Reich è trascorso ormai quasi l'intervallo di una generazione; i due terzi dell'attuale popolazione tedesca non erano ancora nati o erano bambini nel 1945, quindi sono meno sensibili dei piú anziani al peso di un'eredità di cui non si sentono responsabili. Perciò le clausole che limitano la sovranità tedesca, se continuano ad avere un valore legale, vanno perdendo l'influenza morale e politica originariamente conferita loro dalla sconfitta e dal senso di colpa dei tedeschi.

La questione ha un aspetto diverso, però, se guardiamo alla seconda ragione per cui la Germania ha assunto una posizione particolare tra le potenze occidentali. Finché la riunificazione e la libertà di Berlino rimangono i principali obiettivi della politica estera tedesca, la RFT continua ad avere un forte incentivo ad accettare un ruolo di secondo piano nel sistema occidentale a patto di ricevere in cambio dagli alleati l'indispensabile ap-

poggio per l'unificazione. Grazie alla sua motivazione positiva questa restrizione viene accettata da tutti i gruppi politici tedeschi, e, viste le circostanze, non è probabile che la RFT metta in discussione questa sua condizione anche se l'eredità della sconfitta dovesse perdere in parte il suo significato. La RFT si rende conto che il problema tedesco non può essere risolto senza l'aiuto degli alleati. Le implicazioni di questo particolare legame sono sempre state comprese meglio dai francesi sotto De Gaulle che dagli inglesi. La simpatia e l'appoggio che la Francia ha dato al principale obiettivo della Germania rientrano nella visione gollista di un'Europa unita, ma corrispondono anche all'interesse della Francia, dal momento che tendono a conservare le distanze tra i due paesi: la Germania infatti dovrebbe accontentarsi del ruolo di socio minore al fianco della Francia, che in contropartita tiene presenti gli interessi tedeschi e li promuove.

Se la Francia (o, per quanto riguarda ciò, anche la Gran Bretagna) si propone di eliminare la Germania come rivale per l'egemonia europea o semplicemente come potenza che potrebbe servirsi delle proprie risorse per assumere una parte più rilevante in questa area, è quasi indispensabile che essa appoggi l'unità tedesca²². (Come vedremo più avanti, l'appoggio a questa causa è stato reso meno costoso da quando si è preso a definire la riunificazione tedesca un prodotto del processo storico di unificazione europea.) Naturalmente questo ragionamento può essere capovolto: la RFT può servirsi del fatto che essa continua ad accettare un rango inferiore per esercitare sulle sue alleate pressioni affinché l'appoggino nell'obiettivo di eliminare la divisione.

Perciò se gli Stati Uniti, la Francia o la Gran Bretagna dovessero smettere di appoggiare la riunificazione tedesca come obiettivo a lungo termine, la cosa aprirebbe

²² Per una interpretazione diversa, ma stimolante, vedi John Newhouse, *Collision in Brussels: The Common Market Crisis of 30 June 1965*, New York, 1967, pp. 151-85.

be piú problemi di quanti ne risolverebbe. Una simile mossa lascerebbe alla Germania solo le proprie risorse per un'azione autonoma: siccome queste ultime sono estremamente limitate, la Germania probabilmente si sentirebbe obbligata a liberarsi dalle restrizioni poste alla sua sovranità, dal momento che non riceverebbe piú in cambio di queste ultime l'appoggio desiderato.

La politica estera della Germania nel dopoguerra, come ha giustamente notato Alfred Grosser, è stata caratterizzata dal rifiuto di pensare in termini globali. La Germania ha rinunciato ad ambizioni piú ampie, e, non senza un certo « germanocentrismo », tende a vedere ogni problema della politica internazionale alla luce della divisione tedesca²³. Ma questa situazione indica l'esistenza di un potenziale dinamico nella politica occidentale: il fatto che si continui ad appoggiare l'unità tedesca crea incentivi e una struttura costruttiva all'interno della quale gli interessi tedeschi possono essere soddisfatti senza necessariamente bloccare la « politica di movimento » in Europa.

Ma, per tornare al paradosso cui abbiamo accennato prima, come è possibile per le potenze occidentali appoggiare l'obiettivo dell'unità tedesca che molte di loro sono tutt'altro che ansiose di veder realizzato? Una via d'uscita per questo dilemma — e sarebbe una soluzione gradita a molti — sta nel dare la cosa per scontata. Dal momento che ogni passo avanti verso la riunificazione tedesca è molto difficile ed è improbabile che nel prossimo futuro se ne possano compiere, aderire a questo obiettivo non costa molto. Se ci si fonda così sulla speranza che basti sostenere a parole la causa dell'unità tedesca senza essere mai costretti ad atti piú concreti, è facile cedere alla tentazione di adempiere solo con vuote dichiarazioni alla necessità di appoggiare la RFT, con beneficio d'inventario sull'eventuale riunificazione della Germania.

²³ Grosser, *Die Bundesrepublik*, cit., p. 57 e ss.

Anche se in questo momento è comodo, a lungo andare questo atteggiamento può rivelarsi controproducente. Innanzitutto sarebbe difficile nascondere per un lungo periodo le proprie vere intenzioni; inoltre, se e quando la tendenza sempre più forte in Occidente a eliminare la divisione dell'Europa mediante un nuovo sistema di sicurezza e un « impegno pacifico » dovesse condurre ad un'azione più estesa di quella attuale, sarebbe difficile continuare a nascondersi dietro formule verbali, dato che simili iniziative dovrebbero interessare anche i problemi della Germania divisa. Da quel momento in poi i governi occidentali dovrebbero elaborare e rivelare pienamente le loro opinioni e i loro propositi circa l'eventuale soluzione del problema.

Il bisogno di trincerarsi dietro un sipario di parole, però, è diminuito. Anche se i governi occidentali continuano a nutrire qualche preoccupazione di fronte alla idea della nascita di un nuovo e forte Reich, l'appoggio a un'eventuale riunificazione della Germania è diventato più facile perché è cambiato il concetto di che cosa sarebbe la Germania di nuovo unita. I tedeschi stessi hanno cominciato a valutare in maniera nuova la possibile forma dell'unità e i suoi intenti e a studiare strategie alternative per raggiungerla. Come vedremo più avanti, questi ripensamenti si propongono di dare una risposta alle obiezioni e alle riserve su cui si è fondato fra le potenze non tedesche il timore delle possibili conseguenze della riunificazione. Per questa ragione, l'abisso che prima divideva i tedeschi dai non tedeschi nel loro punto di vista comincia a essere colmato per quanto riguarda alcuni problemi. Il ripensamento tedesco sulla riunificazione sta modificando alcune delle premesse fondamentali su cui si baserà la futura evoluzione dei rapporti tra Est e Ovest in Europa. Tenendo presenti questi fatti passeremo ora ad analizzare i cambiamenti nell'ordine di priorità degli obiettivi della *Deutschlandpolitik* della RFT.

La nascita di una nuova politica estera nella Repubblica Federale

I mutamenti nel sistema internazionale della guerra fredda hanno esercitato un'influenza profonda sulla politica della riunificazione che la RFT ha perseguito fin dalla sua fondazione. Ne è risultato che tutti i principali ingredienti di quella politica sono stati modificati radicalmente o almeno in misura notevole nel passato recente. La « svolta nel problema tedesco » cui abbiamo accennato all'inizio di questo saggio è perciò più evidente che altrove, e probabilmente anche più importante, nella politica di Bonn sull'unificazione.

In che modo è cambiata la *Deutschlandpolitik* della RFT? Definiamo prima brevemente quali furono le principali componenti della politica tedesca sulla riunificazione e la loro evoluzione. Schematizzando, la politica del dopoguerra si può compendiare in sei dogmi principali¹:

1) L'unità si doveva raggiungere mediante l'eliminazione a breve scadenza del dominio comunista nella Germania Orientale, con libere elezioni, o con il rovesciamento del governo comunista dall'interno e l'instaurazione di istituzioni pantedesche. Questo dogma è cambiato completamente. Il centro del concetto di riunificazione non è più l'unità istituzionale, ma piuttosto

¹ Una vigorosa presentazione della *Deutschlandpolitik* di Bonn si trova in Wilhelm G. Grewe, *Deutsche Aussenpolitik der Nachkriegszeit*, Stuttgart, 1960, e in Ernst Majonica, *Deutsche Aussenpolitik*, Stuttgart, 1965.

la preservazione del comune retaggio nazionale e il miglioramento delle condizioni politiche nella Germania Orientale: a questo si deve arrivare attraverso un processo storico che potrà anche sfociare nell'unità istituzionale. Ma non si può stabilire in anticipo la forma che prenderanno le istituzioni.

2) Dal momento che il governo della RFT, a differenza di quello della RDT, era stato liberamente eletto, solo la prima aveva il diritto di parlare a nome di tutti i tedeschi, ivi inclusi quelli che vivevano sotto il regime comunista (*Alleinvertretungsanspruch*). Questo punto di vista cominciò a modificarsi nel 1967 quando vennero instaurati rapporti diplomatici con la Romania e per la prima volta la Germania si trovò a essere rappresentata da due governi in un paese che non era l'URSS: si indeboliva così implicitamente la pretesa di Bonn di essere l'unica rappresentante legale dell'intera Germania. Il governo della RFT si rese conto che continuando a seguire rigidamente questa linea avrebbe non solo reso difficile il dialogo che sperava di poter avviare con Berlino Est, ma anche ostacolato l'instaurazione di rapporti con i governi dell'Europa Orientale, sottoposti a forti pressioni da parte della RDT perché respingessero quest'« insolente » pretesa della RFT di essere portavoce anche dei tedeschi dell'Est.

3) Fino al momento della riunificazione (e proprio allo scopo di non precluderla) non si doveva riconoscere il regime comunista o prendere contatti ufficiali con esso, ma al contrario dargli l'ostracismo tutte le volte che fosse possibile. Questa politica venne completamente capovolta in favore del principio del « vivi e lascia vivere »: e si videro il cancelliere Kiesinger che scambiava messaggi con il premier Stoph e i membri del governo della RFT che assicuravano le autorità della RDT di non desiderare affatto la loro caduta.

4) Allo scopo di tenere isolato il regime comunista e di impedire il riconoscimento internazionale della divi-

sione tedesca, la RFT rifiutava di avere rapporti diplomatici con i governi che avevano riconosciuto la RDT, ad eccezione dell'URSS (Dottrina di Hallstein). Questa politica è stata in parte riveduta, dal governo di Erhard per primo e ora da quello della Grande Coalizione. Questa revisione si è limitata all'instaurazione di rapporti con i regimi comunisti europei: la Romania è stato il primo paese in cui questa nuova politica ha dato i suoi frutti e la Jugoslavia il secondo.

5) Finché la riunificazione tedesca rimaneva obbligo e responsabilità delle quattro grandi potenze, se l'Occidente mirava alla diminuzione della tensione, l'unità doveva essere un requisito indispensabile per ottenerla. Questo principio, che rappresentava una sorta di dispositivo di sicurezza per il caso che la « politica di forza » fosse fallita, è stato completamente capovolto: il nuovo governo tedesco ritiene che l'unità può essere raggiunta solo *in seguito* alla distensione. Il contributo migliore che i tedeschi possono offrire per promuovere la riunificazione è perciò favorire la distensione mediante la loro attività diplomatica.

Dopo questa sintesi dei cambiamenti avvenuti nella politica estera tedesca sull'unificazione, esamineremo più da vicino le modifiche subite dalle sue componenti. Prima però dovremo dare uno sguardo alla fisionomia originaria della politica tedesca e al carattere della sua evoluzione.

La vecchia politica in un ambiente in via di trasformazione.

Le componenti della politica della RFT che abbiamo enumerato nel paragrafo precedente erano abbastanza coerenti, non solo tra loro, ma anche di fronte all'alleanza occidentale. L'essersi schierata inequivocabilmente dalla parte dell'Occidente, l'aver partecipato all'integrazione europea come alla cooperazione e all'opera difensiva dell'Occidente, erano il complemento del-

la politica estera della RFT nei confronti dell'Europa Orientale. Inoltre le potenze occidentali diedero il loro pieno ed esplicito appoggio ad ognuno dei principali dogmi politici della RFT sulla riunificazione.

Il proposito della RFT di eliminare il regime comunista in Germania Orientale era solo un aspetto della guerra fredda circoscritto ai rapporti tra le due parti del paese. Non bisogna dimenticare che i capi politici della Germania Occidentale avevano preso la cruciale decisione di fondare la RFT proprio nell'atmosfera creata dal blocco di Berlino. Le loro proposte di unificazione — costantemente imperniate sulla rivendicazione di libere elezioni — riflettevano la certezza che la « politica di forza » avrebbe causato prima o poi la caduta del comunismo nell'Europa centrale e orientale; la vittoria del sistema occidentale nella Germania Orientale avrebbe automaticamente assicurato la riunificazione. Da questa posizione nasceva dapprima il rifiuto di accettare, riconoscere o trattare con il governo comunista della Germania Orientale, poi la Dottrina di Hallstein, mirante ad isolare il regime e a impedire il riconoscimento internazionale della divisione, infine il rifiuto di riconoscere come definitivo lo *status quo* territoriale; quest'ultima veniva considerata una concessione inutile e pericolosa.

Coerente con questa politica era la volontà di evitare ogni rapporto con il mondo comunista e limitare il ruolo della Germania Occidentale a una partecipazione attiva al fronte anticomunista. L'instaurazione di rapporti diplomatici con l'URSS costituì un'eccezione (e non mancò di sollevare preoccupazione fra gli Alleati occidentali). Era di vitale importanza impedire sia che lo *status quo* della divisione tedesca diventasse permanente, sia che i tentativi di migliorare i rapporti tra Est e Ovest escludessero la Germania. L'affermazione di Bonn che la divisione della Germania era la principale fonte di tensione in Europa, e che perciò la riunificazione tedesca era necessaria per la distensione, discen-

deva logicamente dalla premessa fondamentale di questa posizione. Questo però significava anche che i tedeschi dell'Ovest dovevano ricordare agli Alleati il problema tedesco tutte le volte che questi ultimi tentavano nuove vie per diminuire la tensione con il mondo comunista.

L'impulso accresciuto di quelle forze dell'ambiente internazionale che miravano a superare la guerra fredda valse solo ad aumentare il timore degli uomini politici della Germania Occidentale che la divisione potesse diventare definitiva. Per conseguenza i capi della RFT continuarono a sostenere con intransigenza anche maggiore di prima che la divisione era la causa principale della tensione. Questo per varie ragioni. Se la divisione della Germania non fosse stata piú considerata il maggiore problema europeo, i non tedeschi avrebbero potuto perdere il desiderio di eliminarla. Le sollecitazioni e i frequenti riferimenti ad incidenti violenti al muro di Berlino e lungo la cortina di ferro servivano a ricordare l'esistenza del problema e a sottolineare la sua importanza. Inoltre era necessario placare il timore sempre piú diffuso nella RFT che, in un mondo in cui le vecchie linee di divisione stavano crollando, i tentativi sempre piú fruttuosi di raggiungere la distensione potessero lasciar fuori del tutto la Germania. L'« incubo della coalizione » della Germania di Bismarck ricompariva cosí sotto la forma della paura dell'*Einkreisung* (accerchiamento) o di accordi bilaterali tra un alleato occidentale e l'Unione Sovietica a spese della Germania, soprattutto durante l'ultimo periodo del governo di Adenauer. Le iniziative autonome della Gran Bretagna nei confronti di Mosca e i crescenti impegni di De Gaulle nell'Europa Orientale accrebbero le preoccupazioni in Germania.

Man mano che le pressioni in favore della distensione si facevano piú forti, si raffreddava la simpatia degli alleati occidentali nei confronti degli sforzi della RFT per tenere aperta la questione della Germania. All'inizio degli anni '60, soprattutto dopo l'elezione di Ken-

nedy, molti dirigenti politici occidentali ritenevano che una politica basata sulla sfida all'Est e il cui successo dipendeva dalla *vittoria* dell'Occidente fosse solo un peso e un ostacolo al progresso (anche se in precedenza l'avevano condivisa). Soprattutto il tipo di unità istituzionale cui la RFT mirava sembrava piú irrealizzabile che mai; trattare l'unificazione come presupposto indispensabile per la distensione equivaleva opporsi a quest'ultima. Questo cambiamento di prospettiva fu anche piú radicale per quel che riguardava la politica della RFT circa i confini: il rifiuto dello *status quo*, che una volta aveva un significato ed era appoggiato dall'Occidente, ora sembrava una minaccia alla pace e un ostacolo a un riavvicinamento tra Est e Ovest.

Anche i tentativi piú deboli o piú coperti della Germania Occidentale di impedire che lo *status quo* diventasse permanente cominciavano a essere visti da altri paesi come un ostacolo alla distensione tra Est e Ovest. Tipiche di questa posizione dei tedeschi erano le attività del *Kuratorium Unteilbares Deutschland* (Consiglio per una Germania indivisibile), un'istituzione non di parte e appoggiata dal governo, i cui compiti vennero cosí definiti dal presidente Lübke nel dicembre del '64: « Fungere da sentinella contro il pericolo che ci si abitui allo *status quo* della divisione del nostro popolo » e mantenere viva una « salutare inquietudine » sulla divisione della Germania². Questo obiettivo era stato formulato piú energicamente nel 1963 da Johann Gradl, allora deputato di Berlino della CDU e piú tardi ministro dei rifugiati e degli espulsi del governo di Erhard: « Dobbiamo perciò cercare di diventare garbatamente insistenti e dare sui nervi alla gente. Quando dico garbatamente voglio dire in maniera non violenta ma incalzante, senza perdere occasione per farci avanti con le nostre richieste »³.

² « Bulletin », 9 dicembre 1964.

³ Johann Baptist Gradl, *Ist Wiedervereinigung aktuell?*, in *Deutsch-*

Analogamente, la politica di Bonn nei confronti del governo della Germania Orientale diventò sempre meno fruttuosa verso la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '60. Il rifiuto di prendere contatti con il regime comunista perché questo sarebbe equivalso a un riconoscimento della RDT e quindi alla rinuncia da parte della RFT a ogni proposito di unificazione, aveva un senso finché 1) era incerto se l'URSS avrebbe o no acconsentito all'unificazione, 2) il regime della RDT sembrava prossimo al crollo e 3) la ricostituzione di istituzioni tedesche era considerata l'obiettivo più urgente e raggiungibile in un prossimo futuro. Ma la politica sovietica cominciò a dare l'impressione che una prossima unificazione fosse senz'altro da escludersi. Il regime della RDT diventava sempre più forte⁴, e la lotta anticomunista che avrebbe dovuto render possibile l'unità tedesca sotto forma di istituzioni comuni era stata sostituita da una azione volta a diminuire la tensione tra Est e Ovest.

All'interno della RFT la politica di Bonn cominciò a essere criticata perché, rifiutando qualsiasi provvedimento che non conducesse allo *status quo ante bellum* (seconda guerra mondiale), la RFT si condannava a una inattività di lunga durata e contribuiva a rendere più marcata la divisione, al punto da far sí che le divergenze e gli antagonismi tra le due parti della Germania rendessero impensabile una riunificazione. La politica di Bonn aveva avuto come conseguenza, sostenevano i cri-

land und die Welt, a cura di H. A. Jacobsen e O. Stenzl, München, 1964, p. 211.

⁴ Due studi confermarono questo fatto in un momento cruciale dell'evoluzione dell'opinione tedesca occidentale; il primo è il resoconto di un viaggio, il secondo uno studio accademico: Marion Gräfin Dönhoff, Rudolf Walter Leonhardt, Theo Sommer, *Reise in ein fernes Land*, Hamburg, 1964; Ernst Richert, *Das Zweite Deutschland*, cit. Un esame sociologico è *Studien und Materialien zur Soziologie der DDR* a cura di Peter Christian Ludz, numero speciale del « *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* » (1964), 8. V. anche due saggi interpretativi: Ralph Dahrendorf, *Society and Democracy in Germany*, Garden City, 1967, pp. 419-50; Jean Edward Smith, *The Red Prussianism of the German Democratic Republic*, « *Pol. Science Quarterly* » (1967), pp. 368-85; uno studio giornalistico con conclusioni discutibili è Welles Hangen, *The Muted Revolution*, New York, 1966.

tici, una « psicosi del riconoscimento » tale che la RFT aveva ripetutamente trascurato opportunità di mantenere o ravvivare i legami con l'altra parte della Germania. La RFT si trovava di fronte a un dilemma: le sue relazioni con Berlino Est avrebbero avuto come conseguenza il riconoscimento della divisione oppure — e qui mi si permetta di citare un articolo da me scritto in quel periodo — si poteva sostenere che « il rifiuto di ogni rapporto con l'altra Germania equivaleva a un riconoscimento di fatto della divisione della Germania dato che quest'ultima diventava sempre piú profonda col passare degli anni? »⁵.

Anche se i cambiamenti della politica di Bonn avvennero soltanto negli anni '60, le forze storiche che li determinarono erano sorte negli anni precedenti. La distensione e il consolidamento dei regimi comunisti erano già cominciati negli anni '50. Tuttavia tre avvenimenti degli anni '60 ebbero una particolare importanza nell'evoluzione del pensiero e della politica della Germania occidentale: la costruzione del muro di Berlino nel 1961 e i successivi tentativi di ristabilire una certa libertà di movimento nella città divisa, la politica di distensione del governo Kennedy e gli approcci di Bonn nei confronti dell'Europa Orientale e, infine, le proposte di De Gaulle e la sua politica di superamento della divisione dell'Europa e della Germania.

Il muro di Berlino e le priorità interne: lotta tra l'obiettivo dell'unità istituzionale e le preoccupazioni umanitarie.

In quel famoso fine settimana del 13 agosto 1961 in cui le autorità comuniste con una rapida mossa fecero erigere il muro di Berlino, accadde qualcosa di piú importante della semplice chiusura di una delle ultime vie di fuga per l'Occidente. Berlino, con il suo con-

⁵ Kaiser, « Frankfurter Hefte », gennaio 1966, p. 4.

tatto relativamente privo di restrizioni tra le due parti della Germania, era l'ultimo residuo della Germania unita di un tempo. La città aperta era una minaccia alla sopravvivenza dell'economia comunista e una sfida gravissima al regime della Germania Orientale. Era diventata un simbolo del carattere instabile e « aperto » del problema tedesco ed era l'ultimo rifugio della vecchia speranza che la corrente della storia potesse ancora volgersi a favore dell'unità tedesca attraverso la vittoria delle istituzioni e del governo occidentale. Quando il muro di Berlino venne costruito provocando solo proteste verbali da parte delle potenze occidentali, i tedeschi capirono chiaramente alcune cose: primo, che la « politica di forza » non aveva raggiunto i suoi obiettivi offensivi e non aveva mantenuto le sue promesse, secondo, che il regime comunista della Germania Orientale non poteva crollare nel prossimo futuro ed era ormai stabilmente impiantato, ultimo, che il sistema internazionale dell'emisfero settentrionale si era davvero cristallizzato, nonostante tutto, intorno alla divisione dell'Europa e della Germania in due zone d'influenza; questa struttura era in un certo grado permanente e non si poteva sperare che cambiasse in maniera decisiva nel prossimo futuro.

Per la prima volta dal grande dibattito fra l'opposizione e il governo verso la fine degli anni '40 e l'inizio degli anni '50, si riprese in esame la direzione fondamentale e lo scopo ultimo della politica estera della RFT. Anzi i contributi più importanti al dibattito che doveva modellare l'opinione tedesca e determinare la svolta politica vennero dati *post murum*. (L'unica eccezione degna di nota fu la provocatoria proposta di Karl Jaspers del 1960, su cui ritorneremo.) Il muro di Berlino fu una svolta decisiva nella storia della Repubblica federale.

Dal momento che gli avvenimenti del 1961 avevano chiarito che l'unità non era realizzabile a breve termine, la parte centrale della politica di unificazione di

Bonn, cioè l'instaurazione di comuni istituzioni (occidentali naturalmente), non aveva più una ragion d'essere. In Germania alcuni osservatori politici sollevarono il problema se la RFT, anziché considerare la ricostituzione di comuni istituzioni il suo obiettivo più urgente, non dovesse invece dare la precedenza alla creazione di condizioni di vita più sopportabili nella Germania Orientale e alla liberalizzazione del suo regime, cercando allo stesso tempo di rinnovare o di preservare la coesione tra le due parti del paese. Da molto tempo si era ritenuto nella RFT che solo l'unità tedesca potesse ridare la libertà ai tedeschi orientali. Anche se questo era indubbiamente vero (se l'unità fosse stata realizzata secondo le condizioni occidentali), gli oppositori di questa tesi sostenevano che il problema vero non era questo, finché l'URSS si rifiutava di permettere la formazione di una Germania unita « occidentale ». Se la liberalizzazione della Germania Orientale dipendeva dall'unificazione, nessuno di questi due obiettivi era raggiungibile.

La proposta di un cambiamento nell'ordine di importanza degli obiettivi di Bonn era stata formulata per la prima volta e in maniera provocatoria da Karl Jaspers nel 1960: egli suggeriva che la RFT rinunciassi alla sua primaria esigenza, l'unità, se in cambio si poteva ottenere la libertà dei tedeschi orientali⁶. La sua proposta suscitò un'opposizione violenta e diede il via a una vivace polemica. Tutti e tre i partiti principali la rifiutarono, nonostante il fatto che suggerimenti analoghi fossero comparsi in diverse dichiarazioni ufficiali. Durante un dibattito al Bundestag nel marzo del 1958 il cancelliere Adenauer aveva dichiarato: « Io mi preoccupo perché si arrivi finalmente a una situazione che permetta a 17 milioni di tedeschi al di là della cortina di ferro di vivere come vogliono. Perciò ritengo che

⁶ Jaspers elaborò ulteriormente le sue proposte e le pubblicò in *Lebensfragen der deutschen Politik*, cit.

dovremmo guardare tutta la questione non in una prospettiva nazionale, nazionalistica o di potenza, ma tenendo presenti piuttosto le costrizioni che 17 milioni di tedeschi hanno subito, l'imposizione cioè di un modo di vivere e di pensare che essi non desiderano ». Durante lo stesso dibattito il ministro della difesa Strauss aveva fatto un'analogia dichiarazione, e Adenauer la reiterò nell'ottobre del 1962⁷. Secondo le memorie di Adenauer, egli tentò due volte in conversazioni con l'ambasciatore sovietico a Bonn e con il vice primo ministro Mikoyan nel marzo e nell'aprile del 1958 di sondare l'interesse sovietico per una « soluzione austriaca » per la Germania Orientale, ponendo così l'accento sulle condizioni di vita dei tedeschi dell'Est piuttosto che su un'unità istituzionale, ma i capi sovietici non diedero alcuna risposta e l'ultimatum di Berlino di Krušev nello stesso anno chiuse la faccenda⁸. Così le dichiarazioni che abbiamo citato rimasero accenni isolati alla possibilità che si potesse modificare l'ordine di precedenza degli obiettivi politici e non divennero una linea politica ufficiale. Nondimeno, il tema centrale di Jaspers venne ripreso da altri, e ulteriormente sviluppato, e in seguito non scomparve mai completamente dal pubblico dibattito finché nel 1966-67 non divenne la posizione ufficiale del governo.

Un altro fattore diede un ulteriore impulso al dibattito sull'ordine di precedenza degli obiettivi politici e lo trasferì nel campo delle alternative strategiche: la questione degli accordi per i lasciapassare a Berlino. Dopo la costruzione del muro, la RDT vietò ai berlinesi dell'Est o dell'Ovest ogni movimento attraverso la nuova

⁷ In quell'occasione Adenauer suggerì che le considerazioni umanitarie erano più importanti di quelle nazionali e che il governo tedesco era disposto a discutere « molti argomenti » a patto che nella RDT si raggiungesse un certo grado di autodecisione. Il testo si trova in Heinrich von Sieglar, *Wiedervereinigung und Sicherheit Deutschlands*, Bonn, 1964, p. 261.

⁸ Konrad Adenauer, *Erinnerungen, 1955-59*, Stuttgart, 1967, vol. III, pp. 369-96.

frontiera. Le autorità di Berlino Ovest avanzarono a piú riprese proposte di negoziati per l'attenuazione del blocco, soprattutto in occasioni speciali come il Natale. Queste iniziative fallirono tutte fino all'inverno del 1963, quando il governo della RDT (non le autorità di Berlino Est) accettarono il negoziato; dopo trattative abbastanza brevi, le due parti decisero di comune accordo che si sarebbero rilasciati lasciapassare ai berlinesi dell'Ovest perché potessero recarsi a visitare i propri parenti a Berlino Est tra il 18 dicembre 1963 e il 5 gennaio 1964. I negoziati avevano avuto inizio con un messaggio del vice primo ministro della RDT al sindaco di Berlino Est ed erano stati condotti dal sottosegretario di stato della RDT e da un alto funzionario dell'amministrazione della città di Berlino Ovest. Il « protocollo » sul rilascio di « lasciapassare agli abitanti di Berlino (Ovest) per visitare i parenti a Berlino (Est) capitale della RDT » venne concluso a nome di queste due istituzioni e i loro rappresentanti lo firmarono⁹.

Questo accordo diventò presto argomento di controversie nella Germania Occidentale, soprattutto perché si sosteneva che i negoziati diretti con il governo della Germania Orientale potevano essere interpretati come un passo verso il riconoscimento di quest'ultima. L'accento a Berlino Est come la « capitale della RDT » in un documento ufficiale firmato da rappresentanti della Germania Occidentale era un fatto senza precedenti. Inoltre, alcuni sostenevano, dal momento che le autorità cittadine di Berlino Ovest non avevano negoziato con i loro colleghi di Berlino Est, la pretesa comunista che Berlino Ovest dovesse essere trattata come un'entità politica a sé stante, separata dalla Repubblica Federale, era stata implicitamente accettata. E in effetti i tedeschi dell'Est posero decisamente l'accento su ambedue questi argomenti nella loro opera di sfrutta-

⁹ Per il testo del protocollo e una breve analisi dei negoziati e delle successive controversie, vedi Gottfried Vetter, *Passierscheine in Deutschland*, in « Europa-Archiv », maggio 1964, pp. 305-18.

mento propagandistico dell'accordo sui lasciapassare¹⁰. Se si tengono presenti le tattiche comuniste per minare l'influenza occidentale a Berlino Ovest e per servirsi del problema di Berlino allo scopo di far crollare il sistema di alleanze occidentali, queste critiche non erano dunque del tutto infondate¹¹.

Gli avvenimenti collegati all'accordo sui lasciapassare portarono alla luce e aggravarono le divergenze politiche tra i due governi di Bonn e di Berlino Ovest che avevano cominciato a svilupparsi fin dal momento della costruzione del muro¹². Il fallimento della politica occidentale e tedesca nei confronti dell'obiettivo del superamento della divisione era stato sentito in maniera piú immediata a Berlino. La sgradevole realtà del muro, le sparatorie, la continua sensazione di vicinanza a un ambiente ostile e la delusione provocata dal fallimento di tutti i tentativi di avvicinare le autorità di Berlino Est sulla base delle premesse della vecchia politica, fornivano il contesto per un ripensamento da parte di Berlino della vecchia *Deutschlandpolitik*. Le proposte di Bahr (su cui riferiremo piú avanti) per una politica meno vincolata ai principi e piú alla concretezza politica sono un esempio di questo ripensamento, e riflettono un disagio molto diffuso, condiviso anche da molti berlinesi che non erano d'accordo con le proposte di Bahr. Il sindaco Brandt (anche lui, al pari di molti berlinesi del partito socialdemocratico, ricettivo alle idee di Kennedy sul miglioramento dei rapporti col mondo comunista) cominciò a fare qualche passo nella direzione di una politica piú flessibile e auspicò che la RFT contribuisse in maniera piú decisiva alla distensione; questo in un momento in cui il governo di Bonn

¹⁰ V. per esempio «Neues Deutschland», 18 dicembre 1963.

¹¹ I limiti di questo studio non ci permettono di esaminare questo accordo alla luce della posizione strategica di Berlino. Per ulteriori letture su questo argomento v. i lavori di Henry A. Kissinger, John Mander, James L. Richardson, Jean E. Smith, Hans Speier e Philip Windsor, citati nella bibliografia.

¹² Su questo aspetto v. Kurt L. Shell, *Bedrohung und Bewährung, Führung und Bevölkerung in der Berliner Krise*, Köln, 1966.

sotto Adenauer e poi Erhard era ancora riluttante ad abbandonare gli elementi essenziali della « politica di forza »¹³.

Fu nel contesto di una Berlino divisa che le preoccupazioni umanitarie — in questo caso la riunione di famiglie divise — per la prima volta si scontrarono a livello di decisioni politiche (e non di semplice dibattito) con la ragion di stato della politica di Bonn sulla divisione. Dal momento che Berlino Est aveva posto da due anni la condizione che i negoziati sui lasciapassare si svolgessero tra la RDT e Berlino Ovest ed era rimasta inflessibile su questo punto, si può arguirne che le autorità della parte occidentale della città divisa sapevano che tutti i loro tentativi erano destinati all'insuccesso finché essi non avessero ceduto su questo e su altri punti che abbiamo già ricordato. Perciò sia coloro che erano favorevoli all'accordo per i lasciapassare, sia coloro che erano contrari, avevano validi argomenti per sostenere la propria causa. I primi potevano sottolineare i concreti benefici umanitari di un nuovo modo di trattare con la Germania Orientale, e i secondi potevano sostenere che Berlino Est si era servita delle preoccupazioni umanitarie dell'Occidente per ricattarlo, dato che i costi politici erano di gran lunga maggiori dei vantaggi: dove si sarebbe andati a finire se ogni accordo per dei lasciapassare avesse dovuto essere pagato con nuove concessioni?¹⁴

Il governo di Bonn era scettico, a dir poco, sulla saggezza dell'operato delle autorità di Berlino Ovest e sollevò durante i negoziati del 1963 e degli anni seguenti alcune obiezioni che i negoziatori di Berlino Ovest

¹³ V. Le conferenze tenute da Willy Brandt a Harvard nel 1962, *The Ordeal of Coexistence*, Cambridge, Mass., 1963.

¹⁴ Il protocollo alludeva agli altri dissensi tra i negoziatori in due frasi: « Nonostante i divergenti punti di vista politici e legali, le due parti erano ambedue convinte che dovrebbe essere possibile adempiere a questo compito umanitario. Ambedue le parti comunicano che non sono riuscite a trovarsi d'accordo per trovare termini comuni per designare luoghi, istituzioni e funzioni ». Vetter, *Passierscheine in Deutschland*, in « Europa-Archiv. », cit., p. 313.

gradirono poco, considerandole inutili intromissioni. Brandt, i cui legami con il governo CDU-FDP erano resi complicati in quel periodo dalla sua posizione di candidato dell'opposizione alla carica di cancelliere, doveva destreggiarsi con molta difficoltà da una parte per mantenersi abbastanza indipendente da Bonn da poter sperimentare nuove politiche sul problema di Berlino, e dall'altra parte per mantenersi abbastanza fedele al governo federale da ottenerne l'appoggio, sempre indispensabile.

La politica di Brandt sull'accordo per i lasciapassare ebbe due conseguenze. Primo, col dare un nuovo ordine di importanza agli obiettivi politici provocò dei cambiamenti, non grandi ma effettivi, nei rapporti tra le due Germanie *nel quadro della questione di Berlino*. Come vedremo più avanti, alcuni di questi cambiamenti anticipavano mosse che vennero decise più tardi dalla Grande Coalizione. Secondo, stimolò nella Germania Occidentale il dibattito sul futuro della *Deutschlandpolitik*, creando nuove divisioni e concentrandola sui problemi sollevati a Berlino. Il governo di Bonn, pur essendo preoccupato per le future conseguenze dell'atto del sindaco di Berlino, si sentì obbligato a riconoscere la pressione dell'opinione pubblica — anch'essa divisa ma tutto sommato favorevole — e dei sostenitori delle autorità berlinesi. Non la sola FDP avallò l'accordo per i lasciapassare, ma anche alcuni membri cristiano-democratici del gabinetto, che ritenevano che le preoccupazioni umanitarie dovessero avere la precedenza su alcuni dei dogmi della vecchia politica di forza e di isolamento nei confronti della RDT.

Fermenti di innovazione: la politica di Kennedy e la Ostpolitik di Bonn.

La pubblica discussione sul futuro della Germania si spostò ben presto dal piano delle priorità a quello delle strategie politiche. Una delle cause principali di questo

spostamento fu l'avvento del governo di Kennedy con la sua nuova politica. Molti dei suoi principi fondamentali ebbero un'influenza diretta sulla politica della RFT: il rifiuto della vecchia concezione manichea della guerra fredda, la ricerca di un nuovo ruolo mondiale per gli Stati Uniti, quello di promotori e custodi della pace, l'ammissione che lo *status quo* non poteva cambiare radicalmente in un mondo nucleare. Nonostante la sua fermezza di fronte all'espansionismo sovietico, Kennedy tentò di instaurare una nuova relazione con l'URSS mediante la scelta di aree di comune interesse in cui ambedue i paesi potevano collaborare nell'interesse della stabilità mondiale.

La « strategia per la pace » di Kennedy non si proponeva di risolvere i problemi dell'Europa e della Germania (e in questo differiva nettamente dalla strategia di De Gaulle), ma aveva una portata mondiale. Alla RFT, come a tutti gli altri alleati degli USA, venne assegnato solo un ruolo ausiliario, cioè di contribuire all'azione distensiva americana e di dividerne gli oneri: era una politica che, nell'ordine di importanza dei suoi obiettivi, rifletteva la visione di Kennedy della bipolarità della struttura politica mondiale. Se c'era qualche possibilità che le aspirazioni della Germania venissero realizzate, ciò sarebbe avvenuto indirettamente come conseguenza del successo di questa strategia più ampia. Allo stesso tempo, però, la politica di Kennedy scartava implicitamente quasi tutti i principi fondamentali della vecchia *Deutschlandpolitik* di Bonn. Questa duplice influenza della politica americana spiega la forte impressione che fece sia sull'opinione pubblica che sulla politica governativa della RFT.

La politica di Kennedy ebbe un duplice effetto sul governo tedesco. In primo luogo, essa causò, com'è ovvio, una certa tensione nei rapporti tra gli USA e la RFT. Ma, se si tiene presente che la politica americana metteva in questione implicitamente alcuni elementi essenziali della politica estera di Adenauer nel dopo-

guerra, questa tensione fu abbastanza contenuta, in parte, indubbiamente, a causa della forte dipendenza di Bonn da Washington. (Ma questo attrito contribuì anche a promuovere dei cambiamenti nell'atteggiamento della Germania Occidentale, che in seguito sfociarono nella posizione nuova e più decisa nei confronti degli USA assunta sotto la Grande Coalizione.) A Kennedy le sollecitazioni di Adenauer sul problema tedesco e le promesse di appoggio degli USA sembravano tentativi sempre più onerosi di legarlo a una politica ormai superata, che avrebbe ostacolato le strategie mondiali di distensione. Per parte sua Adenauer cominciò a temere che gli USA potessero sacrificare gli interessi tedeschi ed europei nel loro tentativo di raggiungere un accordo con l'URSS; questo timore era condiviso da un largo settore dell'opinione pubblica tedesca.

Ma la politica americana allo stesso tempo toccava il tasto giusto per il governo della RFT: anzi si può dire che tendeva a rafforzare tendenze già presenti a Bonn. La « strategia per la pace » di Kennedy (come più tardi le proposte di « costruzione di un ponte » e di « impegno pacifico » di Johnson) sottolineava l'importanza di un'intensificazione dei rapporti con il mondo comunista. Sotto il ministro degli esteri Gerhard Schröder, la *Auswärtige Amt* (il ministero degli affari esteri) perseguì senza clamore proprio quell'obiettivo: le missioni commerciali in Polonia, Ungheria, Bulgaria e Romania furono la prima fase di una *Ostpolitik* nuovamente attiva, il cui prossimo obiettivo era l'instaurazione di consolati e di rapporti diplomatici. Schröder cominciò addirittura ad accettare con cautela i suggerimenti di quanti criticavano la politica orientale di Bonn e accolse l'idea di non applicare la Dottrina di Hallstein all'Europa Orientale. (L'instaurazione di rapporti diplomatici venne negoziata con la Romania nel 1966, anche se Bonn fu in grado di rendere effettivo l'accordo solo dopo l'avvento della Grande Coalizione.)

La rinnovata *Ostpolitik* di Bonn nell'ultimo periodo

del governo di Adenauer e sotto Erhard non mancava però di una certa ambiguità, perché i suoi obiettivi non erano dissociati ma solo ridimensionati rispetto alla vecchia politica della guerra fredda. Per questa ragione la politica orientale di Schröder, a rigore, non precorse ma si limitò a preparare il terreno per quella della Grande Coalizione, che si inseriva in una rinnovata politica estera di distensione. La logica della politica di Schröder era simile a certe idee su cui si fondavano le proposte di Brzezinski per un « impegno pacifico »¹⁵, accolte favorevolmente da alcuni settori governativi della Germania Occidentale e dalla CDU: si riteneva che grazie all'impegno dell'Occidente nell'Europa Orientale la divisione del continente avrebbe potuto essere gradualmente eliminata. Ma la Germania Orientale doveva essere esclusa, messa sistematicamente al bando, e conservata come anacronismo politico. Con il rafforzarsi dell'intesa tra Est e Ovest, la Germania Orientale sarebbe diventata sempre meno necessaria, finendo con l'apparire addirittura un peso, e allora i paesi comunisti avrebbero potuto permetterle di staccarsi da loro. Così l'unificazione dell'Europa avrebbe potuto condurre all'unificazione della Germania.

In ogni modo, non si deve sopravvalutare il nesso tra questa corrente di pensiero e gli impegni di Bonn nell'Europa Orientale. Alcuni elementi delle proposte di Brzezinski, che, com'era prevedibile, attirarono anche delle critiche in Germania¹⁶, erano tuttavia presenti nella politica tedesca. Inoltre, l'instaurazione di rapporti più stretti con i paesi dell'Europa Orientale era vista come un mezzo per rafforzare la rivendicazione di Bonn di rappresentare la Germania intera e per sfidare e isolare la RDT. E dal momento che la RFT in altri settori della sua politica estera era rimasta fedele alle sue posizioni precedenti, gli scopi più remoti

¹⁵ V. Brzezinski, *Alternative to Partition*, cit.

¹⁶ Per esempio Peter Bender, *Die Ddr nicht isolieren*, in *Denken an Deutschland*, a cura di Theo Sommer, Hamburg, 1966.

delle sue iniziative nell'Europa non apparivano convincenti ai paesi comunisti.

Mosca sospettava che la RFT mirasse a minare la sua influenza nell'Europa Orientale. I capi sovietici non potevano non ricordare che appena pochi anni prima l'anticomunismo e l'antisovietismo militanti erano stati una componente essenziale della politica di Bonn. La « nota di pace » della RFT del marzo 1966, pur compiendo piú di un gesto conciliante nei confronti dell'Est, e pur essendo intesa come contributo tedesco alla distensione, denunciava il carattere minaccioso della politica sovietica con termini che avrebbero potuto benissimo essere stati usati in piena guerra fredda. Le reazioni degli altri paesi comunisti europei all'offensiva diplomatica di Bonn furono probabilmente assai differenziate. Quali che fossero le divergenze tra le loro posizioni, essi dovevano assicurarsi che l'obiettivo di Bonn nell'allacciare rapporti con loro, cioè di isolare e sfidare la RDT, non avrebbe danneggiato i loro rapporti con quest'ultima, che in fin dei conti era una alleata socialista. Non meno importanza rivestiva il fatto che, finché la politica orientale della RFT era improntata a una velata ostilità verso l'URSS e l'URSS era preoccupata per l'impegno della RFT nell'Est, i paesi dell'Europa Orientale disponevano di un margine d'azione limitato per rispondere alle iniziative di Bonn.

La *Ostpolitik* attiva di Schröder non raggiunse mai i suoi obiettivi originari. Ciò era reso impossibile dalle restrizioni imposte dalla ortodossia della politica estera complessiva di Bonn e dalla forza dell'opposizione interna. Come Roger Morgan ha dimostrato con grande dovizia di particolari, i contrasti non provenivano dal partito di opposizione bensí dalle correnti conservatrici della CDU-CSU¹⁷. Per esempio queste ultime nel 1966 posero il veto al gabinetto a una decisione di ristabilire

¹⁷ Roger Morgan, *The Scope of Foreign German Policy*, in *The Yearbook of World Affairs*, 1966, vol. 20, London, 1966, pp. 78-105.

i rapporti con la Romania nonostante che il ministero degli esteri avesse già preparato la strada per i negoziati con Bucarest; le stesse furono responsabili anche di alcune aggiunte dell'ultimo momento alla « nota di pace » che contraddicevano il resto del documento, come l'allusione al confine del 1937. La posizione di debolezza del cancelliere Erhard era un altro ostacolo alla nuova politica: sarebbe occorsa una *leadership* ben altrimenti forte per vincere l'opposizione del suo stesso partito e del gabinetto. Per queste ragioni nella primavera del '66 i suggerimenti e le proposte di Praga di prendere in considerazione la possibilità di allacciare rapporti diplomatici non vennero raccolti per paura che i fautori della Dottrina di Hallstein ne fossero irritati.

Tuttavia, alcuni successi non mancarono alla politica orientale attiva di Schröder. Essa valse a far rientrare la RFT nell'Europa centrale e orientale in modo ufficiale. Di più, essa rappresentò il primo notevole tentativo di rinnovamento della politica estera di Bonn del dopoguerra, e, naturalmente, ne influenzò le altre componenti, ponendo in discussione, in ultima analisi, la sua intera struttura. Cercheremo ora di spiegare brevemente questo fenomeno.

La volontà che il desiderio di Bonn di impegnarsi pacificamente nell'Europa Orientale apparisse credibile era incompatibile con una posizione rigida sul problema dei confini: da questo nascevano le pressioni per un atteggiamento più conciliante su questo problema.

Se, d'altra parte, si desiderava che l'offensiva diplomatica raggiungesse il suo obiettivo di stabilire relazioni diplomatiche, non si poteva continuare ad appoggiare la Dottrina Hallstein; inoltre, se questo obiettivo fosse stato raggiunto, due governi tedeschi sarebbero stati rappresentati presso le capitali dell'Europa Orientale. Quindi, era necessario sottoporre a revisione questo dogma e implicitamente minare (nonostante tutte le solenni dichiarazioni in contrario) la precedente pre-

tesa di Bonn a rappresentare tutta la Germania (la *Alleinvertretungsanspruch*).

Allacciando rapporti diplomatici con i paesi comunisti che erano e dovevano essere aperti all'influenza della RDT (riguardo al riconoscimento dei due stati tedeschi), la RFT avrebbe introdotto un fermento innovatore nella propria politica nei confronti dell'altra Germania; ne sarebbe nata una pressione perché si realizzassero dentro la Germania quei cambiamenti che essa aveva già accettato fuori.

Soprattutto, se Bonn desiderava far sí che il proprio obiettivo di impegno pacifico nell'Europa Orientale avesse un senso per i tedeschi e ottenesse credito da ambo le parti della cortina di ferro, avrebbe dovuto abbandonare gli atteggiamenti propri del periodo della guerra fredda: di qui la necessità di invertire la marcia e di trattare la riunificazione della Germania non piú come una condizione necessaria ma piuttosto come il risultato della distensione, a cui la RFT avrebbe contribuito con le sue valide risorse.

Un ritiro ancora parziale dalla politica della guerra fredda da parte della RFT non poteva durare a lungo. I mutamenti nel clima internazionale, le pressioni interne in favore di una riforma e la stretta interdipendenza tra le varie componenti della politica estera della RFT non avrebbero permesso a Bonn di modificare la propria politica orientale senza dare l'avvio a una revisione generale. Certo sembra che questo processo sia stato avviato dai governi di Adenauer e di Erhard inavvertitamente, vale a dire senza una chiara percezione delle conseguenze finali (anche se alcune persone che occupavano posizioni di responsabilità si rendevano conto delle implicazioni del loro operato molto piú di quanto osassero ammettere in pubblico in quel momento). Ma questo non dovrebbe farci sottovalutare l'effetto che la nuova *Ostpolitik* ebbe sull'evoluzione della politica estera tedesca. Dopo che la svolta della politica degli alleati verso la distensione ebbe eroso il

posizioni non ortodosse su un certo numero di questioni connesse tra loro.

Non è qui il caso di ripercorrere tutto il cammino dell'opinione pubblica tedesca occidentale, ma sarà necessario che ricordiamo alcuni dei primi contributi. All'inizio degli anni '60 Peter Bender pubblicò alcune importanti analisi in « Der Monat » e in « Die Zeit » e nel 1964 fece uscire un libro con il titolo programmatico di *Offensive Entspannung* (Distensione offensiva). La tesi fondamentale era che Bonn doveva sostituire alla sua politica di ostilità e di isolamento nei confronti della RDT un atteggiamento più amichevole e più disposto alla collaborazione, in modo da permettere ai gruppi più aperti delle élites comuniste di liberalizzare il sistema politico della Germania Orientale. Questa tesi, che all'inizio venne condivisa solo da una minoranza e disapprovata dal governo e dai partiti, a poco a poco conquistò la maggioranza delle élites responsabili tedesche occidentali. Si può dire che di fatto il ruolo principale, se non esclusivo, nell'esame delle nuove idee era svolto dai giornali e dai periodici. « Die Zeit » e anche « Der Spiegel », il « Süddeutsche Zeitung », il « Frankfurter Rundschau », « Der Monat » e il « Frankfurter Hefte », per citarne solo alcuni, conducevano un dibattito permanente sulla politica di Bonn. Le loro analisi, il loro punto di vista e le loro proposte (inclusi gli autorevoli contributi di due americani, Zbigniew Brzezinski e Henry Kissinger)²⁰, verso il '64-'65 cominciarono a confluire in un riesame governativo della politica estera di Bonn e della posizione ufficiale dei tre maggiori partiti.

Un problema aspramente dibattuto era (ed è ancora) fino a che punto si dovesse o si potesse spingere una « politica di piccoli passi » o di « passi medi » nello stabilire rapporti con le autorità della RDT. Johann Gradl

²⁰ Molti di questi sono riportati o esaminati con acutezza da Theo Sommer in un'antologia di scritti in quel periodo, *Denken an Deutschland*, cit., curata dallo stesso.

riassunse in poche parole il dilemma osservando che i tedeschi non potevano « eliminare la divisione semplicemente col riconoscerla »²¹. Alcuni ribattevano che questo era convincente solo se per « riconoscimento » si intendeva una rinuncia definitiva all'unità e non se il « riconoscimento » conduceva a provvedimenti atti a stimolare la coesione tra le due parti della Germania. Molti di coloro che avevano criticato la politica ufficiale del passato avevano sostenuto che si doveva trattare con le autorità tedesche orientali, e che la RFT si doveva proporre risolutamente di prevenire la formazione di due stati tedeschi diversi e probabilmente ostili tra loro tenendo vivi i contatti tra le due parti del paese; questo avrebbe avuto come scopo anche la liberalizzazione della Germania Orientale. Anche se così fosse rafforzata la posizione del regime di Berlino Est, non era detto che ne dovesse necessariamente venire un rafforzamento della divisione della Germania. Al contrario, ogni passo verso la liberalizzazione della Germania Orientale e verso il rafforzamento dei legami tra le due Germanie avrebbe reso la situazione più favorevole alla restaurazione definitiva di una qualche forma di unità tedesca.

I fautori di una nuova politica nei confronti della RDT ammettevano che una nuova strategia sulla riunificazione avrebbe effettivamente potuto causare il rafforzamento del regime della Germania Orientale. Sarebbe stato difficile se non impossibile provocare una liberalizzazione del regime contro la sua stessa volontà, perché esso era in grado di arrestare o incanalare in direzioni innocue ogni tendenza alla liberalizzazione che minasse la propria posizione. Una politica tedesca orientale mirante alla liberalizzazione della Germania Orientale non avrebbe quindi potuto avere alcuna speranza di successo senza una certa collaborazione da parte del-

²¹ Johann B. Gradl, *Ist Wiedervereinigung aktuell?*, in *Deutschland und die Welt*, cit., p. 207.

l'*élite* dominante — non gli Ulbricht, i Honnecker o i Fröhlich, ma la seconda fila dei funzionari di partito piú giovani, meno ortodossi e piú flessibili. Essi potevano verosimilmente provenire da quella che Peter Christian Ludz nel suo importante studio ha chiamato la *Gegenelite* (contro-*élite*), rispetto ai capi politici e ideologici, cioè i dirigenti e i tecnocrati²². La soluzione alternativa, ostilità e isolamento, avrebbe solo rafforzato i comunisti della corrente intransigente e indebolito qualsiasi gruppo potenzialmente progressista costringendolo ad appoggiare un'unità difensiva tra le *élites* tedesche orientali.

Una politica mirante alla liberalizzazione della Germania Orientale per mezzo di accresciuti contatti tra le due parti del paese dovrebbe dunque, secondo questa corrente di opinione, distinguere tra quei capi tedeschi orientali che hanno presieduto alla tirannia e alla repressione dei decenni del dopoguerra e i funzionari di partito che inclinano verso una forma di comunismo piú umana e meno dogmatica. Tramite concessioni economiche e contatti ufficiali piú intensi, la RFT poteva offrire prestigio e successo al secondo gruppo, in cambio di migliori condizioni di vita per la popolazione della RDT e di provvedimenti volti a preservare o a rafforzare le relazioni tra le due società tedesche, come una maggiore libertà nei movimenti delle persone, delle cose, delle idee.

I fautori di questa nuova linea politica ammettevano però che per avere successo essa avrebbe dovuto risolvere un problema molto difficile: il gruppo che aveva attuato la politica stalinista nella RDT era ancora al potere ed aveva la possibilità di impedire l'instaurazione di contatti tra le due Germanie. Inoltre sarebbe stato difficile per i tedeschi occidentali tracciare una linea di discriminazione tra quelli che potevano essere accettati come soci nella RDT e quelli che dovevano essere esclu-

²² Peter Christian Ludz, *Parteielite im Wandel*, Köln, 1967.

si. Dopo tutto erano stati proprio gli stalinisti del dopoguerra (fra cui lo stesso Ulbricht) a perseguire attivamente la destalinizzazione degli ultimi anni. Era possibile, però, che una politica che si fosse rivolta in maniera del tutto aperta al gruppo dei funzionari di partito meno dogmatici venisse appoggiata dai capi della RDT soprattutto se la RFT avesse fatto intendere chiaramente di non desiderare in alcun modo la loro caduta.

Come è stato giustamente osservato²³, la varietà di posizioni nel dibattito sulla politica della RFT sulla divisione della Germania era minore nella destra che nel centro e nella sinistra. Questo non può meravigliare, dato che per la destra, che aveva sostenuto la maggior parte dell'onere e della responsabilità della politica passata, adottare un atteggiamento critico era più difficile che per quei gruppi che avevano sempre conservato un atteggiamento di critica e di distacco da quella politica. Comunque la destra non si astenne del tutto dal riesaminare la vecchia politica e dall'auspicare innovazioni. Molti gruppi conservatori appoggiarono una *Ostpolitik* più attiva anche se, come abbiamo visto, erano spesso spinti in realtà dal desiderio di una più efficace opposizione alla RDT. Inoltre alcuni di questi uomini politici e pubblicisti, soprattutto nella CSU, l'ala bavarese della CDU, che appoggiavano l'appello di De Gaulle per una Europa più indipendente dagli Stati Uniti e per un'unificazione dell'Europa Orientale e di quella Occidentale, nelle loro proposte spesso si allontanavano dalle posizioni tedesche del passato per quel che riguardava il problema della divisione della Germania. Così Franz Josef Strauss nel 1966 dichiarava: « Io non credo alla possibilità di ricostruire uno stato nazionale tedesco nemmeno entro le frontiere delle quattro zone di occupazione... non nel futuro prevedibile »²⁴. Come vedremo più avanti, Strauss era fautore di una soluzione del

²³ Sommer, *Denken an Deutschland*, cit., p. 7.

²⁴ « Die Zeit » (edizione tedesca) 8 aprile 1966. Per la posizione di Strauss v. soprattutto il suo *The Grand Design*, London, 1965, e il

problema tedesco all'interno della struttura di un'Europa unificata²⁵.

Anche se i capi sia dei socialdemocratici che dei cristiano-democratici erano ansiosi di impedire che il dibattito sulla *Deutschlandpolitik* di Bonn si inserisse nella campagna per le elezioni del Bundestag del 1965, il fermento di innovazione penetrò in ambedue i partiti. La FDP, durante il periodo in cui partecipò a un governo di coalizione insieme alla CDU, cominciò a chiedere l'intensificazione di contatti a livello inferiore con le autorità della Germania Orientale. Nel marzo del 1965 Erich Mende, allora vice cancelliere e ministro degli affari pangermanici, affermò che se non si intensificavano i rapporti con l'altra Germania, c'era il pericolo che le due parti del paese si allontanassero ancora di più l'una dall'altra; per sventare questo pericolo proponeva l'istituzione di due commissioni tedesche per gli affari riguardanti i rapporti tra i due paesi, che avrebbero operato come agenti delle quattro potenze²⁶.

Fra i socialdemocratici il fermento innovatore era particolarmente vivo. Già nel '65, con grande disappunto dei capi del partito che ne temevano le conseguenze per le elezioni di quell'anno, alcuni gruppi e organizzazioni regionali di partito, soprattutto a Berlino, chiesero l'abbandono della politica del passato e un impegno maggiore per diminuire la tensione tra Est e Ovest. Ma i cambiamenti più importanti nella posizione dei partiti avvennero nel 1966 e nel 1967. Prima di esaminarli più da vicino dobbiamo dare uno sguardo all'influenza di De Gaulle sul dibattito in Germania.

suo discorso del giugno 1966 a Londra, riportato da « Europa-Archiv », agosto 1966.

²⁵ Un altro esempio di presa di posizione non ortodossa (che, in seguito alle forti critiche che suscitò, venne dichiarato « un contributo privato ») da parte di un uomo politico della CDU è il discorso di Rainer Barzel a Washington, nel giugno del 1966, riportato da « Europa-Archiv », agosto 1966.

²⁶ Discorso alla 16ª conferenza annuale della FDP, 22 marzo 1965, ciclostilato. Mende ha alluso a una proposta del genere nel dicembre 1964: v. « Bulletin », 4 dicembre 1964.

*Una strategia europea per il problema tedesco:
De Gaulle e l'evoluzione della politica tedesca.*

L'influenza di De Gaulle sul pensiero e sulla politica dei tedeschi dell'Ovest trascende quella mescolanza, apparentemente capricciosa, di disagio, euforia, discordia e convergenza di interessi che caratterizza i rapporti franco-tedeschi durante la Quinta Repubblica²⁷. Essa è dovuta anzitutto al ruolo particolare della Francia in Germania, risultato del contributo fondamentale della Francia alla reintegrazione della Germania nella famiglia delle nazioni europee e occidentali e della profonda convinzione delle *élites* di ambedue i paesi che occorre creare una riconciliazione e una collaborazione duratura tra le due nazioni. De Gaulle accrebbe questa influenza ereditata con il suo personale contributo, con il prestigio della sua personalità e con la sua abilità nell'elevare al massimo grado le risorse della Francia nella politica europea. Egli influenzò l'opinione pubblica e la politica tedesca occidentale non solo con il suo giudizio sul contesto della divisione tedesca — la guerra fredda e la natura dello *status quo* — ma ancor più con le sue precise proposte strategiche per la soluzione del problema tedesco nel contesto europeo. Queste proposte vennero in un momento cruciale.

Più di ogni altro statista occidentale, De Gaulle aveva sottolineato la natura essenzialmente dinamica della politica europea e di conseguenza il carattere transitorio della guerra fredda. Il conflitto tra Est e Ovest era reale, ma nulla si doveva fare per impedirgli di trasformarsi. Il suo monito sempre ripetuto che al di là della temporanea divisione in due blocchi ostili c'era sempre la vecchia Europa, con il suo comune retaggio, che si estendeva dall'Atlantico agli Urali, era in conflitto

²⁷ Su questo problema vedi Alfred Grosser, *French Foreign Policy under de Gaulle*, Boston, 1967; F. Roy Willis, *France, Germany and the New Europe, 1945-66*, edizione riveduta, London, 1968.

con l'opinione dei tedeschi dell'Ovest, che, come osserva Grosser, tendevano a considerare il conflitto tra Est e Ovest come un dato assiomatico della politica mondiale²⁸. La posizione di De Gaulle era destinata ad avere un effetto nella Germania Occidentale — anche se all'inizio in forme non appariscenti — non solo per il ruolo della Francia in Germania, ma anche perché la politica gollista aveva acquistato un particolare credito presso i tedeschi per quel che riguardava i problemi della guerra fredda: ogni volta che se ne presentava la necessità, la Francia resisteva con fermezza — spesso con maggiore fermezza di ogni altra potenza europea — a ogni pressione sovietica e prendeva le difese degli interessi della Germania Occidentale (soprattutto per quel che riguardava Berlino).

I moniti di De Gaulle che la divisione europea era un fenomeno dinamico e transitorio erano accompagnati da frequenti avvertimenti sul pericolo della situazione e sulla particolare responsabilità che competeva ai tedeschi in questo campo. Quando Bonn aderiva ancora ai dogmi della vecchia politica di forza, questo era il suo consiglio:

Alla luce dell'equilibrio estremamente precario che esiste tra l'Est e l'Ovest, la nostra opinione sulla Germania è che nel momento attuale non è opportuno che si modifichi la situazione già esistente là. Riteniamo che questa situazione debba essere accettata com'è e che ci si debba adattare a essa²⁹.

Analogamente, De Gaulle fu il primo statista occidentale a riconoscere la linea Oder-Neisse come frontiera definitiva di una Germania riunita, e, cosa ben più importante, fu il primo a esprimere chiaramente una opinione che verso la metà degli anni '60 era ormai diventata quasi un luogo comune nell'Occidente, cioè

²⁸ Alfred Grosser, *France and Germany: Divergent Outlooks*, in « Foreign Affairs », ottobre 1965, pp. 26-36.

²⁹ Conferenza stampa del 15 maggio 1962 (Servizio stampa e informazioni dell'ambasciata francese di New York).

che il riconoscimento delle frontiere (e, fatto piú insolito, la partecipazione tedesca all'integrazione europea) era un *presupposto* fondamentale per l'avvio di una soluzione al problema della Germania³⁰.

Oltre a definire il contesto internazionale in evoluzione in cui si collocava la divisione tedesca, De Gaulle suggerí una *strategia* per affrontare il problema a livello politico e diplomatico. In una conferenza stampa nel febbraio del 1965, egli esordí con questa incisiva affermazione: « Il problema tedesco è veramente *il* problema dell'Europa »³¹. Dopo aver compiuto una minuziosa analisi del ruolo della Germania nella storia europea, De Gaulle lasciava capire chiaramente che l'Europa doveva ora risolvere in qualche modo questo problema per trovare un equilibrio duraturo. L'idea di fondo della soluzione da lui proposta era semplice: la divisione della Germania poteva essere eliminata soltanto risanando la divisione dell'Europa, e la Germania poteva avere una parte decisiva in questo processo. Inoltre De Gaulle mostrava simpatia e comprensione per i problemi della Germania e per « le sofferenze da essi provocate » — differenziandosi in questo dagli americani e dagli inglesi.

La politica di Kennedy (in questi argomenti appoggiato in genere dalla Gran Bretagna) non era eurocentrica né era espressa in termini tali da corrispondere agli interessi tedeschi (salvo, difensivamente, nel caso di Berlino). Era piuttosto, come abbiamo visto, di portata mondiale; alla Germania, come agli altri alleati, si

³⁰ Queste opinioni vennero espresse nel contesto di una ferma confutazione dell'offensiva berlinese di Kruscev: « La riunificazione delle due parti, che verrebbero a formare un'unica Germania interamente libera, ci sembra il destino naturale del popolo tedesco, *a patto* che esso non riapra la questione delle attuali frontiere a ovest, a est, a nord e a sud, e che si avvii a integrarsi in una organizzazione di tutta l'Europa per la collaborazione, la libertà e la pace ». Conferenza stampa del 25 maggio 1959 (Servizio stampa e informazioni dell'ambasciata francese di New York). Il corsivo è dell'autore.

³¹ L'accentuazione della parola è di De Gaulle: conferenza stampa del 4 febbraio 1965 (Servizio stampa e informazioni dell'ambasciata francese di New York).

chiedeva di contribuire alla distensione sotto la guida delle due superpotenze; se qualche ricompensa era possibile, lo era soltanto come risultato della distensione sul piano mondiale. La politica di Kennedy inoltre — e, nel caso della Gran Bretagna, la politica a partire dagli anni '50 — non era priva di una notevole dose di diffidenza nelle stesse sue espressioni.

De Gaulle al contrario metteva in rilievo il fatto che si doveva dare la precedenza all'eliminazione delle « anomalie » del problema tedesco, delle sofferenze e degli altri oneri causati dalla divisione del paese. L'istituzione di una Germania in qualche modo unita poteva venire soltanto più tardi. Quando questa tesi fu formulata da De Gaulle nel 1959, non richiamò molta attenzione³². Nel 1965 però il ragionamento di De Gaulle coincideva con gli argomenti di fondo di molti tedeschi dell'Ovest che criticavano la politica del governo.

De Gaulle affermava con insistenza che il problema tedesco non poteva venire risolto « se non grazie a un'intesa e a un'azione concorde dai popoli che furono sempre, che sono e saranno interessati alla sorte della vicina Germania — in breve, i popoli europei »; questo implicava il riconoscimento delle frontiere della Germania, un accordo con i paesi vicini sul problema degli armamenti tedeschi, e così via. Tutti questi problemi corrispondevano alle critiche sollevate da molti tedeschi occidentali secondo cui la politica di Bonn non teneva presenti gli interessi dei non tedeschi.

³² De Gaulle formulò questa affermazione in termini che avrebbero potuto essere stati presi di peso dal programma della Grande Coalizione del dicembre 1966: « Ma in attesa del momento in cui questo ideale (l'unità tedesca) potrà realizzarsi, noi riteniamo che le due parti separate del popolo tedesco dovrebbero essere in grado di moltiplicare i loro reciproci legami e rapporti in tutti i campi pratici. I trasporti, le comunicazioni, le attività economiche, la letteratura, la scienza, le arti, gli spostamenti delle persone, e così via, potrebbero essere l'argomento di accordi che avvicinerrebbero tra loro i tedeschi nell'ambito e a beneficio di quello che chiamerei lo spirito tedesco e che in fin dei conti è una cosa che hanno in comune, nonostante i diversi regimi e le diverse condizioni ». Conferenza stampa del 25 gennaio, v. nota 30.

Analogamente, il presidente francese vedeva il problema tedesco in un'ottica che era condivisa dagli oppositori della politica di Bonn (oltre che da alcuni sostenitori della *Ostpolitik* di Schröder): la politica tedesca doveva scuotersi e uscire dal suo stato di stagnazione e di ripiegamento su se stessa, prodotto dal germanocentrismo e dalle speranze illusorie. La RFT poteva partecipare attivamente alla trasformazione dell'Europa e contribuire così alla soluzione dei propri problemi.

L'Europa, madre della civiltà moderna, deve trovare una stabilità dall'Atlantico agli Urali, in armonia e collaborazione, in vista dello sviluppo delle sue ingenti risorse, e in maniera tale da svolgere, insieme all'America, sua figlia, la funzione che le compete per il progresso di due miliardi di uomini che ne hanno disperatamente bisogno. Che parte potrebbe spettare alla Germania in questa ambizione mondiale del vecchio continente ringiovanito ³³!

Le proposte di De Gaulle suscitarono un forte interesse nella RFT. A causa del suo antiamericanismo e degli stretti rapporti della RFT con gli USA, la discussione all'inizio si concentrò soprattutto su un elemento delle proposte di De Gaulle: l'esclusione di Washington dalla sistemazione dell'Europa. Ma l'effetto delle proposte di De Gaulle fu più profondo di quel che lasciavano pensare queste prime reazioni.

Le teorie del presidente francese fornivano ai tedeschi occidentali una struttura coerente in cui potevano inquadrarsi molte idee già espresse dagli oppositori della politica di Bonn. La posizione di questi ultimi, ora che era stata avallata da De Gaulle, aveva acquistato una certa rispettabilità, almeno agli occhi di molti conservatori tedeschi occidentali sensibili alle affermazioni del presidente francese — gli stessi che fino allora avevano generalmente appoggiato un'azione ortodossa sul problema tedesco. L'effetto più immediatamente visi-

³³ Conferenza stampa del 4 febbraio 1965.

bile della presa di posizione di De Gaulle in favore dell'innovazione si ebbe nella nuova *Ostpolitik* di Bonn. Non solo il suo appello per un pacifico impegno nell'Est trovò un'accoglienza favorevole nella Germania Occidentale, ma anche l'esempio dei suoi diplomatici, che visitavano le capitali comuniste, e di Parigi, divenuta un centro d'attrazione per gli statisti dell'Europa Orientale, rafforzarono la posizione del ministro degli esteri Schröder di fronte alla resistenza interna del suo partito contro la sua politica orientale attiva.

Il fatto che la posizione di De Gaulle fosse piú vicina a quella della sinistra liberale che a quella della destra in Germania non venne subito riconosciuto né dall'una né dall'altra. La destra metteva in rilievo i vantaggi del piano di De Gaulle, ma non prendeva in considerazione alcuni dei sacrifici o delle modifiche della politica tedesca che sarebbero state necessarie. Alcuni volevano unirsi alla Francia per creare l'Europa piú grande che De Gaulle sognava, ma trascuravano aspetti essenziali della sua proposta come il riconoscimento dei confini esistenti o l'orientamento distensivo della sua strategia. Così l'idea di Strauss di risolvere il problema tedesco togliendolo dal contesto ormai superato delle nazioni-stato e formando una confederazione paneuropea implicava una sconfitta del comunismo³⁴.

La sinistra tedesca invece, che non poteva facilmente perdonare a De Gaulle il suo nazionalismo (che esercitava una notevole influenza sulla Germania), la sua opposizione all'integrazione soprannazionale del-

³⁴ V. *The Grand Design*, cit., e il discorso del giugno 1966. Strauss è contrario al riconoscimento della linea Oder-Neisse per il presente, ma evita l'argomento delle future frontiere sostenendo che in una Europa unita esse non avranno alcuna funzione. Come ha scritto uno dei suoi consiglieri, la frontiera tedesco-polacca non avrebbe la minima importanza: «Dal momento che l'eliminazione della divisione dell'Europa è concepibile solo mediante la formazione di uno stato federale paneuropeo, non ci sarebbero piú le frontiere delle nazioni-stato non appena il popolo tedesco riunificato fosse di nuovo divenuto il vicino del popolo polacco». Klaus Bloemer, *Für eine Weltmacht Europa*, in *Denken an Deutschland*, cit., p. 182.

l'Europa e il suo antiamericanismo, agli inizi concentrò la propria attenzione sul fatto che egli metteva in pericolo l'alleanza della RFT (e dell'Europa) con gli Stati Uniti e la sicurezza della RFT. Ma dopo un esame più attento, questi aspiranti riformatori tedeschi occidentali scoprirono una più profonda analogia con la loro posizione. Le analisi della politica di De Gaulle nel settimanale liberale « Die Zeit », per esempio, mutarono tono dopo il 1965. Anche se non condivideva la politica di De Gaulle nei confronti degli Stati Uniti, la sinistra liberale tedesca diventò suo malgrado gollista per quel che riguardava la divisione della Germania.

L'attraversamento del Rubicone: l'inizio di un dialogo tra le due Germanie e la formazione della Grande Coalizione.

All'inizio del 1965 il dibattito sulla *Deutschlandpolitik* di Bonn raggiunse una fase critica. Il governo e i partiti politici evitarono di sollevare il problema ufficiale e la campagna elettorale del 1965 non sfiorò nemmeno quelli che molti elettori consideravano i più scottanti problemi nazionali³⁵. Molti dirigenti politici tedeschi occidentali sottovalutavano il desiderio di rinnovamento esistente in Germania in quel momento e credevano ancora che l'opinione pubblica non avrebbe loro permesso di esprimere apertamente i dubbi che molti di loro nutrivano in privato sulla validità della posizione ufficiale della RFT. Ma era inevitabile che la spinta verso il rinnovamento proveniente dall'opinione pubblica e dal clima internazionale oltre che dalle incoerenze interne della politica di Bonn finisse con lo smuovere le acque.

Il Rubicone venne varcato nel 1966, quando la pres-

³⁵ Lo fecero soltanto a scopo difensivo, quando i partiti e il governo respinsero con indignazione l'affermazione del presidente del consiglio polacco Cyrankiewicz, in visita ufficiale a Parigi, che la linea Oder-Neisse era la frontiera occidentale definitiva della Polonia.

sione per il rinnovamento produsse mutamenti importanti nella politica della SPD e della FDP e fece attuare i primi provvedimenti concreti che resero effettive queste innovazioni. Questi sviluppi, insieme ad altri, contribuirono in quello stesso anno alla formazione di un nuovo governo che adottò una nuova *Deutschlandpolitik*.

Nel giugno del 1966 la SPD e la FDP si riunirono nei loro congressi annuali. Alcune delle loro conclusioni erano simili, anche se, naturalmente, quelle della SPD avevano un maggiore peso politico. Per la prima volta due dei tre grandi partiti tedeschi occidentali adottarono programmi notevolmente rinnovati per una *Deutschlandpolitik*. Sotto la guida di Brandt, di Erler, di Helmut Schmidt e di Wehner, la SPD mutò la propria politica su un certo numero di problemi importanti.

La SPD concluse che la guerra fredda aveva mancato i suoi obiettivi offensivi e che la riunificazione della Germania non era nell'interesse degli altri paesi né lo sarebbe stato nel prossimo futuro. Dal momento che le quattro grandi potenze si trovavano a un punto morto rispetto a questo problema, la RFT doveva dare un maggior contributo, collaborando con le potenze occidentali, al fine di mettere a frutto le poche possibilità di progresso. A questo scopo la RFT doveva sforzarsi soprattutto di migliorare le condizioni di vita dei tedeschi orientali e di contribuire alla distensione; questo era il modo migliore per avvicinarsi a una soluzione definitiva. Per facilitare questa politica la Dottrina Hallstein doveva essere riveduta per quel che riguardava l'Europa Orientale. (Era la prima volta che questa richiesta veniva ufficialmente presentata da uno dei partiti principali, anche se nel frattempo il governo, senza dar pubblicità alla cosa, aveva già cominciato a preparare la revisione.) La SPD suggeriva che si invalidasse l'accordo di Monaco, che si proponesse un compromesso per la linea Oder-Neisse, e che si rinunciassero inequivocabilmente agli armamenti nucleari, inclusa la partecipazione

ai programmi multilaterali per la RFT: su tutti questi argomenti il governo della RFT avrebbe dovuto chiarire la propria posizione in un progetto di trattato di pace.

Per quel che riguardava le relazioni tra le due Germanie, la SPD suggeriva che si cercassero contatti con la Germania Orientale a *tutti* i livelli; non c'era alcun rischio che questa linea d'azione comportasse, in pratica, il riconoscimento della RDT (che la SPD rifiutava), in quanto tale riconoscimento avrebbe potuto soltanto essere il risultato di un preciso disegno, e non verificarsi come per caso. Lo scopo di questi contatti sarebbe stato di alleviare il peso della divisione, di cercare rapporti migliori sul piano umano e di preservare la fondamentale unità della nazione tedesca. I due regimi tedeschi avrebbero dovuto smettere di minacciarsi a vicenda e coesistere pacificamente. Per uscire dalla situazione in cui ci si era insabbiati nella RFT a causa delle rivalità tra i partiti politici, si sarebbe dovuto far elaborare una nuova politica a un organismo composto da membri di tutti i partiti e del governo³⁶.

Il congresso della FDP invece consigliò la rinuncia da parte della Germania a ogni partecipazione a progetti di comune possesso di armi nucleari, la creazione di commissioni tecniche tedesche, incaricate di discutere gli affari riguardanti le due Germanie sotto il patrocinio delle grandi potenze, e l'instaurazione di rapporti diplomatici con i paesi dell'Europa Orientale³⁷.

Nello stesso anno una seconda serie di importanti avvenimenti venne avviata dai tedeschi dell'Est, con uno scambio di lettere tra il partito comunista (SED) e la SPD. Questa iniziativa traeva origine dal nuovo giudizio dato nel 1964 dai capi dell'URSS e della RDT sullo stato del capitalismo, sulla situazione politica nell'Europa Occidentale e soprattutto sulla funzione dei partiti socialdemocratici. Nell'autunno e nell'inverno del

³⁶ *Parteitag der Sozialdemokratische Partei Deutschlands 1966: Protokoll der Verhandlungen*, cit.

³⁷ V. « *Süddeutsche Zeitung* », 8 giugno 1966.

1965 Ulbricht e Honnecker, i due personaggi piú influenti di Berlino Est, ambedue dopo essere stati a Mosca e evidentemente in ossequio alla linea imposta dai capi sovietici, sostennero come necessaria la formazione di un'« alleanza delle classi lavoratrici » in Germania, e di un fronte comune della SED e della SPD contro le forze « borghesi » e « reazionarie » della Repubblica Federale. I tedeschi dell'Est non si stancavano mai di invitare nella loro propaganda la SPD a mobilitare lo scontento contro la CDU, stagnante sotto Erhard, e a presentare una autentica alternativa alla politica del « decadente regime » di Bonn travagliato dalle crisi ³⁸.

L'iniziativa dei tedeschi dell'Est era dunque fondata sul calcolo che la situazione era matura per un fronte popolare. Cercando di sfruttare il presunto malcontento dei membri della SPD nei confronti dei propri capi (che, si sosteneva, si erano compromessi appoggiando la politica della CDU), Ulbricht, a nome del suo partito, rivolse la prima lettera del febbraio 1967 non ai capi della SPD, ma ai delegati della conferenza del partito a Dortmund e a « tutti i membri e gli amici della socialdemocrazia nella Germania Occidentale », commentando minuziosamente la politica estera e la politica sia della SPD che del governo di Bonn nei confronti della Germania Orientale. Ulbricht proponeva che i partiti socialisti dei « due stati tedeschi » prendessero l'iniziativa e insieme cercassero di trovare una via d'uscita al vicolo cieco in cui si trovava il problema tedesco. Suggeriva che la Germania adottasse una nuova politica sul controllo degli armamenti e nei rapporti con l'estero e proponeva la creazione di un organismo pangermanico, composto di rappresentanti dei partiti e delle organizzazioni di massa di ambedue le parti della Germania, che si riunisse alternativamente nella Germania Occi-

³⁸ Per un'analisi dettagliata dello scambio di lettere vedi Gerhard Wettig, *The SED-SPD Dialogue: Communist Political Strategy*, in « Orbis », estate 1967, pp. 570-81.

dentale e in quella Orientale per studiare provvedimenti concreti per il problema della Germania³⁹.

Il tono generale della lettera di Ulbricht era abbastanza conciliante, anche se molte delle sue accuse erano già state espresse durante la lunga guerra propagandistica tra i due regimi tedeschi. Il *presidium* socialdemocratico, benché la lettera non fosse stata indirizzata ad esso, rispose nel marzo dello stesso anno e sventò così il tentativo della SED di scavalcare i capi stabilendo un contatto diretto con i membri del partito. La risposta respingeva molte delle accuse di Ulbricht e denunciava il carattere antidemocratico e gli atti inumani del suo regime, ma lasciava aperta la porta per un proseguimento del dialogo. La fermezza del tono della lettera fece sí che gli altri partiti tedeschi occidentali e il governo federale poterono facilmente associarsi, ma era sintomatico del mutato clima della RFT il fatto che uno scambio diretto di messaggi tra i *leader* della Germania Occidentale e Orientale fosse stato possibile. Pochi anni prima il semplice fatto che uno dei principali partiti della RFT avesse risposto a una lettera di Ulbricht avrebbe dato luogo ad aspre recriminazioni — nel caso, assai poco probabile, che un partito avesse avuto il coraggio di rispondere.

La corrispondenza tra Est e Ovest acquistò un maggiore slancio quando, con grande sorpresa dei capi politici della RFT, i tedeschi dell'est pubblicarono il testo completo della risposta della SPD, con tutte le sue accuse al regime comunista, nel quotidiano ufficiale di Berlino Est, « Neues Deutschland », unendovi la proposta che rappresentanti della SPD e dei comunisti della RDT parlassero in ambedue le parti della Germania⁴⁰. Questa iniziativa senza precedenti risvegliò le speranze che si potesse compiere un reale passo avanti verso una soluzione del problema tedesco. Per la prima volta da

³⁹ La lettera e la risposta della SPD sono pubblicate in « Europa-Archiv », aprile 1966.

⁴⁰ « Europa-Archiv », aprile 1966.

quando esisteva, l'organo ufficiale del partito comunista ebbe una enorme richiesta nella Germania Orientale.

Giunse notizia nella Germania Occidentale che lo scambio di lettere aveva suscitato eccitazione e dibattiti nelle cellule territoriali e di fabbrica del partito comunista e nella popolazione della Germania Orientale in genere. La prospettiva che i capi della Germania Orientale si recassero nella Germania Occidentale per parlare davanti a un'assemblea a Hannover e che Willy Brandt, Fritz Erler e Herbert Wehner parlassero a una adunanza pubblica a Karl-Marx-Stadt (già Chemnitz), che ambedue le manifestazioni venissero trasmesse dalla televisione in tutta la Germania, infiammava l'immaginazione dei tedeschi da ambedue le parti della cortina di ferro. Però il fatto che Ulbricht o alcuni membri del suo entourage, che i tedeschi dell'Ovest conoscevano come gli spietati governanti di diciassette milioni di tedeschi e i responsabili dell'uccisione di coloro che cercavano di fuggire, ora ricevessero il privilegio di poter rivolgere la parola a un'assemblea pubblica, era molto difficile da accettare. Gli oppositori di questo progetto, comunque, erano una minoranza, nel dibattito che si accese sulle modalità dello scambio. Il Bundestag dovette approvare una legge speciale che sospendeva certe clausole del codice penale in modo che i capi tedeschi orientali potessero entrare nella Germania Occidentale senza essere sottoposti alle sanzioni che la legge avrebbe richiesto. I negoziati tra la SPD e i tedeschi dell'Est raggiunsero presto lo stadio in cui si discuteva sui particolari tecnici degli incontri, mentre nell'Ovest le discussioni raggiungevano ogni tanto punte comiche: per esempio, il problema se si dovesse salutare i capi tedeschi orientali stringendo loro la mano o no, era molto dibattuto.

Poi i capi comunisti disdissero gli incontri, servendosi come pretesto della nuova legge appena approvata. Due ragioni principali sembrano averli spinti a questo voltafaccia. Anzitutto, la speranza della SED di provo-

care una frattura tra il gruppo dirigente della SPD e la sua base e di appoggiarsi ai membri del partito per un'alleanza delle « forze progressiste » si era rivelata illusoria. La reazione della SPD, soprattutto alla conferenza di Dortmund in giugno, aveva dimostrato non solo che i capi esercitavano un saldo controllo sul partito ma anche che il partito era unanime nella sua scelta di una linea filo-occidentale fondata sulla partecipazione della RFT alla NATO e alle istituzioni dell'Europa Occidentale. Il giorno dopo la fine della conferenza di Dortmund, il 7 giugno 1967, la « Pravda » pubblicò un articolo che criticava la SPD per il suo atteggiamento antisovietico e faceva capire tra le righe che la speranza di un dialogo si era dimostrata vana. I tedeschi dell'Est si misero immediatamente in linea con la posizione di Mosca e lanciarono una campagna propagandistica contro la SPD, finché alla fine disdissero gli incontri programmati.

Ma un secondo avvenimento deve avere influenzato sia i capi della RDT che quelli sovietici nel prendere questa decisione. Per ambedue la preparazione di uno scambio di portavoce probabilmente deve avere costituito una prova di un aumento di irrequietezza e di speranze nella popolazione della Germania Orientale, tanto da convincerli che le riunioni progettate avrebbero potuto avere conseguenze imprevedibili e incontrollabili. Un fatto interessante è che la stampa polacca aveva sempre messo in rilievo i rischi che la SED correva, mentre i cecoslovacchi avevano approvato senza riserve il programma di scambio.

Questo tentativo, nonostante il suo fallimento, ebbe diverse importanti conseguenze. Nella Repubblica Federale, spezzò l'incantesimo che fino allora aveva impedito rapporti diretti con il regime della Germania Orientale. Per la prima volta dall'istituzione dei due governi tedeschi, i capi delle due parti del paese avevano comunicato direttamente tra loro e, fatto non meno importante, la popolazione non li aveva criticati per averlo

fatto. Al contrario (e la cosa aveva alquanto sorpreso il governo e la CDU) i socialdemocratici avevano ottenuto l'appoggio di un largo strato della popolazione. Se le inchieste e i *mass media* non avevano ancora dato prove sufficienti di questo appoggio, lo fecero le elezioni di stato nella Westfalia nord-renana nello stesso anno, perché la SPD registrò una straordinaria vittoria elettorale, cui indubbiamente la sua iniziativa pangermanica aveva contribuito. Un'azione che qualche anno prima sarebbe stata temeraria e dissennata, ora invece era politicamente redditizia. Senza i mutamenti nell'umore dell'elettorato tedesco nell'estate e nell'autunno del 1966, la successiva evoluzione della politica tedesca sarebbe stata difficile.

In secondo luogo gli avvenimenti di quei pochi mesi del 1966 rivelarono che c'era tra le due parti della Germania un sentimento di *Zusammengehörigkeit* (reciproca appartenenza) che il mondo esterno credeva (o sperava) in via di scomparsa e anche un certo numero di uomini politici cominciava a temere fosse andato perduto. Nella RFT questa prova diede nuovo impulso alla volontà di cercare vie nuove e, se necessario, audaci, per superare la divisione.

Infine, il tentativo fallito dimostrava un'importante verità, cioè che la RFT non doveva avere paura di una politica di contatti amichevoli con la RDT, o addirittura di accettare le proposte di stabilire rapporti ufficiali già avanzate proprio dai tedeschi dell'Est. Al contrario, un contatto diretto, lungi dall'espone la RFT a una minaccia comunista, avrebbe rappresentato una sfida al regime comunista. Ovviamente c'era tra i capi tedeschi orientali un gruppo disposto al dialogo con gli occidentali; forse in questo gruppo si sarebbero potuti trovare degli alleati per le iniziative che avevano in mente i molti che auspicavano una riforma della politica della RFT.

Infine, il tentato scambio di portavoce aveva anche mostrato il tipo di ostacolo che ogni tentativo di rin-

novamento politico era destinato a incontrare ed aveva effettivamente incontrato, in ambedue le parti della Germania. Ai capi comunisti dimostrò che il problema tedesco poteva risvegliare forze latenti che avrebbero potuto prendere una svolta imprevedibile. A quei capi tedeschi occidentali che erano scettici a proposito della nuova politica, il fallimento dell'iniziativa fornì una prova dell'inutilità di ogni nuova avance nei confronti di Berlino Est, che secondo loro sarebbe solo valsa a minare la posizione di Bonn senza produrre in cambio alcun vantaggio.

Nell'ottobre del 1966 diventò chiaro che il regno del cancelliere Erhard era giunto al termine. Il disagio generale per il ristagno della *Deutschlandpolitik* era solo una delle ragioni delle sue dimissioni di novembre e della formazione di un nuovo governo il 1° dicembre; vi erano ragioni più importanti, soprattutto le difficoltà di Erhard nell'imporre efficacemente la propria autorità, la tensione nei rapporti della Germania con la Francia e gli USA, considerevoli difficoltà economiche e finanziarie e una maggioranza debole al *Bundestag*. Dato il profondo senso di insicurezza che caratterizzava la coscienza politica tedesca, non era sorprendente che la coincidenza di tutte queste difficoltà fosse vista da gran parte dei tedeschi come una grave crisi. In parte come risultato di questo stato d'animo i negoziati per una nuova coalizione avvennero in un'atmosfera di nuovo orientamento di fronte a molti vecchi problemi. Questo si verificò anche per i problemi della divisione e dal momento che la SPD si era già impegnata per un rinnovamento della *Deutschlandpolitik* della RFT le condizioni erano favorevoli per un cambiamento.

La SPD, in un documento in cui metteva le proprie carte in tavola per i negoziati in vista di un governo di coalizione, proponeva un nuovo indirizzo nella politica estera⁴¹. Chiedeva anzitutto che l'appoggio attivo alla

⁴¹ SPD, *Bestandsaufnahme 1966. Eine Dokumentation*, Bonn, 1966, p. 19 e ss.

distensione fosse messo al primo posto tra gli obiettivi politici della RFT; in secondo luogo, che si cercasse di migliorare i rapporti con la Francia e gli USA; in terzo luogo, che si elaborasse una nuova politica nei confronti dell'Europa Orientale e della RDT (riproducendo in questo piú o meno la posizione adottata al congresso del partito a Dortmund). La maggior parte di queste richieste venne riflessa nella politica della Grande Coalizione, che esamineremo nel prossimo capitolo.

La nuova politica di Bonn: struttura, problemi, prospettive

I rapporti tra le due Germanie e la strategia di riavvicinamento.

Due questioni sono sempre state particolarmente importanti nella *Deutschlandpolitik* della RFT: come si può raggiungere l'unità e quali devono essere i rapporti di Bonn con la Germania Orientale? Possiamo ora riassumere i cambiamenti avvenuti nella politica della RFT a proposito di questi due problemi: la precedente politica di Bonn che mirava anzitutto alla riunificazione istituzionale nel prossimo futuro per mezzo di un accordo tra Est e Ovest, di libere elezioni o in seguito alla caduta del regime comunista è stata abbandonata, e con essa il rifiuto risentito di ogni contatto con il regime comunista della Germania Orientale. Invece, il principale obiettivo della Germania Occidentale ora è di migliorare le condizioni di vita dei tedeschi dell'Est, di ridurre le dannose conseguenze della divisione e di impedire alle due parti del paese di allontanarsi ancora di più l'una dall'altra. L'unità istituzionale è stata rinviata a un lontano futuro, quando tutto un processo storico avrà modificato la situazione politica europea.

I nuovi obiettivi della politica estera del governo della Grande Coalizione vennero espressi in un discorso programmatico dal cancelliere Kiesinger nel febbraio del 1967. La sua dichiarazione mostra chiaramente a che punto la posizione della Germania Occidentale era

cambiata; solo due anni prima un simile discorso sarebbe stato impensabile:

Il fatto che noi affermiamo l'esistenza di un solo stato tedesco democraticamente legittimo non significa che pretendiamo di esercitare una tutela sul popolo dell'altra parte [Germania Orientale]. Noi non ci stancheremo di ripetergli che vogliamo rispettare e rispetteremo la sua volontà. Questo presuppone che gli venga permesso in misura crescente di esprimere questa volontà. Sappiamo che ciò non può realizzarsi da un giorno all'altro, ma piuttosto come risultato di una lunga evoluzione...

Il nostro sforzo per rendere piú facili i rapporti [*Entkrampfung*] fra noi e l'altra parte va visto in questo contesto. Noi guardiamo ai nostri compatrioti, alla gente che vive là. Ma dal momento che esiste dall'altra parte un'organizzazione politica in cui ci si imbatte quando si cerca di raggiungere il popolo, dobbiamo serenamente ricercare attraverso questa organizzazione politica la possibilità di entrare in contatti piú stretti con il popolo dall'altra parte. Sappiamo tutti che questo è un problema difficile e delicato. Non desideriamo creare nel mondo l'impressione che stiamo rinunciando alla nostra posizione legale [di unici rappresentanti del popolo tedesco]¹.

Nella stessa maniera Kiesinger avanzava riserve (se non la sconfessava addirittura) sulla precedente maniera di opporsi al regime comunista della Germania Orientale da parte di Bonn. L'idea una volta sostenuta soltanto dagli « innovatori », che l'unica via per raggiungere il popolo della Germania Orientale passasse attraverso il suo governo, veniva espressa nella dichiarazione che abbiamo appena citato. Ma Kiesinger si spingeva piú avanti e faceva capire che il governo di Bonn accettava la sovranità *effettiva*, anche se non *legittima*, del regime comunista in Germania. Perciò la Repubblica Federale abbandonava il proprio atteggiamento di sfida nei confronti del regime comunista, sperando che quest'ultimo a sua volta adottasse la stessa politica nei confronti della parte occidentale del paese.

¹ Discorso tenuto a Oberhausen l'11 febbraio 1967, in « Bulletin », 15 febbraio 1967. Le stesse idee vennero espresse con piú cautela nella dichiarazione del governo del dicembre 1966, « Bulletin », 14 dicembre 1966.

« Noi non vogliamo annettere la zona sovietica, l'altra parte della Germania — uso questa espressione deliberatamente, dal momento che è rivolta ai nostri compatrioti — ma desideriamo una riunificazione libera e pacifica, conforme alla volontà della popolazione di ambedue le parti del paese »². Il fatto che Bonn ha accettato l'attuale spartizione del potere è stato ulteriormente confermato dalle ripetute offerte della Grande Coalizione di includere la RDT in un progettato sistema di reciproca rinuncia all'uso della forza³.

Così il tentativo della RFT di entrare in contatto con la RDT ha assunto l'orientamento dinamico auspicato da coloro che criticavano la politica precedente di Bonn: relazioni tra le due parti del paese come *mezzo* per liberalizzare il regime comunista, per attenuare il peso della divisione, per preservare il retaggio nazionale comune e per contribuire alla distensione in Europa grazie a una distensione all'interno della Germania. Se questa politica abbia o no avuto successo è un'altra questione, che sarà presa in esame più oltre.

Dopo la formazione della Grande Coalizione la *Deutschlandpolitik* di Bonn attraversò un periodo di attività senza precedenti. Herbert Wehner, uno dei principali artefici della nuova politica della SPD e ora ministro degli affari pangermanici⁴ cominciò a condurre un vero e proprio dialogo con i capi della Germania Orientale attraverso i *mass media*⁵, e suggerì esplicitamente la stessa cosa a cui il Cancelliere aveva più cautamente

² Discorso di Oberhausen, v. nota 1.

³ *Ibidem* e nel discorso di Kiesinger « sullo stato della nazione » dell'11 marzo 1968 davanti al Bundestag, in « Bulletin », 19 marzo 1968. Un contributo più recente è in « Bulletin », 16 luglio 1968.

⁴ Un'illuminante presentazione delle sue opinioni, pubblicata poco prima della formazione della Grande Coalizione, è la raccolta di interviste di Günter Gaus, *Staatserhaltende Opposition oder hat die SPD kapituliert? Gespräche mit Herbert Wehner*, Reinbek, 1966; v. anche l'intervista su « Der Spiegel », 24 ottobre 1966.

⁵ Soprattutto grazie al suo scambio di vedute con Ulbricht nel gennaio e febbraio 1967 sulle proposte per i rapporti tra le due parti del paese avanzate dal leader comunista il giorno di Capodanno.

alluso nel discorso già citato ⁶: la possibilità cioè che i contatti con l'Est divenissero ufficiali nell'eventualità di una liberalizzazione del regime della RDT — soprattutto se si fosse fatta strada una « situazione austriaca » (intendendo con questo il ritiro delle truppe sovietiche, la neutralizzazione o l'evoluzione verso un sistema più liberale), oppure nel caso di una evoluzione analoga a quella della Jugoslavia ⁷.

Poi, il 12 aprile 1967, su iniziativa di Wehner, il comitato esecutivo della SPD e il governo rivolsero due messaggi redatti di comune accordo al congresso del partito comunista che quel mese si era riunito a Berlino Est ⁸. Nella loro lettera i socialdemocratici cercavano di far rinascere il dialogo con l'Est già aperto con il fallito tentativo di accordarsi per uno scambio di portavoce. Chiedendo ai tedeschi orientali di non porre « condizioni inaccettabili » per un colloquio, la SPD citava il messaggio del governo federale: « Studiare i provvedimenti pratici da prendere — senza guardare alle differenze di principi esistenti tra le due parti della Germania — per alleviare la sofferenza della divisione del nostro popolo e con questo creare le condizioni per una distensione in Germania »⁹. (Come esempi, il governo aveva suggerito miglioramenti nelle comunicazioni, un accordo per il rilascio di lasciapassare a Berlino, incontri di famiglie, facilitazioni per i viaggiatori progettate in comune dai due paesi, scambi di energia elettrica, libero scambio di pubblicazioni, ecc..)

Le autorità comuniste risposero con una lettera firmata dal primo ministro della RDT Willi Stoph. Le loro

⁶ V. nota 1.

⁷ I suoi suggerimenti vennero pubblicati senza la sua approvazione dal « Washington Post » del 1° febbraio 1967, ma non erano troppo lontani dalla posizione espressa nella sua *Deutschlandgespräch* alla televisione del 9 febbraio 1967. Il testo venne pubblicato dalla SPD in « Tatsachen-Argumente » (1967), 222.

⁸ Il messaggio del governo venne allo stesso tempo letto dal cancelliere al parlamento; il testo è riprodotto in « Europa-Archiv », luglio 1967.

⁹ *Ibidem*.

richieste erano su un gradino superiore, e accettavano di aprire colloqui con i tedeschi dell'Ovest, ma solo sull'instaurazione di « normali rapporti tra i due stati tedeschi », sul riconoscimento delle frontiere esistenti, sulle relazioni diplomatiche di altri paesi con ambedue i governi tedeschi, ecc.¹⁰.

Dal momento che questa lettera era firmata dal primo ministro della RDT, il problema di come rispondervi causò molte discussioni a Bonn. Dopo un certo ritardo, la RFT compì un altro passo senza precedenti: il cancelliere stesso rispose direttamente in giugno. La sostanza del suo messaggio era che ponendo condizioni inaccettabili i tedeschi dell'Est avrebbero bloccato ogni passo verso il negoziato. Ma Kiesinger suggeriva anche che vi fosse un incontro di rappresentanti autorizzati dei due paesi per discutere i provvedimenti concreti da lui suggeriti nella sua prima lettera. Allo stesso tempo, però, (anche qui seguendo i suggerimenti di quei tedeschi occidentali che criticavano la politica estera di Bonn) il cancelliere dichiarò, di fronte al parlamento e in una nota diplomatica alle grandi potenze, che ogni iniziativa intrapresa allora e in futuro al fine di attenuare il peso della divisione tedesca — ivi conclusi i contatti con le autorità della RDT — non avrebbe significato una modifica alla precedente posizione del governo per cui « il riconoscimento dell'altra parte della Germania come un secondo stato tedesco non *poteva* essere preso in considerazione »¹¹.

L'intero scambio di messaggi è importante per varie ragioni. Anzitutto, era la prima volta dalla divisione della Germania che i due governi comunicavano direttamente tra loro, e il livello dei rappresentanti che Bonn era disposta ad accettare per i contatti si andava costantemente elevando. Nella corrispondenza del '67 il cancelliere offrì di delegare il sottosegretario di stato della

¹⁰ Testo riportato in « Europa-Archiv », luglio 1967.

¹¹ *Ibidem*.

Cancelleria come suo personale rappresentante nei negoziati. Nel messaggio sullo « Stato della nazione » del marzo 1968 egli offrì di negoziare in prima persona con il premier tedesco orientale se i colloqui preliminari avessero avuto un esito positivo. Naturalmente resta da vedere se verranno esaudite le speranze degli « innovatori » che un negoziato diretto tra i due governi tedeschi possa facilitare la soluzione dei vecchi problemi.

Inoltre il governo della RFT (anche questo per la prima volta) aveva ammesso l'esistenza di un regime comunista (e del partito comunista) dotato di sovranità *effettiva* sulla Germania Orientale, anche se non l'aveva riconosciuto come *governo legittimo* di un secondo stato tedesco. Così Bonn si è liberata di una restrizione, che si era autoimposta e che le legava le mani, e ha realizzato alcune delle condizioni indispensabili, almeno per quel che riguarda la Germania Occidentale, per una politica di rapporti piú attivi con l'altra parte del paese e per l'instaurazione e il consolidamento di legami tra le due società.

Ma lo scambio di lettere del 1967, al pari del fallito tentativo di scambio di portavoce del 1966, rivela anche che il fattore cruciale, capace di determinare il successo o il fallimento di una politica di avances amichevoli nei confronti della Germania Orientale è proprio la stessa Germania Orientale... e la sua protettrice sovietica.

Che cosa significa questo per il futuro dei contatti tra le due Germanie? Il problema della Germania ha ancora una forte carica dinamica nella società tedesca orientale. Se vi saranno dei contatti veramente significativi, essi provocheranno probabilmente qualche reazione tra i tedeschi dell'Est, e ai comunisti intransigenti, contrari a questa politica, ogni reazione, sia pure mite, può sempre servire come pretesto verso i colleghi incerti e i protettori di Mosca per osteggiare una « politica di movimento » che secondo loro costituirebbe una minaccia per il sistema comunista. Per proteggersi essi

sono ricorsi finora a due provvedimenti drastici. In primo luogo, come abbiamo visto, hanno capovolto la loro precedente politica e evitato quegli stessi contatti che proclamavano di desiderare quando la RFT manteneva ancora un atteggiamento di ostilità nei loro confronti. Esigendo per l'apertura dei colloqui condizioni che sanno essere inaccettabili, essi si nascondono dietro una politica di non-impegno.

La non-collaborazione della RDT, che riveste forme disparate, si manifesta nella maniera piú evidente nella richiesta sempre ricorrente del riconoscimento ufficiale della RDT come condizione indispensabile per l'apertura di negoziati. Ulbricht ribadiva questa posizione nella sua dichiarazione programmatica al congresso del partito del 1967¹² e cosí anche il premier Stoph nelle sue lettere al cancelliere Kiesinger. Il messaggio di Stoph conteneva inoltre una lunga lista di gravi problemi che dovevano essere discussi o risolti *prima* che si potesse discutere argomenti come il miglioramento dei rapporti commerciali o i movimenti di persone. Questa lista includeva, tra altre cose, la rinuncia all'uso della forza, il riconoscimento di tutte le attuali frontiere europee, la riduzione delle spese militari dei due stati tedeschi, la rinuncia a qualsiasi ruolo nucleare e la partecipazione a una zona « denuclearizzata », l'appoggio al riconoscimento dei due stati tedeschi da parte di tutti gli stati europei¹³.

Il governo di Bonn si rifiutò di accettare quella che Kiesinger definiva una politica di « prendere o lasciare » e insistette invece nella richiesta di trattative fondate su una base pratica¹⁴. Questa fu forse la ragione principale per cui i comunisti aumentarono ancora di piú le proprie richieste. La seconda lettera di Stoph, che venne accompagnata da una salve di propaganda

¹² V. il suo discorso del 17 aprile 1967.

¹³ V. la sua lettera del 10 maggio 1967, citata nella nota 10.

¹⁴ V. la lettera di Kiesinger del 13 giugno 1967, *ibidem*.

ostile a Bonn ¹⁵, non solo ribadiva tutte le precedenti richieste, ma aggiungeva anche un progetto per un trattato tra i due governi. Uno degli articoli di questo progetto era particolarmente degno di nota in quanto mostrava la portata radicale e poco realistica delle richieste della Germania Orientale:

I governi dei due stati tedeschi si dichiarano disposti ad aprire negoziati allo scopo di trovare una soluzione pacifica al problema nazionale *dopo* la *normalizzazione* dei loro rapporti, *dopo* l'entrata in vigore di un disarmo negoziato e la conclusione di un patto di sicurezza europeo, e *a condizione* che il militarismo, il neonazismo e il potere monopolistico vengano eliminati ¹⁶.

Con i tedeschi dell'Ovest che chiedono negoziati sugli aspetti pratici dei rapporti tra le due parti del paese e i tedeschi dell'Est che insistono per avere negoziati sui grandi problemi della politica europea e internazionale, i due governi tedeschi sono arrivati a stabilire un dialogo di sordi che va benissimo per i tedeschi dell'Est ma delude quelli dell'Ovest.

I ripetuti insuccessi dei tentativi di Bonn di avviare un dialogo con l'altro regime tedesco minano la posizione degli innovatori nella RFT. Quando i gruppi reazionari dei vertici comunisti osteggiano i contatti tra le due Germanie, trovano dei taciti alleati nella RFT. Portando avanti deliberatamente una politica di assoluta non-collaborazione e di rigorosa intransigenza, riguardo a problemi come Berlino, il Muro, gli affari internazionali, e così via, i reazionari della RDT hanno un mezzo potente per rafforzare la posizione dei gruppi ortodossi della RFT, che approfittano prontamente di ogni scacco o di ogni sconfitta dei tentativi degli innovatori per denunciarli come futili o pericolosi oppure per ostacolarli in ogni modo. I « riformatori » tedeschi occiden-

¹⁵ V. il discorso di Stoph al parlamento della RDT il 20 settembre 1967, in « Süddeutsche Zeitung », 21 settembre 1967.

¹⁶ V. la lettera di Stoph del 18 settembre 1967 riportata in « Europa-Archiv », ottobre 1967, pp. 476-7. Il corsivo è dell'autore.

tali devono perciò vincere una duplice resistenza e, dati gli effetti disgregatori di una politica (che abbiamo discusso in precedenza)¹⁷, rivolta a Est, il loro compito è doppiamente difficile.

Ovviamente è difficile farsi un'idea precisa dell'effetto delle proposte della RFT sui capi della RDT, e a maggior ragione delle prospettive future di questa nuova politica. Una cosa si può dire, però, ed è che l'azione dei « riformatori » tedeschi occidentali non è *necessariamente* inutile, dal momento che nella Germania Orientale non c'è un'unanimità di vedute sul problema tedesco. Il gruppo dirigente tedesco orientale non è monolitico, ma comprende diversi gruppi il cui punto di vista e i cui interessi non sono sempre identici. Le decisioni sono spesso precedute da lotte, in cui la posizione della maggioranza varia. Le divergenze tra gruppi opposti possono essere meno pronunciate che in un sistema democratico, ma sono abbastanza forti da produrre quei bruschi cambiamenti di direzione politica che sono avvenuti molte volte nella storia della RFT.

Finché la politica della RFT nei confronti della RDT era ostile, la pressione che gravava sul Comitato Centrale e sugli altri organismi del partito era abbastanza forte da tenerli tutti uniti sulla linea intransigente. Ma da quando la RFT ha adottato una politica più amichevole, la necessità dell'unanimità è meno stringente, e le diverse fazioni hanno la possibilità di affermarsi con più libertà¹⁸.

La futura evoluzione del campo socialista naturalmente continua a essere la grande incognita quando ci si propone di giudicare le prospettive della strategia di

¹⁷ V. sopra pp. 44-57.

¹⁸ Improvvisi cambiamenti nelle maggioranze e nelle fazioni possono essere dedotti dalla lettura dell'organo del partito « Neues Deutschland ». Dopo la prima lettera di Kiesinger a Berlino Est un editoriale di tono polemico venne sostituito, nel corso della stessa edizione, da una versione più favorevole. Analogamente, prima della prima lettera a Stoph nel settembre del 1967 due editorialisti del giornale propagandavano due differenti politiche sull'opportunità di un dialogo continuo con Bonn.

Bonn nei confronti della RDT. Se l'alleanza tra i paesi comunisti può riprendere il suo processo di allentamento e se paesi come la Cecoslovacchia riescono, nonostante gli avvenimenti del '68, a continuare a mettere in atto il loro modello di comunismo umanizzato, questo accentuerà ancora di più il senso di insicurezza dei tedeschi orientali e la loro indispensabilità per l'URSS: due potenti catalizzatori per un rafforzamento della posizione ortodossa e per un indurimento del controllo del partito. Ma una ripresa della liberalizzazione del sistema di stati socialista, se fosse accompagnata da una diminuzione della tensione tra Est e Ovest, potrebbe indurre un analogo processo nella Germania Orientale. Sotto questo aspetto la RFT occupa una posizione chiave.

Se le offerte di collaborazione della RFT sono abbastanza allettanti e evitano di minacciare le *élites* della RDT, potrebbe formarsi una maggioranza favorevole al riavvicinamento. Certo la chiave della soluzione definitiva del problema tedesco è sempre nelle mani di Mosca, ma ai due regimi tedeschi non manca la possibilità di fare ora qualche passo avanti verso un'attenuazione della divisione.

La Repubblica Federale e il mondo esterno.

La politica della RFT nei rapporti con la RDT e quella nei rapporti con il resto del mondo hanno un carattere in comune: la pretesa di Bonn dell'*Alleinvertretungsanspruch*. Su questo punto la posizione della RFT era particolarmente inflessibile, perché esso forniva la base di tre componenti fondamentali della politica estera di Bonn: 1) la Repubblica Federale, l'unica ad avere un governo liberamente eletto, era la sola rappresentante dell'intera nazione tedesca fino al momento in cui l'unità tedesca non fosse stata raggiunta mediante libere elezioni e istituzioni comuni, 2) il regime comunista della

Germania Orientale non doveva essere riconosciuto e non si potevano avere rapporti con esso a livello ufficiale, ma al contrario si doveva isolarlo e indebolirlo con ogni mezzo possibile, 3) tutti gli stati che riconoscevano il regime di Berlino Est commettevano un atto ostile nei confronti della RFT. Ma dal momento che ora questi tre dogmi sono stati notevolmente modificati, la pretesa di Bonn di essere l'unica rappresentante della Germania si è inevitabilmente indebolita. Essa contrastava con la nuova abitudine del cancelliere Kiesinger di comunicare direttamente con il premier tedesco orientale, con il fatto che Bonn ha accettato il regime comunista come governo *effettivo* della Germania Orientale allo scopo di prendere misure concrete *in comune* e infine con il fatto che *due* governi tedeschi sono rappresentati in un numero sempre maggiore di paesi dell'Europa Orientale. Le solenni dichiarazioni in contrario possono magari evitare certe conseguenze politico-economiche indesiderabili, ma non possono impedire alla nuova politica di Bonn di destituire di fondamento la propria rivendicazione di essere l'unica rappresentante del popolo tedesco.

L'evoluzione dell'ordine di priorità degli obiettivi politici riguardanti la Germania Orientale e l'Europa Orientale e la revisione della Dottrina di Hallstein sono state esaminate nei paragrafi e nei capitoli precedenti¹⁹. Basterà qui aggiungere alcune considerazioni a mo' di conclusione. Da quando ha modificato l'ordine di priorità dei propri obiettivi sulla riunificazione e ha cominciato a interessarsi soprattutto alla sorte della popolazione e ai contatti tra le due società, Bonn si è trovata a dover trattare con le autorità comuniste. In effetti il governo della Grande Coalizione ha ripetutamente proposto di negoziare accordi con Berlino Est su un certo numero di argomenti come le condizioni di viaggio, la espansione del commercio tra le due parti del paese, il

¹⁹ V. sopra, pp. 27-32, 44 e ss., 63 e ss., 115 ss.

libero scambio di pubblicazioni, e così via. Con questo Bonn ha implicitamente riconosciuto che, almeno nei campi che esso sceglie per gli accordi, il governo di Berlino Est rappresenta diciassette milioni di tedeschi ed è responsabile di essi, anche se quella forma di rappresentanza non si adegua agli standards della democrazia occidentale.

L'*Alleinvertretungsanspruch* di Bonn era una causa continua e reale di irritazione per Berlino Est e spesso offriva il pretesto per una reazione ostile alle iniziative dei tedeschi occidentali, come si poté notare per esempio quando Bonn inviò la sua prima lettera alle autorità di Berlino Est nella primavera del 1967 e quando vennero allacciate relazioni diplomatiche con la Romania. (In ambedue queste occasioni, come si ricorderà, il cancelliere riaffermò in una dichiarazione davanti al parlamento la pretesa della RFT di rappresentare l'intera Germania.) Per eliminare questo ostacolo ai contatti tra le due Germanie, non solo Bonn cominciò ad abbandonare certe definizioni della terminologia ufficiale, come « Zona di occupazione sovietica », con cui aveva avanzato la sua rivendicazione, ma alcuni gruppi del governo federale cercarono anche di far passare in second'ordine l'intero argomento evitando di riaffermare la rivendicazione in maniera così decisa e con tanta frequenza come prima. Come scrisse Herbert Wehner: « Ambedue le parti devono liberarsi un po' della propria euforia e anche della propria esigenza di essere l'unica rappresentante legale della Germania »²⁰.

Paradossalmente, ogni successo nella nuova politica di Bonn di contatti con l'altra parte del paese contribuisce a minare ulteriormente la sua pretesa di rappresentare tutti i tedeschi, perché allarga il campo delle imprese in comune in cui la RFT accetta il governo di Berlino Est come socio e come rappresentante dei tedeschi che vivono nella parte orientale del paese. Ma d'altra

²⁰ In una relazione alla SPD, « Die Welt », 6 luglio 1967.

parte questa erosione della *Alleinvertretungsanspruch* di Bonn non è necessariamente inconciliabile con gli interessi della RFT. Per molti tedeschi occidentali responsabili, inclusi alcuni membri dell'attuale gabinetto, essa è un corollario inevitabile di una politica lungimirante di contatti con la Germania Orientale. Se, con l'aiuto dell'Occidente, un sistema politico relativamente libero e democratico arrivasse ad affermarsi nella Germania Orientale, pochi tedeschi occidentali negherebbero al governo di Berlino Est il diritto di parlare a nome della popolazione della Germania Orientale. Come ha osservato il ministro Brandt, « più libertà il regime di Berlino Est concede al suo popolo, più esso otterrà l'approvazione e il riconoscimento del resto del mondo »²¹. L'opinione della maggioranza nelle élites della RFT sembra ora avvicinarsi alla tesi che sia meglio avere i tedeschi liberi e in due stati piuttosto che perpetuare la mancanza di libertà per un forte numero di tedeschi coll'inseguire la vana speranza di una prossima riunificazione.

La nuova *Ostpolitik* di Bonn ha lo stesso effetto, solo in maniera più vistosa. Nonostante le solenni riaffermazioni della *Alleinvertretungsanspruch* (ripetute a ogni nuova iniziativa della RFT e al momento dell'instaurazione delle relazioni diplomatiche con la Romania), *due* governi tedeschi sono ora accreditati in tre paesi socialisti europei (e sono rappresentati a un livello più « basso » in tutti gli altri eccettuata l'Albania) e ognuno effettivamente parla a nome del proprio territorio e della propria popolazione. Inoltre i governi dell'Europa Orientale hanno negato a Bonn il diritto di parlare a nome dei tedeschi orientali. Gli impegni crescenti della RFT nei paesi comunisti hanno suscitato una intensa controffensiva diplomatica da parte di Berlino Est appoggiata da Mosca, che ha avuto come risul-

²¹ *Entspannungspolitik mit langem Atem*, « Aussenpolitik », agosto 1967 (pubblicato anche in « Bulletin », 11 agosto 1967).

tato una serie di impegni di reciproco appoggio e di trattati di cooperazione²².

È vero che la Romania non ha accolto la richiesta della RDT, fortemente appoggiata dall'URSS e dalla Polonia, che nessun paese socialista allacciasse rapporti diplomatici con Bonn, a meno che la RFT non avesse riconosciuto la RDT, accettato i confini esistenti e rinunciato a qualsiasi ruolo nucleare. I due governi però decisero di comune accordo di essere ufficialmente in disaccordo sulla questione della rappresentatività legale dei governi tedeschi. Fu proprio nel corso dei negoziati con la Romania durante la sua prima visita a Bucarest nell'agosto del 1967 che Brandt fece un'importante mossa di allontanamento dall'*Alleinvertretungsanspruch*: riferendosi alla posizione della Romania, dichiarò:

Conveniamo anche che, di fronte ai problemi della sicurezza europea, le relazioni esistenti devono essere accettate come punto di partenza, e tutti gli stati, senza riguardo alle loro dimensioni, devono svolgere compiti ugualmente importanti per creare un ordine pacifico in Europa. *Questo si riferisce anche ai due sistemi politici [politische Ordnungen] che attualmente esistono sul territorio tedesco*²³.

Con le modifiche apportate alla propria politica al momento di stabilire relazioni diplomatiche con la Romania, Bonn naturalmente si proponeva anche di dare ai rumeni una ricompensa e un'arma per fronteggiare le pressioni di Mosca e di Berlino Est. Bucarest avrebbe potuto controbattere le accuse di aver negletto gli interessi del socialismo mettendo in rilievo il fatto che la sua azione aveva contribuito a indurre Bonn a cambiare il proprio atteggiamento.

La più importante modifica di Bonn alla propria rivendicazione di essere l'unica legittima rappresentante dell'intera Germania fu la restaurazione dei rapporti di-

²² Per una cronologia e un'utile raccolta di documenti, v. « Europa-Archiv », marzo e aprile 1967.

²³ Discorso del 3 agosto 1967, « Süddeutsche Zeitung », 5 agosto 1967. Il corsivo è dell'autore.

plomatici con la Jugoslavia nel gennaio del 1968. La Jugoslavia aveva sempre rappresentato un caso a sé da quando, in conformità alla Dottrina di Hallstein, Bonn aveva rotto i rapporti con Belgrado dopo che quest'ultima aveva riconosciuto la RDT nel 1957. Ma quando la *Ostpolitik* riattivata provocò una revisione della Dottrina di Hallstein, all'inizio non si riusciva a inquadrare la Jugoslavia nella logica legale e politica di quella revisione. Mentre da una parte si poteva sostenere che i paesi dell'Europa Orientale non potevano evitare di riconoscere la RDT al momento della instaurazione dei loro regimi comunisti (in Germania questa è nota come la « teoria del peccato originale »), dall'altra parte Belgrado aveva riconosciuto la Germania Orientale soltanto nel 1957 e di sua spontanea volontà. Molti leader tedeschi temevano che con il riallacciamento di rapporti diplomatici con la Jugoslavia la Dottrina di Hallstein avrebbe perduto ogni efficacia e che una schiera di altri paesi si sarebbe sentita libera di riconoscere la RDT. Ma sia la *Realpolitik* che gli interessi economici consigliavano la restaurazione dei contatti con un paese influente sia nel mondo socialista che nel terzo mondo, un paese che era il più importante socio commerciale dell'Europa centrale e sud-orientale.

Ambedue i governi avevano cominciato già da molto tempo a preparare senza chiasso questo accordo, ma solo dopo i lunghi sondaggi politici in tutto il mondo, incluso un viaggio del cancelliere Kiesinger in Asia, Bonn si sentì abbastanza sicura che il ristabilimento di relazioni diplomatiche tra la RFT e la Jugoslavia non avrebbe provocato una reazione a catena di riconoscimenti della RDT da parte di altri paesi. Una volta rimosso questo ostacolo, la RFT e la Jugoslavia riallacciarono i rapporti nel gennaio del 1968.

La nuova politica orientale di Bonn non solo erose la *Alleinvertretungsanspruch*, ma diede anche il colpo di grazia a un elemento un tempo fondamentale della politica di Bonn: la tesi cioè che la riunificazione fosse un

presupposto essenziale per la distensione. Dopo la formazione della Grande Coalizione il vecchio ordine di priorità degli obiettivi politici venne capovolto: la distensione diventò il mezzo per raggiungere la soluzione del problema tedesco. « Sappiamo che i problemi della Germania possono essere risolti soltanto nel contesto di una soluzione pacifica (*Friedensregelung*) per l'Europa intera e che questo si può promuovere solo con uno stato di reciproco accomodamento tra Est e Ovest. Noi non facciamo dipendere la nostra politica di distensione dal miglioramento della situazione riguardante il problema tedesco »²⁴. Questa posizione significa l'abbandono della chiusura diplomatica della Germania del dopoguerra nei confronti dell'Europa comunista e la sua ricomparsa come potenza internazionale nell'Europa Orientale. Abbiamo analizzato in precedenza i pericoli che possono nascere da questo legame, sia per la Germania che per l'Occidente, ma bisogna mettere in rilievo anche un'altra conseguenza: una politica che cerca una soluzione del problema tedesco nel contesto di una distensione generale richiede un contributo *attivo* della Germania alla distensione. La politica della RFT ha riscoperto la necessità di contribuire attivamente al processo di rinnovamento su un piano internazionale più vasto. Pochi capi politici in Germania parlano del problema tedesco senza alludere alla necessità di creare un nuovo « ordine pacifico europeo »²⁵ o di sottoporre a revisione le alleanze²⁶. Altri parlano della rinuncia definitiva della Germania a un ruolo nucleare come contributo a un nuovo sistema europeo²⁷. La SPD tende ad

²⁴ Brandt, *Entspannungspolitik mit langem Atem*, in « Aussenpolitik », cit.

²⁵ V. per esempio il discorso del cancelliere Kiesinger a Oberhausen l'11 febbraio 1967.

²⁶ V. per esempio Willy Brandt, *Entspannungspolitik mit langem Atem*, cit.

²⁷ Vedi Helmut Schmidt, « Tatsachen-Argumente » (1966), 205. Questa politica è stata adottata anche dal programma ufficiale della FDP a partire dalla conferenza del partito nell'ottobre del 1967. Una riaffer-

auspicare piú innovazioni di quante ne desideri la CDU, ma tutti i principali partiti politici della RFT in genere si fanno sempre piú concordi nel sostenere che qualche cauto passo verso la creazione di un nuovo sistema europeo sarebbe opportuno. Per un paese che tendeva a essere atterrito e scandalizzato da qualsiasi mutamento nell'ambiente internazionale che non fosse un crollo del sistema comunista questa è un'evoluzione di non poca importanza.

Il problema di Berlino.

Un'analisi dei problemi e delle prospettive principali della nuova politica di Bonn sarebbe incompleta senza un esame della questione di Berlino. Di tutti i problemi legati alla divisione della Germania, questo è uno dei piú complessi e pieni di incertezze. Come abbiamo visto, Berlino ha svolto un ruolo importante nell'evoluzione della politica di Bonn²⁸. La costruzione del muro di Berlino nel 1961 e piú tardi l'accordo sui lasciapassare con le autorità della Germania Orientale diedero nuovo impulso al riesame della vecchia politica e allo studio di nuove strategie. Ma Berlino era anche il luogo dove, in relazione all'accordo sui lasciapassare, si erano intraprese concrete iniziative politiche che costituivano una deviazione dalla vigente politica del governo federale e che, come si vide poi, precorrevano la politica della Grande Coalizione.

Il parere della Grande Coalizione che fosse illusorio sperare in un cambiamento radicale del sistema internazionale (e anche quindi in una prossima riunificazione) e che la Germania dovesse empiricamente perseguire una serie di innovazioni gradualistiche era già stato messo in rilievo a Berlino e sperimentato in relazione all'accordo sui lasciapassare. La politica della Grande

mazione di questa posizione si trova nel dibattito al Bundestag dell'ottobre 1967, in «Süddeutsche Zeitung», 14 ottobre 1967.

²⁸ V. sopra, pp. 122-129, 136 e ss.

Coalizione di dare la precedenza alle preoccupazioni umanitarie e di cercare di alleviare le conseguenze della divisione, anche se questo significava dover trattare con le autorità comuniste, era già stata messa in pratica anch'essa a Berlino, quando le autorità della città di Berlino Ovest avevano negoziato un accordo con la RDT per attenuare temporaneamente il divieto di movimento delle persone nella città divisa. Con questo non voglio affermare che la Grande Coalizione si limitò a ratificare o semplicemente ad allinearsi con la politica già adottata a Berlino, ma solo che c'era un legame tra le due politiche (e questo è sottolineato dal fatto che, oltre al sindaco Willy Brandt che diventò vice-cancelliere e ministro degli esteri, altri artefici della politica di Berlino assunsero alti incarichi a Bonn)²⁹.

Anche se con la formazione della Grande Coalizione alcune delle polemiche e delle divergenze politiche che esistevano tra le autorità della città di Berlino Ovest e il governo di Bonn vennero meno, la situazione di Berlino rimase precaria come sempre. Il contributo particolare di Berlino Ovest alla funzione della Germania Occidentale come anello di congiunzione e allo stesso tempo barriera nel sistema internazionale non è cambiato. A causa del suo stato di vulnerabilità e insieme di importanza politica, Berlino Ovest continua a essere l'estremo avamposto dell'Occidente e il punto in cui l'equilibrio tra i due sistemi ostili può essere rovesciato più facilmente. Allo stesso tempo questa isola occidentale rafforza la comunanza tra la Germania Occidentale e quella Orientale e costituisce un legame tra i due sistemi. Ciò è stato dimostrato in maniera lampante dai moti studenteschi a Berlino Ovest e dalle reazioni che hanno provocato in ambedue le parti della Germania.

²⁹ Klaus Schütz, senatore (cioè ministro) nel governo di Berlino diventò sottosegretario agli esteri fino all'ottobre 1967, quando tornò a Berlino essendone diventato sindaco, e Egon Bahr, addetto stampa di Brandt, entrò nel ministero degli esteri come capo della programmazione politica.

La « sindrome della scala mobile » è sempre viva e operante a Berlino, dove ogni disputa influisce immediatamente sui rapporti tra i due sistemi di alleanze, spesso al livello piú alto, e cosí anche la « sindrome della proiezione all'esterno », dal momento che a Berlino i problemi « interni » spesso diventano problemi internazionali fin dall'inizio o quasi.

I vari suggerimenti avanzati nell'Occidente per una modifica della condizione di Berlino, come la neutralizzazione o l'internazionalizzazione, non sembrano in grado di eliminare la precarietà del suo stato o la sua possibile capacità di provocare fratture. E nemmeno lo sono, per ovvie ragioni, le proposte comuniste di trasformare Berlino in « città libera » o di farne un terzo stato tedesco, perché distruggono o indeboliscono implicitamente uno degli elementi fondamentali dell'attuale equazione, quello delle garanzie occidentali di sicurezza, mentre ne lasciano intatti altri che sono alla base della posizione di Berlino come potenziale causa di instabilità, soprattutto la sua vulnerabilità e la sua importanza politica per i tedeschi dell'Ovest.

Per vari anni Bonn ha subito una pressione forte e programmata da parte dei governi comunisti perché facesse delle concessioni alla « teoria dei tre stati ». Bonn studiò formule ingegnose per includere Berlino nell'applicazione dei trattati commerciali, culturali e di altro genere tra la RFT e i paesi socialisti³⁰, ma l'effetto complessivo fu un indebolimento, almeno nei documenti ufficiali riguardanti i paesi dell'Europa Orientale, della pretesa della RFT di agire a nome di Berlino Ovest, in quanto parte, sia pure a sé stante, della Repubblica Federale. L'accordo stipulato dalla Grande Coalizione nell'estate del 1967 con la Cecoslovacchia per l'istituzione di rapporti consolari tra i due paesi non conteneva piú l'usuale « clausola per Berlino »; invece, le

³⁰ Per vari anni, questi accordi continuarono ad avere una « clausola per Berlino » che ne stipulava la validità dovunque il marco tedesco (occidentale) avesse corso, includendovi cosí Berlino Ovest.

due parti si accordarono mediante uno scambio segreto di lettere. Ma in quel caso anche una « clausola per Berlino » appena accennata avrebbe offeso Berlino Est che aveva esercitato pesanti pressioni su Praga perché si servisse dei negoziati per ottenere dalla RFT un riconoscimento ufficiale della « teoria dei tre stati ». Non solo Bonn venne incontro in parte alle richieste dei comunisti, ma le autorità della città di Berlino Ovest negoziarono l'accordo sui lasciapassare con le autorità della RDT per conto proprio, anche se non ufficialmente come un « terzo stato tedesco ».

Sotto la Grande Coalizione il tentativo di trovare per Berlino un « nuovo ruolo » che contribuisca ad alleviare i problemi della città divisa è stato portato avanti dai leader politici di Berlino Ovest. Dopo la partenza di Willy Brandt per Bonn, l'idea di un certo sganciamento dalla RFT ha trovato appoggio tra alcuni gruppi della SPD di Berlino, inclusi alcuni membri dell'amministrazione cittadina. Con grande imbarazzo delle autorità di Berlino Ovest, che più tardi lo sconfessarono, il senatore per gli affari economici, in visita in occasione di una fiera a Mosca nell'agosto del '67, non solo conferì con il ministro sovietico per il commercio estero, ma alluse anche velatamente alla possibilità di futuri accordi commerciali separati tra Mosca e Berlino Ovest³¹. Poco dopo un'assemblea straordinaria della SPD di Berlino convocata su questi problemi approvò all'unanimità un documento in cui si raccomandava che le garanzie alleate e l'integrazione con la RFT continuassero a essere la base per la sicurezza e la sopravvivenza di Berlino Ovest; si doveva però approfittare del « particolare margine d'azione » consentito dalla posizione di Berlino sotto la diretta responsabilità degli Alleati per dare un particolare contributo ai rapporti tra le due Germanie mediante diretti negoziati con il governo di Berlino Est³².

³¹ V. « Die Welt », 1° settembre 1967.

³² *Ibidem*, 25 settembre 1967.

Su molti berlinesi dell'Ovest, l'idea di trasformare la città da avamposto dell'Occidente a ponte tra Est e Ovest esercita una forte attrazione. Se la cosa richiede una certa differenziazione tra Berlino e la Repubblica Federale in alcuni campi, si intende che questo non è un passo verso la creazione di un « terzo stato tedesco », ma piuttosto una condizione indispensabile e un mezzo per agire come forza dinamica nel riavvicinamento tra Est e Ovest. Naturalmente questa linea d'azione pone difficili problemi a Bonn oltre che all'intero Occidente, perché se il suo unico risultato fosse un indebolimento dei legami di Berlino con l'Ovest senza che si ottenessero i vantaggi desiderati, questa politica potrebbe finire col lasciare Berlino Ovest più esposta che mai alle pressioni dell'Europa comunista.

Discordia sulle strategie politiche.

I nostri ripetuti accenni alla differenza di punto di vista tra i vari gruppi politici su problemi della divisione della Germania sollevano la questione delle implicazioni interne della nuova *Deutschlandpolitik*. Qual è l'effetto della nuova politica sulla stabilità della RFT, e che influenza ha la politica interna della RFT sulle sue prospettive di successo?

Dal momento che l'evoluzione dell'ambiente internazionale e la nuova politica di Bonn sulla divisione della Germania sono reciprocamente e indissolubilmente legate, l'instabilità può essere provocata da cause interne, da cause esterne, o da ambedue. Come abbiamo visto, alcune delle cause « esterne » sono l'isolamento della RFT nell'Occidente, il declino dei sistemi di alleanza europei ed atlantici, l'ostilità prolungata nei confronti delle iniziative della RFT, o turbamenti dall'esterno di quello che abbiamo chiamato « equilibrio dei guadagni e dei sacrifici ». In molti casi è probabile che le perturbazioni dall'esterno vengano aggravate dalle tensioni interne. I sostenitori delle strategie nate du-

rante la guerra fredda — la « politica di forza », l'isolamento e il non riconoscimento della RDT, l'*Alleinvertretungsanspruch* o il non riconoscimento delle frontiere — sono ancora abbastanza forti nella RFT da costituire un ostacolo per la nuova politica.

Inoltre, dato che la nuova politica mette in rilievo soprattutto i risultati (la pazienza è una delle componenti piú scarse della cultura politica tedesca) essa è doppiamente vulnerabile: in molti campi i suoi costi sono reali e visibili, mentre i guadagni rimangono nel regno delle promesse e delle visioni. I sostenitori della vecchia politica la criticano per i suoi costi eccessivi e propongono di porle fine o di rallentarla, mentre gli innovatori attribuiscono all'insufficiente impegno della RFT la colpa di ogni insuccesso e insistono perché si adotti una linea d'azione piú avanzata. I primi sostengono che la politica di contatti con l'altra Germania ha costituito una promozione per il rango della RDT e ha spinto la RFT verso il riconoscimento di Berlino Est; ma dove sono i segni di un miglioramento nei rapporti tra le due Germanie, per non parlare della liberalizzazione del regime comunista, i due obiettivi che questa politica si propone? I secondi invece affermano che finché non ci si decide a accettare e riconoscere la RDT è poco probabile che si faccia qualche passo avanti verso questi obiettivi. Il dibattito ha avuto lo stesso andamento anche su altri argomenti.

Dall'autunno del 1967 i dissensi sulla nuova politica hanno cominciato a causare una forte tensione sia nella politica interna che nella Grande Coalizione. Sulla questione del riconoscimento della RDT e della linea Oder-Neisse, gli attacchi dei gruppi che desideravano una politica piú cauta come di quelli che ne auspicavano una piú coraggiosa erano diventati abbastanza forti da far sentire al governo la necessità di difendersene. Il cancelliere Kiesinger attaccò i secondi definendoli una *Anerkennungspartei* (partito del riconoscimento) che, cercando con impazienza delle panacee, mirava a in-

durre la RFT a imboccare una via pericolosa³³. Per proteggersi invece dalle critiche sempre piú diffuse e potenzialmente piú forti del primo gruppo, il governo decise allo stesso tempo di dichiarare che il riconoscimento della RDT e della linea Oder-Neisse era impensabile³⁴. Un gruppo di membri del governo lanciò una campagna di propaganda che sottolineava uno dei vantaggi della nuova politica, cioè la creazione di un'immagine nuova e piú pacifica della Germania Occidentale per il resto del mondo, e che metteva in rilievo la natura di lungo periodo della nuova politica stessa.

I dissensi sulle innovazioni politiche in genere passavano attraverso le linee di demarcazione tra i partiti, ma a partire dalla formazione della Grande Coalizione essi furono piú frequenti tra i cristiano-democratici. Le divergenze tra i due partiti membri della Coalizione sono diventate piú marcate, e potranno approfondirsi ulteriormente in futuro. Alla conferenza della SPD del 1968 alcune di queste divergenze vennero alla luce quando i socialdemocratici consigliarono che si « rispettassero e riconoscessero » gli attuali confini europei fino a un accordo di pace definitivo, e i cristiano-democratici rifiutarono questa posizione³⁵. Una certa tensione su vari argomenti esisteva già prima all'interno della Coalizione, e gli urti erano avvenuti sempre secondo lo stesso schema: le correnti conservatrici della CDU, soprattutto la CSU (appoggiata qualche volta da alcuni deputati della SPD legati alle organizzazioni dei profughi) si opponevano ai tentativi della SPD e di una parte della CDU di modificare la vecchia politica. Nel febbraio del '68 il ministro degli esteri Brandt, di fronte alle violente critiche provenienti dall'interno della

³³ V. il contributo di Kiesinger al dibattito al Bundestag dell'ottobre 1967, in « Süddeutsche Zeitung », 14 ottobre 1967.

³⁴ V. il dibattito al Bundestag dell'ottobre 1967, *ibidem*, e la dichiarazione di un portavoce del governo sulla linea Oder-Neisse, in « Süddeutsche Zeitung », 17 ottobre 1967.

³⁵ V. sopra p. 83.

CDU e della CSU, minacciò perfino di rassegnare le dimissioni ³⁶.

Nella Grande Coalizione coesistono due concezioni differenti, se non contraddittorie, di una futura soluzione del problema tedesco. Per la prima, la *klein-deutsche Lösung* di Bismarck di uno stato tedesco unitario, un *Reich*, rimane un importante modello per la politica tedesca. I suoi sostenitori sono molti, e fra i più compatti sono i protestanti conservatori, i funzionari statali più anziani (soprattutto i diplomatici), i profughi e l'estrema destra. Il secondo gruppo — in parte per reazione al primo — cerca una nuova via d'uscita per il problema tedesco ed è disposto, se necessario, ad abbandonare radicalmente le concezioni e i regimi tedeschi degli ultimi decenni. La fisionomia di questo gruppo non è del tutto chiara, comunque si fonda soprattutto sulla propensione ad accettare un'organizzazione politica della Germania basata su entità politiche separate, legate tra loro e con altre entità vicine per mezzo di varie forme di associazione, cooperazione, confederazione, ecc. I suoi sostenitori sono numerosi fra i cattolici, i protestanti di sinistra e molto più fra i giovani che fra gli anziani.

L'impossibilità di una immediata riunificazione fa sì che la nuova *Deutschlandpolitik* — e anche la nuova *Ostpolitik* — sia accettabile per i « neobismarkiani » e indispensabile per i fautori dell'« associazione » desiderosi di innovazioni. Diventa così possibile raggiungere un armistizio tra i due gruppi mettendo in atto una politica imperniata sull'obiettivo di un'associazione tra le due Germanie nel *prossimo* futuro e di uno stato tedesco unitario nel lontano futuro.

Il merito particolare di questa formula è di facilitare lo sviluppo, la valutazione e la sperimentazione di nuove strategie politiche sui problemi fondamentali della Germania con il consenso o la collaborazione di grup-

³⁶ « Die Welt », 12 febbraio 1968.

pi diversi e usualmente contrastanti tra loro. Il suo punto debole è che un successo della politica « associazionista » tenderebbe a precludere la possibilità di una soluzione « neobismarkiana » mentre un suo fallimento la riconfermerebbe; ma in ogni caso l'armistizio verrebbe minato. È probabile quindi che le tensioni non risolte tra queste due concezioni, vengano alla superficie non solo nell'ambito della politica della coalizione, ma anche in tutta la vita politica della Germania nel prossimo futuro.

Un altro retaggio del passato pesa sulle spalle della Grande Coalizione e avrebbe pesato su qualsiasi altro governo della Germania degli anni '60. Si tratta della sostanziale incompatibilità, cui abbiamo alluso in precedenza, tra la politica occidentale di integrazione e la retorica « nazionale » della riunificazione perseguita per dieci anni da Adenauer. Come ha giustamente osservato Arnulf Baring, « un riguardo per i sentimenti pangermanici lo induceva a compiere un difficile tentativo di giustificare la sua politica filo-occidentale definendola l'unica vera *Ostpolitik* », minando così le proprie concezioni occidentali e i propri successi³⁷. Queste questioni non risolte cominciano a tornare in primo piano, creando conflitti nello stato tedesco e provocando inevitabili tensioni in un governo di coalizione che abbraccia gruppi politici fundamentalmente eterogenei.

A parte l'eredità del passato e il perpetuo dilemma degli innovatori indecisi se scontentare i conservatori o i radicali o ambedue, il meccanismo di elaborazione delle decisioni nella Grande Coalizione riesce solo in parte a tenere sotto controllo i conflitti. Le decisioni della *Deutschlandpolitik* dovrebbero essere prese da uno speciale comitato ministeriale formato dal cancelliere, dal ministro degli esteri e dal ministro degli affari pangermanici, cui spesso si aggiunge un ministro il cui campo

³⁷ Arnulf Baring, *Die westdeutsche Aussenpolitik in der Ära Adenauer*, in « Politische Vierteljahresschrift », IX (1968), 1, p. 47.

di attività è interessato dalle decisioni da prendere. Queste discussioni però, condotte per lo più senza consiglieri, non sono impegnative e spesso lasciano insoluti i punti in discussione. Non si preparano istruzioni scritte dettagliate che possano guidare la politica a tutti i livelli amministrativi. Quando i ministri qualche volta rilasciano dichiarazioni pubbliche divergenti essi possono forse violare lo spirito di un accordo, ma di rado ne violano la lettera, dato che questa il più delle volte non esiste.

Le divergenze all'interno della Grande Coalizione hanno finora frenato la realizzazione della nuova *Deutschlandpolitik*, ma non l'hanno paralizzata. In genere un compromesso era possibile perché i sostenitori della nuova politica erano in maggioranza. Anzi, al momento in cui scrivo, questa maggioranza esisterebbe in qualsiasi altra coalizione, perché il terzo partito, la FDP, è ancora più impegnato della CDU e della SPD a favore della nuova politica. Il proseguimento del nuovo corso sarebbe minacciato soltanto se una maggioranza ostile a esso si formasse nel governo della RFT. Ma su questo argomento si possono solo fare delle congetture, perché un simile evento sarebbe determinato da una serie di altri fattori incerti, soprattutto dall'evoluzione della situazione internazionale e dall'esito della nuova politica; un prolungato insuccesso di quest'ultima potrebbe senz'altro erodere i suoi attuali appoggi.

Ma anche se la *Deutschlandpolitik* di Bonn dovesse affrontare una maggioranza ostile nel governo, ci sono alternative all'attuale corso? Potrebbe la RFT tornare a una politica di ostilità e di isolamento nei confronti della Germania Orientale dopo essersi spinta tanto avanti verso il riconoscimento di fatto della RDT come un secondo stato tedesco con cui desidera stabilire un rapporto di collaborazione? Potrebbe Bonn fermare o invertire la sua attività diplomatica indirizzata ai paesi dell'Europa comunista dopo avere riveduto dogmi fondamentali della sua politica estera del dopoguerra come

la Dottrina di Hallstein e la *Alleinvertretungsanspruch* allo scopo di aprire la porta all'Europa Orientale? Potrebbe la RFT abbandonare la sua politica di appoggio alla distensione e diventare una solitaria roccaforte dell'anticomunismo nell'Occidente?

Per ora, qualche possibilità che l'attuale politica venga modificata indubbiamente esiste, ma non si vedono valide alternative alle scelte fondamentali dell'attuale corso, nemmeno sotto forma di una ripresa o di una creazione di progetti occidentali, sia atlantici che europei. Contrariamente a quanto alcuni credono³⁸, i sistemi occidentali di alleanze non rappresentano una alternativa alla nuova *Deutschlandpolitik* di Bonn, finché ambedue sono considerate compatibili nell'Occidente e finché la nuova politica di Bonn coincide con la politica dell'Occidente o è da essa appoggiata. Ma, data l'inevitabile tensione interna suscitata dalla nuova politica sulla divisione, questo significa che la RFT è condannata a un lungo periodo di tensione nella politica interna e nell'ambito dei governi di coalizione. Come vedremo più avanti, le conseguenze della crisi del 1968 collegata all'intervento sovietico in Cecoslovacchia hanno sottolineato questo fatto.

³⁸ Per esempio uno studio, per altri aspetti abbastanza acuto, del problema tedesco, di uno scandinavo, Martin Saeter, *Okkupation, Integration, Gleichberechtigung*, Oslo, 1967, p. 85 e ss.

Politica interna e situazione internazionale

Per un po' piú di dieci anni la Repubblica Federale ha svolto una funzione particolare nel sistema internazionale della bipolarità. Possiamo ora tirare le somme delineando in sintesi le particolari strutture di interazione che esistono tra la politica tedesca e quella internazionale e il modo in cui sono state influenzate dagli sviluppi degli ultimi anni.

Negli anni '50 il contesto della politica estera tedesca era caratterizzato da tre fattori essenziali: le sue origini ambientali; il posto occupato dalla Germania Occidentale nella struttura del sistema internazionale e i conseguenti legami di reciproca influenza tra la politica tedesca e quella internazionale; infine, l'equilibrio tra perdite e guadagni, tra stabilità e instabilità.

Abbiamo già messo in rilievo l'origine ambientale della politica interna ed estera della RFT; siamo perfino arrivati a suggerire che la RFT non era un regime che aveva creato una politica estera ma una politica estera che aveva creato un regime. Ambedue i sistemi politici tedeschi erano prodotti del sistema bipolare della lotta tra Est e Ovest. Non solo la politica estera con la concomitante integrazione rispettivamente nell'Ovest e nell'Est, ma anche la loro costituzione interna e la loro organizzazione politica erano pesantemente condizionate dal contesto internazionale. La politica estera di Bonn diventò una parte integrante della « politica di forza », i cui obiettivi nei riguardi della Germania Orientale e

dell'Europa Orientale erano identici: il crollo del dominio comunista.

I mutamenti subiti da questo contesto sono ben noti. Anche se un fondamentale antagonismo tra Est e Ovest esiste ancora, la distensione ha trasformato il sistema bipolare una volta esclusivamente ostile in quella che è stata definita « bipolarità attenuata » o « di cooperazione »¹. La crisi del '68, in seguito all'intervento del Patto di Varsavia in Cecoslovacchia e la crisi di Berlino del '69, ha invertito e rallentato temporaneamente questo processo, ma non lo ha arrestato. Inoltre, alcune delle organizzazioni per la cooperazione nell'Occidente, inclusa l'integrazione europea, nell'ambito della quale si è realizzata la evoluzione della RFT, stanno attraversando una fase critica di ripensamento e di riassetto.

Ma, se si tiene conto del profondo senso di insicurezza della Repubblica Federale e della portata di questi cambiamenti, si deve concludere che essa finora vi si è adattata con sorprendente facilità. Bisogna considerare quanto radicalmente abbia modificato la propria politica: la RFT non punta più tutto sulla riunificazione tedesca nel prossimo futuro. Ha accantonato la Dottrina di Hallstein, ha adottato una posizione più elastica sul problema dei confini e si è allineata alla politica occidentale della distensione; di qui il suo tentativo di impegno pacifico nell'Europa Orientale. Nella politica interna ed estera sta cercando di venire a patti con la divisione del paese e con l'esistenza del regime comunista nella Germania Orientale, e si sta sforzando di indurre quest'ultima a una politica di contatti tra le due Germanie. In politica interna, il clima di ostilità verso il regime comunista si è calmato e questo potrà a un certo punto influenzare il campo dell'organizzazione e della costituzione politica (per esempio, potreb-

¹ Il primo termine venne introdotto da Hoffmann, *Gulliver's Troubles*, cit., il secondo da Carl Friedrich Freiherr von Weizsäcker, *Über weltpolitische Prognosen*, in « Europa-Archiv », gennaio 1966.

be essere abrogata la messa fuori legge del partito comunista)².

Inoltre la Germania ha occupato una posizione eccezionale nel sistema internazionale della bipolarità. Sul suo suolo i due sistemi si incontrano e si fronteggiano con un'alta concentrazione di forze militari: i due regimi tedeschi costituiscono i loro rispettivi avamposti. È qui che la bilancia dell'equilibrio internazionale può essere più facilmente rovesciata. Ma i due regimi tedeschi sono ancora le due parti di un'unica nazione e perciò costituiscono un contesto *interno* con modi d'agire caratteristici. Paradossalmente, all'interno della Germania i due sistemi si respingono e si compenetrano a vicenda allo stesso tempo. Ne è risultato che nella Germania divisa due sindromi sono simultaneamente operanti. Da una parte i problemi esterni che interessano la Germania tendono a compiere una « scalata » perché possono avere conseguenze immediate e profonde sul sistema internazionale nel suo complesso, a causa sia della dinamica dell'interazione tra le due Germanie, sia della posizione internazionale della Germania. D'altra parte i problemi interni ad ambedue i regimi tendono a essere « proiettati all'esterno » perché diventano quasi automaticamente questioni di importanza internazionale, sia che si tratti dell'affermazione di un partito di destra nella Germania Occidentale, sia della formazione di un maggioranza temporanea fautrice di un dialogo di Bonn con la Germania Orientale.

Quando si tratta di Berlino, poi, questo schema di interazione tra politica interna e quella internazionale si accentua ancora di più. A causa della sua posizione di avamposto occidentale circondato dal territorio comunista, Berlino Ovest è stata il principale teatro degli scon-

² Una proposta del genere è stata avanzata da varie personalità, fra cui Willy Brandt; v. « Die Welt », 11 novembre 1967. Un nuovo partito comunista (il *Deutsche Kommunistische Partei*) è stato formato nel settembre del 1968 senza che alcuna azione legale venisse presa dal governo, ma il vecchio KPD è rimasto ufficialmente fuori legge.

tri tra Est e Ovest è un inciampo alla stabilità internazionale. Questo venne drammaticamente dimostrato di nuovo durante la crisi per l'elezione del presidente della repubblica federale Gustavo Heihemann, nel marzo del 1969. Ma allo stesso tempo, grazie alla sua posizione geografica e alla sua importanza politica per i tedeschi dell'Ovest, Berlino ha anche intensificato la dimensione « interna » delle relazioni tra le due Germanie, fungendo da cerniera tra i due regimi e rendendo praticamente impossibile, voluto o no che fosse, un completo distacco tra le due parti del paese (se non come risultato di un assorbimento di Berlino da parte della RDT, che del resto l'Occidente non può accettare). Anzi, la decisione degli Alleati della seconda guerra mondiale di dividersi la città *entro* il territorio occupato dai sovietici, nonostante tutti i guai che ha provocato nel campo internazionale, in retrospettiva si può giudicare una decisione importantissima per la preservazione dell'unità della Germania, dal momento che rendeva impossibile una completa separazione dei due regimi tedeschi.

Gli sviluppi nella situazione internazionale e nella Germania non hanno modificato le modalità di questa reciproca influenza tra la politica interna tedesca e la politica internazionale. Anche se sono cambiati i contenuti e l'intensità del conflitto tra Est e Ovest, l'antagonismo tra i due blocchi sussiste, e la stabilità europea può ancora essere turbata in Germania, anche se, grazie alla maggiore cautela di ambedue le parti, la cosa forse ora è meno facile. Berlino è più vulnerabile che mai, e anche se la Germania Occidentale si è fatta più sicura e meno ostile verso la Germania Orientale, quest'ultima è abbastanza insicura da sentirsi obbligata a nascondersi dietro un politica di isolamento e di ostilità. Il meccanismo della « scala mobile » continua a funzionare, come è stato dimostrato dall'intervento dell'URSS che nel 1966 bloccò lo scambio di portavoce tra la Germania Occidentale e quella Orientale. Anche il mecca-

nismo di « proiezione all'esterno » funziona ancora, come mostrano continuamente la sensibilità e le pronte reazioni dell'Occidente a ogni sviluppo interno nella RFT.

Infine, il sistema internazionale del periodo del dopoguerra ha consentito alla Germania Ovest di trovare un equilibrio tra guadagni e sacrifici che in parte spiega la stabilità interna che la RFT ha avuto fin dalla sua fondazione. In cambio della sua temporanea accettazione della divisione della Germania e del suo contributo attivo alla lotta anticomunista, la RFT ottenne un certo numero di ricompense, come la riammissione nella famiglia di nazioni occidentali, gli aiuti per la ricostruzione, il riconoscimento come unica rappresentante legittima del popolo tedesco, gli appoggi ai suoi tentativi per l'unità e alla sua posizione sul problema dei confini, e così via.

Questo equilibrio tra sacrifici e ricompense è stato radicalmente mutato dagli sviluppi degli ultimi anni. Molti dei guadagni rappresentati dall'appoggio alla *Deutschlandpolitik* di Bonn sono diminuiti o si sono annullati del tutto, mentre invece i sacrifici rimangono: la divisione della Germania sembra ormai stabilita a lungo termine. La nuova politica della RFT sulla divisione può essere vista come un tentativo di accettare questa sfida e di creare un equilibrio tra sacrifici e guadagni su un altro piano e con diverse componenti.

Privata in parte dell'appoggio che le veniva dall'esterno durante gli anni della sua formazione, con tutti i suoi obiettivi da ridefinire di fronte a vaghe speranze di unità, un equilibrio interno da ricostruire e l'inevitabile tensione interna causata dalla nuova politica da riassorbire, la Repubblica Federale sta ora attraversando la prova piú dura e importante dalla sua fondazione. La Grande Coalizione del 1967 non è un incidente, ma è nata dal comprensibile desiderio di stabilire un'ampia base politica per affrontare una serie di difficili problemi che la maggioranza dei tedeschi considera il riflesso

di una piú profonda crisi della giovane repubblica. Comunque la Coalizione, pur creando migliori condizioni per trattare questi problemi, ha anche sottoposto a un grave sforzo la struttura della RFT. Dal momento che il conflitto tra i principali partiti della destra e della sinistra era contenuto entro la Coalizione, le forze di opposizione sono state incoraggiate a perseguire i loro scopi al di fuori dell'apparato parlamentare e dei partiti democratici esistenti e perciò a sfidare la scelta democratica della Repubblica Federale.

Due stati entro un'unica nazione tedesca ?

I recenti sviluppi sollevano una questione fondamentale, vecchia come il moderno stato-nazione europeo, e che sta alla radice della passata ricerca di un'identità da parte della Germania: quale dovrebbe essere l'entità politica in cui i popoli di lingua tedesca dovrebbero organizzarsi nella politica mondiale? È una questione di fondamentale importanza anche per l'Europa, dal momento che l'organizzazione politica dei tedeschi, la nazionalità più numerosa di tutte se si eccettuano gli slavi, e che vive entro confini ben definiti, ha profondamente influenzato la stabilità europea.

I tedeschi arrivarono a fondare il loro stato comune (da cui erano esclusi gli austriaci) soltanto nel 1871, e con la divisione della Germania che avvenne dopo la seconda guerra mondiale si chiuse un periodo di tre quarti di secolo di unità tedesca. Ma il curriculum della Germania unita non è stato dei più incoraggianti: la responsabilità di due guerre mondiali, l'incapacità di istituire una democrazia stabile, Auschwitz e tutto quello che essa rappresenta, sono associati a questo periodo della storia tedesca. L'esistenza di un nesso causale tra questi eventi e lo stato unificato tedesco è tutt'altro che dimostrata, ma molti europei e tedeschi si sono posti la domanda se una Germania unita sia davvero auspicabile, o — per usare la dicotomia della Germania come *Staatsnation* e *Kulturnation* che tanta parte ha avuto nel pensiero tedesco fin dal diciannovesimo seco-

lo — se non sia inopportuno ricreare la Germania come *Staatsnation*.

Il problema non è nuovo. La Germania esiste come *Kulturnation* (e una *Kulturnation* anche molto fiorente) da parecchio tempo. Per una minoranza di pensatori tedeschi del tardo Settecento e dell'Ottocento, di cui Schiller e Goethe sono i rappresentanti piú notevoli, la formazione di uno stato unificato era meno importante dello sviluppo spirituale della Germania e della creazione di una società migliore. Dopo la seconda guerra mondiale, a molti tedeschi uno stato tedesco unito, oltre alla nazione-stato europea come tale, sembrava screditato dagli avvenimenti del passato. Per loro l'unificazione dell'Europa era la soluzione ovvia che prima o poi avrebbe superato le nazioni-stato in Europa. Per altri tedeschi invece si trattava di un problema morale: secondo loro i tedeschi avevano giocato e perso il diritto all'unità³. Anche se quest'ultimo gruppo è in minoranza nella Germania Occidentale di oggi, molti leaders politici e intellettuali che hanno a cuore il futuro della Germania nutrono dubbi sull'opportunità della formazione di uno stato tedesco e sulle condizioni in cui dovrebbe avvenire. Per il gruppo liberale il diritto della Germania Occidentale di rappresentare tutti i tedeschi e il suo grado di maturità per la riunificazione, come ha scritto K. D. Bracher, « dipendono interamente dal fatto che la democrazia tedesca occidentale dimostri o no di essere un modo di vita sociale e spirituale e non soltanto una vuota costruzione statutaria », in altre parole, che la RFT sia in grado o no di mettere effettivamente in pratica una democrazia genuinamente libera e sociale, di frenare le spinte al prepotere e le tendenze reazionarie, di proteggere la libertà degli individui e di superare la cieca obbedienza all'autorità⁴.

³ Un esempio illustre è Karl Jaspers: v. il suo *Lebensfragen der deutschen Politik*, cit.

⁴ Karl Dietrich Bracher, *Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur*, Bern, 1964, p. 136.

La stessa inflessibilità dello *status quo* in Germania e la necessità di assorbire psicologicamente la certezza del perdurare della divisione nei decenni a venire può in effetti dare un nuovo slancio alla questione storica sul futuro di una *Staatsnation* tedesca. Per il momento, comunque, il pensiero e la politica tedesca si concentrano sul problema piú immediato di adattarsi politicamente alla prospettiva di un lungo periodo di divisione. Esiste in realtà una serie di condizioni e di forze che mantengono viva una certa forma di unità tedesca o che tendono gradualmente ad avvicinarla. Si possono distinguere fattori di quattro tipi diversi. Nella RFT, anzitutto, l'unità tedesca continua ad avere la priorità su ogni altro obiettivo per tutti i partiti ed è appoggiata in genere dal pubblico, anche se pochi tedeschi credono che possa realizzarsi in un prossimo futuro. È probabile perciò che l'unità rimanga uno dei principali obiettivi della politica della Germania Occidentale.

È difficile, ovviamente, accertare quale sia l'atteggiamento dei tedeschi dell'Est in proposito, e un'opposizione all'unità si manifesta chiaramente fra i capi comunisti. Mediante provvedimenti legali e una massiccia campagna propagandistica essi hanno proclamato la fine della cittadinanza, della scienza, della lingua e della cultura unitaria tedesca⁵. La causa di questo inesplicabile capovolgimento di quella che era una versione socialista del nazionalismo pangermanico è da cercarsi in parte nella mutata politica di Bonn; se non fosse così i tedeschi dell'Est potrebbero spingere i loro capi a reagire favorevolmente alle iniziative amichevoli di Bonn e agli appelli per l'istituzione di un contatto a nome e per amore di una comune Germania. La rivendicazione dell'esistenza di due stati tedeschi non è piú un rifugio

⁵ La campagna venne lanciata all'inizio del 1967, anche se faceva appello a tesi avanzate già da tempo, come l'innata differenza tra la scienza, il linguaggio, il teatro socialista e quella capitalista, e così via. Il testo della legge del febbraio 1967 che stabilisce una separata cittadinanza per la RDT è riportato in «Europa-Archiv», marzo 1967.

sufficiente. L'attacco dei tedeschi dell'Est contro gli elementi comuni della nazione tedesca sembra indirizzata contro una residua causa di fermento e contro una possibile fonte di cambiamenti in Germania, e sembra indicare una certa preoccupazione per la dinamica latente dei contatti tra le due Germanie.

Però la politica della RDT sulla Germania come nazione, al pari di quella di molti altri paesi comunisti sui problemi tedeschi, è stata ambigua e contraddittoria. Abbandonando l'idea di una nazione comune i comunisti della Germania Orientale si priverebbero di una potente arma per sfidare il regime della Germania Occidentale. Essi avevano sostenuto una volta che solo nello « stato dei contadini e degli operai » si erano realizzate le visioni dei padri fondatori del socialismo (che in fin dei conti erano tedeschi); perciò solo la RDT rappresentava « la vera, la migliore Germania », chiamata dalla storia a completare la rivoluzione nell'altra parte del paese e a non desistere nei suoi sforzi finché il socialismo non avesse guadagnato l'intera nazione⁶.

I comunisti della Germania Orientale sono perciò stretti in un dilemma: da una parte l'abbandono dell'idea stessa della Germania come nazione costituirebbe una migliore protezione contro la dinamica dei rapporti tra le due parti del paese e contro l'onnipresente sfida della Germania Occidentale al regime comunista dell'Est; dall'altra parte, colpire l'idea della nazione tedesca equivarrebbe in pratica a rinunciare alla vecchia ambizione di allargare l'influenza, se non il dominio, comunista, a tutta la Germania.

Se i capi della Germania Orientale dovessero abbandonare l'obiettivo di una futura riunificazione, la base su cui potrebbero sfidare la RFT non sarebbe diversa, e nemmeno più forte, da quella su cui sfidano, per esempio, la Francia o la Gran Bretagna. Il concetto di una

⁶ Una tipica dichiarazione che riflette questo punto di vista è il discorso di Ulbricht alla 17ª assemblea plenaria del comitato centrale della SED, « Neues Deutschland », 28 aprile 1965.

nazione tedesca e di una futura unità tedesca è quindi non meno importante per il regime della RDT che per quello della RFT.

Per queste ragioni non è sorprendente che i leaders tedeschi orientali abbiano contemporaneamente perseguito strategie politiche contraddittorie. Lo stesso anno in cui Berlino Est lanciò la sua campagna contro l'idea di una comune cittadinanza, cultura, scienza, ecc., e cambiò il nome del « segretario di stato per gli affari pangermanici » in « segretario di stato per gli affari della Germania Occidentale », Stoph volle evocare, nel preambolo al suo progetto per un trattato tra le due Germanie, « l'interesse per il futuro della nazione », in nome del quale i due stati tedeschi avrebbero dovuto regolare i loro rapporti mediante l'accordo in questione ⁷.

Analogamente, la SED corresse pubblicamente una dichiarazione del suo capo propagandista Albert Norden che avrebbe potuto, se male interpretata, dare l'idea che la RDT considerasse la RFT un paese « straniero »: « La RDT come vera rappresentante degli interessi del popolo tedesco... non considera la Germania Occidentale un paese straniero (*Ausland*) » ⁸. Anzi l'adesione della SED all'idea pangermanica viene chiaramente espressa nella nuova costituzione della primavera del 1968 che definisce la RDT « lo stato socialista della nazione tedesca », espressione che ricorda il « sacro romano impero della nazione tedesca ».

La struttura della divisione tedesca e le tendenze dell'ambiente internazionale forniscono due ulteriori ragioni per cui sembra probabile che la spartizione della Germania continuerà a figurare sull'agenda dei problemi da risolvere. Una di queste ragioni è Berlino che congiunge i due regimi tra loro: la città obbliga continuamente le due parti della Germania a trattare e a

⁷ V. il messaggio di Stoph a Kiesinger del 17 settembre 1967, citato nella nota 16, capitolo 7.

⁸ V. « Neues Deutschland », 19 e 20 dicembre 1967.

cercare una qualche sorta di compromesso che, in ultima analisi, è impossibile se il loro rapporto non viene regolato in una maniera piú armoniosa. Analogamente i tentativi nell'ambiente internazionale di diminuire la tensione tra Est e Ovest contengono per la loro stessa natura un incentivo ad affrontare il problema tedesco al centro del continente.

Ma gli incentivi a superare la divisione della Germania si scontrano con il massiccio schieramento di ostacoli che abbiamo esaminato in questo studio. Ridotta a una formula essenziale, la situazione si potrebbe riassumere cosí: la divisione della Germania è un elemento strutturale essenziale del sistema internazionale di bipolarità attenuata, anche se la relativa stabilità di quest'ultimo è continuamente minacciata dalla divisione stessa. Una qualche forma di unità tedesca è concepibile soltanto come risultato di un grosso cambiamento dei rapporti all'interno dell'attuale sistema internazionale — ma allora in seguito a gravi rotture e conflitti — oppure del sistema internazionale stesso — ma allora senza alcuna certezza di una stabilità a lungo termine. La conclusione della Germania Occidentale è stata analoga a quella di gran parte degli altri paesi occidentali: cioè, di accettare il paradosso per cui lo *status quo* in Germania e in Europa è la condizione indispensabile per un suo futuro cambiamento, e cercare di cavarne qualcosa.

La Repubblica Federale ora condivide il parere di altri paesi occidentali secondo cui l'unità tedesca può essere realizzata solo all'interno di un piú vasto processo di superamento della divisione dell'Europa. Ma il significato di questo processo non è chiaro, ed è differente nel giudizio di tutti coloro che hanno avanzato proposte e opinioni sull'argomento. Per De Gaulle un'Europa unita significa che « la Russia deve evolversi al punto da vedere il proprio futuro non attraverso le costrizioni totalitarie imposte al proprio paese e ad altri, ma attraverso il progresso compiuto in comune da uo-

mini e popoli liberi. Le nazioni che l'URSS ha satellizzato devono poter svolgere il proprio ruolo in un'Europa rinnovata »⁹. Nel « grande progetto » di Strauss un'Europa unita presuppone che l'Europa Occidentale si affermi come un gruppo indipendente dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica e sia in grado di attirare a sé i paesi dell'Europa Orientale. Per i portavoce della sinistra britannica e tedesca e della Grande Coalizione, una simile Europa richiede una revisione delle attuali alleanze e la creazione di un nuovo sistema di sicurezza.

La mancanza di concetti precisi, di una chiara visione e di un consenso unanime dell'Occidente a una simile nuova Europa basta da sola a impedire nel prossimo futuro ogni concreto risultato (al di là di un aumento del turismo, del commercio o degli scambi culturali) nel desiderato riavvicinamento tra le due parti del continente diviso. Ma, quel che piú conta, la vastità dei cambiamenti richiesti rende necessari sforzi enormi, numerose conferenze internazionali e, soprattutto, tempo perché diventi possibile qualche passo avanti verso una unificazione europea.

Il tentativo della Germania Occidentale di adattarsi a una divisione di lunga durata non è perciò questione di scelta ma di necessità. Come abbiamo visto, la tendenza è chiaramente di accettare la RDT di fatto come secondo stato tedesco. Ma è incerto a che punto possa essere spinto il riconoscimento della divisione. Gli artefici della politica tedesca hanno tracciato un limite che non si deve superare nel riconoscimento della RDT: essa non può essere considerata o trattata come una *Ausland*¹⁰. Ma anche questo principio è piú una dichiarazione di fede nella futura unità della Germania che una guida all'azione pratica. I capi della RFT sono poco propensi a riconoscere la RDT *de jure* come uno stato tedesco separato e a istituire con essa tutto il compli-

⁹ V. la sua conferenza stampa del 4 febbraio 1965, citata nella nota 31, cap. 6.

¹⁰ V. l'intervista a Willy Brandt in « Der Stern » 23 ottobre 1967.

cato meccanismo delle relazioni ufficiali tra stati come lo scambio di ambasciatori. Ma la Francia e l'Austria sono *Ausland*, e la maggior parte degli uomini politici tedeschi sarebbero soddisfatti e lo considererebbero un grande progresso se le relazioni della RFT con la RDT fossero intense e cordiali come quelle con questi due paesi « stranieri » dell'Europa Occidentale.

Secondo alcuni tedeschi, fra cui W. W. Schütz, presidente del Consiglio per una Germania indivisibile, che suscitò una grossa polemica con la sua proposta del dicembre 1967, la soluzione dal problema può darla la storia¹¹. Il Reich tedesco era composto di parecchi stati che in alcuni casi disponevano di una considerevole autonomia e che avevano strutture interne notevolmente diverse tra loro. Il « riconoscimento » in sé non era considerato un problema importante nelle loro relazioni, dal momento che tutti facevano parte di una più grande entità confederale. Allo stesso modo Schütz propone che i due stati tedeschi attuali allaccino rapporti legali e ufficiali senza porre affatto il problema del « riconoscimento ».

Il fatto che la RFT accetti in misura sempre maggiore l'esistenza della RDT e che vi siano contatti effettivi tra i due regimi non basta a risolvere il problema tedesco. Anche se molti argomenti validi fanno da sostegno alla nuova politica di Bonn che ricerca rapporti pacifici con l'altra parte del paese, il nuovo corso, come abbiamo visto, crea inevitabili tensioni nella politica interna e espone la Repubblica Federale a rischi e a pericoli provenienti dall'esterno. La nuova politica non potrà nemmeno eliminare quei fattori inerenti alla divisione tedesca che tendono ad aggravare le tensioni. Inoltre non sembra che le forze attive che precludono l'accettazione dello *status quo* come soluzione al problema tedesco, come la pressione interna per la riunificazione nella Ger-

¹¹ Il promemoria e il dibattito che seguì sono riportati in Wilhelm Wolfgang Schütz, *Deutschlandmemorandum: Eine Denkschrift und Ihre Folgen*, Frankfurt, 1968.

mania Occidentale, la necessità di trovarle un ruolo valido per Berlino o la spinta alla distensione in Europa, possano verosimilmente indebolirsi in un prossimo futuro. Ciò nondimeno non si può del tutto escludere la possibilità che, come conseguenza di un periodo di separazione molto lungo e dell'influenza plasmante di due regimi e interessi politici completamente differenti, nascano due diverse nazioni di lingua tedesca¹².

Ma il fatto che la Germania Occidentale cerchi di adattarsi alla divisione e di entrare in un rapporto di pacifica collaborazione con la Germania Orientale, anche se non costituisce una soluzione al problema tedesco, può ugualmente rappresentare un guadagno netto. Non ci sono alternative realizzabili. Sia una politica di ostilità e di isolamento nei confronti della RDT, sia una politica di scorciatoie all'unità mediante minacce, un accordo con Mosca e così via, sarebbero controproducenti, pericolose e cagionerebbero fratture. In parte proprio a causa di tutti gli elementi che minacciano la stabilità presente in una divisione destinata a durare per un periodo considerevole, può darsi che un rapporto pacifico, se non amichevole, tra le due parti della Germania sia augurabile per il bene della stabilità europea e tedesca. Un vantaggio non disprezzabile di questa politica è che aiuta a guadagnare tempo; il vecchio problema strutturale dell'Europa di come trovare un posto per i tedeschi e creare un assetto definitivo europeo è ancora da risolvere. Fatto ancora più importante, questa soluzione non può e non deve essere basata sulla nazione-stato che, pur continuando ostinatamente a sopravvivere, è ormai superata, a causa dei disastri del passato, dell'evoluzione tecnologica e dell'interazione soprannazionale del presente, e delle esigenze del futuro.

¹² V. Waldemar Besson, *Provokation des Selbstverständlichen*, « Die Zeit », 21 luglio 1967.

Epilogo: Il problema tedesco dopo la crisi cecoslovacca dell'agosto 1968

Nell'emisfero settentrionale l'anno 1968 verrà ricordato come l'anno delle tre grandi crisi: l'insurrezione del maggio in Francia che portò la Quinta Repubblica sull'orlo del crollo, la crisi del sistema monetario internazionale che culminò con le difficoltà della moneta francese e la conseguente conferenza internazionale a Bonn in novembre, e infine l'intervento militare dell'Unione Sovietica e di altri quattro paesi membri del Patto di Varsavia in Cecoslovacchia il 21 agosto. Le prime due crisi rimangono notevoli per ciò che non sono riuscite a realizzare, la seconda per ciò che è riuscita a realizzare. Gli avvenimenti legati all'occupazione della Cecoslovacchia sono forse troppo recenti per rivelare il loro pieno significato storico, ma hanno lasciato un segno nell'evoluzione della politica internazionale profondo abbastanza da permettere un certo numero di osservazioni e di prime conclusioni. Questo vale anche per ciò che essi hanno significato per il problema tedesco.

Ci si potrebbe domandare come i problemi e le politiche dei due stati tedeschi abbiano influenzato lo sviluppo della crisi cecoslovacca. Ha qualche fondamento l'asserzione dei paesi del Patto di Varsavia addotta a giustificazione del loro intervento, che essi si proponevano di controbilanciare l'espansione della Germania Occidentale? Nell'analisi che segue accenneremo solo saltuariamente a questa questione. La nostra attenzio-

ne, comunque, sarà diretta soprattutto alle ripercussioni che la crisi e le sue conseguenze hanno avuto e probabilmente avranno sull'evoluzione del problema tedesco e particolarmente sulla politica della Germania Occidentale. Data la rispettiva importanza di tali paesi nel sistema degli stati europei, questa analisi potrà contribuire a una migliore comprensione dello stato attuale e futuro della politica europea. Esamineremo prima le ripercussioni della crisi cecoslovacca a tre livelli: sul sistema internazionale, sulla politica estera tedesca e infine sulla *Deutschlandpolitik* della Germania Occidentale. Nel paragrafo conclusivo discuteremo in che senso la crisi ha messo in rilievo la necessità di una chiarificazione degli obiettivi a lungo termine della politica estera della Germania Occidentale.

Il sistema internazionale.

L'intervento dell'Unione Sovietica e dei suoi alleati in Cecoslovacchia, pur avendo provocato un profondo *shock* nella politica internazionale, non ha modificato la struttura basilare del sistema internazionale. La divisione in due campi antagonisti ma diversamente organizzati è rimasta; i sovietici hanno accuratamente evitato che il conflitto (interno al loro campo) si allargasse fino a superare la linea di demarcazione tra i due campi (questa fu probabilmente una delle ragioni delle concessioni sovietiche ai cecoslovacchi, miranti a evitare uno scontro militare che avrebbe creato il pericolo di un reciproco coinvolgimento con l'Occidente); infine, son rimasti inalterati sia il fondamentale interesse delle due superpotenze a evitare e a ridurre il pericolo di uno scontro diretto, sia l'interesse a una collaborazione tacita, se non aperta, in questo senso — da cui l'elemento di « attenuazione » o di « collaborazione » nella bipolarità.

Nella stessa maniera in cui la costruzione del muro di Berlino nel 1961 (e il fatto che le potenze occiden-

tali lo tollerarono) rappresentava una continuazione di politiche preesistenti, l'intervento dell'Unione Sovietica e del Patto di Varsavia in Cecoslovacchia costituì una messa in atto e una conferma di specifiche politiche già esistenti; in altre parole, la crisi si limitò ad ampliare o a rianimare elementi particolari del sistema e influì su certe valutazioni e scelte. Tre di queste sono particolarmente importanti per i due stati tedeschi, dove le alleanze ostili si interpenetrano e dove quindi l'interazione tra la politica interna (includendo in questa i rapporti tra le due Germanie) e la politica internazionale è particolarmente intensa.

1. L'intervento militare dei cinque paesi del Patto di Varsavia ha messo drammaticamente in luce la profondità della divisione tedesca e la differenza tra i due stati che si trovano al punto d'incontro tra i due sistemi antagonisti. Appoggiando l'occupazione militare della Cecoslovacchia e partecipandovi, Ulbricht ha seguito la propria ragion di stato che è completamente diversa da quella della Repubblica Federale, ma che ha in comune con quest'ultima il fatto di essere integrata nel proprio sistema: al pari dell'altro stato tedesco, la Germania Orientale è, per i suoi fondamenti, per la sua struttura politica, per la sua esistenza stessa, inestricabilmente legata al sistema internazionale di cui fa parte. Per Ulbricht la preservazione di un comunismo ortodosso in tutto il blocco e la difesa della coerenza interna di quest'ultimo è diventata una parte integrante del suo interesse di stato, dal momento che una forma più aperta di comunismo e un allentamento del blocco metterebbero in discussione la sopravvivenza del suo regime interno finché sussiste la sfida della Germania Occidentale. Quindi gli interessi della Germania Orientale hanno indotto i suoi leaders a servirsi della forza militare contro un altro paese per preservare il loro sistema politico (la cui modifica, va notato per inciso, fa ancora parte della ragione di stato dell'altra Germania).

Non può sfuggirci l'ironia del fatto che, dopo aver per vent'anni denunciato la Repubblica Federale come il piú pericoloso covo di revanscisti, militaristi e guerrafondai d'Europa, proprio lo stato socialista, « pacifico stato di contadini e operai », fra i due successori del Terzo Reich, sia stato il primo a ricorrere allo strumento estremo della politica estera, l'uso delle forze armate. Ciò che Bismarck aveva unificato ricorrendo all'azione militare nei confronti di un altro paese, i prussiani calcolatori di Berlino Est tengono diviso con lo stesso mezzo. (L'analogia con l'invasione della Cecoslovacchia da parte di Hitler, spesso usata a questo proposito, come molte analogie storiche è inesatta: Hitler si proponeva di modificare lo *status quo* europeo, Ulbricht e i suoi alleati volevano impedire la sua evoluzione.)

Naturalmente non è possibile sapere fino a che punto esattamente il governo della Germania Orientale si sia spinto nelle sue pressioni per un intervento militare. Sappiamo che l'occupazione non venne unanimemente appoggiata dalla popolazione o dai dirigenti della SED. Si dice che lo stesso Ulbricht abbia cosí commentato la cosa: « L'azione militare contro la Cecoslovacchia ci riporterà indietro di dieci anni, ma l'inazione ci avrebbe riportati indietro di venti », cioè a prima del colpo comunista a Praga. Rimane però il fatto gravissimo che uno stato tedesco non sia rifuggito dall'azione militare pur di prevenire uno sviluppo che l'altro stato tedesco considerava altamente auspicabile.

2. La crisi cecoslovacca ha provocato l'irrigidimento della linea di divisione tra il sistema orientale e quello occidentale; in altre parole, ci si è accorti che la cortina di ferro è piú rigida di quel che si pensava in Occidente e in alcune élites dei paesi orientali. Questo è vero in tre sensi. Le possibilità di cambiare il « tetto » del sistema bipolare sembrano diminuite da quando l'URSS si mostra meno interessata di un anno fa

all'istituzione di un nuovo sistema di sicurezza che, affrontando le sorgenti nascoste dei conflitti, dovrebbe sostituire il sistema bipolare con un nuovo ordine pacifico. Secondo, le possibilità di una transazione orizzontale tra i due blocchi sotto il tetto del sistema bipolare sembrano anch'esse alquanto ridotte. L'intensificazione dei contatti con i paesi del sud e del sud-est dell'Europa, perseguita non solo dalla Germania Occidentale ma anche da quasi tutti gli altri paesi dell'Europa Occidentale, è diventata piú difficile dopo l'intervento in Cecoslovacchia, che mirava tra l'altro ad arrestare e ad invertire le comunicazioni con i paesi non comunisti. Infine, la crisi cecoslovacca ha confermato la differenza qualitativa tra i due blocchi. La cosiddetta « dottrina di Breznev », enunciata per giustificare l'intervento degli alleati socialisti in ogni altro paese aderente al blocco socialista, invertendo una dottrina piú antica, ha proclamato un *cuius religio eius regio*. Anche se il principio non è nuovo come guida alla politica sovietica, esso riconferma l'asimmetria tra i due blocchi in Europa: a differenza degli Stati Uniti, l'Unione Sovietica può servirsi delle forze armate per imporre la propria politica ai membri della propria alleanza, cui è permessa soltanto una frazione dell'indipendenza nazionale usualmente accordata ai paesi della NATO.

3. Gli avvenimenti connessi all'occupazione della Cecoslovacchia hanno modificato solo in maniera marginale l'equilibrio tra Est e Ovest in termini strettamente militari, dal momento che la presenza delle truppe sovietiche in Cecoslovacchia è stata per la maggior parte compensata da una perdita di disponibilità di truppe satelliti per le azioni militari del Patto di Varsavia. Ma, come è stato giustamente osservato¹, in connessione con il progresso dell'URSS nel Mediterraneo

¹ Richard Löwenthal, *The Sparrow in the Cage. On the Soviet Invasion of Czechoslovakia*, « Encounter », di prossima pubblicazione.

e con il suo avanzamento verso la parità con gli Stati Uniti nel campo delle armi strategiche, la crisi cecoslovacca ha avuto come risultato un lieve cambiamento nell'equilibrio complessivo, a vantaggio dell'Oriente. Fatto non meno importante, qualunque siano stati i cambiamenti tecnici militari, gli avvenimenti del 1968 sono stati « sentiti » come qualcosa che accresceva la minaccia comunista, soprattutto nella Germania Occidentale.

Per questi aspetti che abbiamo esaminato nelle pagine precedenti la nuova *Deutschlandpolitik* e la nuova *Ostpolitik* della Germania Occidentale avevano presupposto o un maggiore margine d'azione tra gli stati tedeschi e i due blocchi o un livello di ostilità piú basso di quello che sembra esistere dopo la crisi dell'agosto 1968 e i suoi riverberi nel 1969. Ciò nonostante, con l'eccezione forse dell'approfondimento della divisione tra i due stati tedeschi, le ipotesi riguardo alle tendenze storiche su cui si fondava la politica della Germania Occidentale non sono state invalidate, dal momento che queste tendenze si sono soltanto rallentate, non arrestate. L'interesse a lungo termine dell'Unione Sovietica a evitare uno scontro con l'Occidente e a creare le precondizioni necessarie per un rapporto migliore continua a esistere, come anche l'interesse delle società tecnologiche fortemente avanzate del campo comunista a una comunicazione con l'Occidente, soprattutto sotto forma di scambi di merci e di conoscenze tecniche. Né l'esperimento cecoslovacco è terminato. Nonostante mesi di forti pressioni sovietiche, i capi cecoslovacchi non sono tornati alla situazione che esisteva sotto Novotny, né è probabile che ci tornino. Ma nonostante il fatto che gran parte degli assunti della RFT nel perseguire una nuova politica di distensione siano rimasti validi, gli avvenimenti del 1968 hanno avuto ripercussioni sui vari aspetti della politica tedesca, e a questa volgeremo ora la nostra attenzione.

La politica estera della Germania Occidentale.

Tre problemi verranno esaminati in questo contesto: quale è stato il rapporto fra la politica estera della Germania Occidentale e la maturazione della crisi cecoslovacca? La crisi significa forse la sconfitta della sua *Ostpolitik*? Infine, quali ne sono le conseguenze per il quadro operativo della politica estera tedesca sia a Est che a Ovest?

Primo, non c'è ragione di dubitare che la politica della RFT abbia influenzato lo sviluppo della crisi cecoslovacca, ma per ragioni esattamente opposte a quelle che la implacabile propaganda sovietica e tedesco-orientale ha addotto per giustificare l'occupazione: non la minaccia di un intervento della Germania Occidentale, ma proprio la sua assenza contribuirono alla « primavera cecoslovacca » e quindi alla occupazione che ne fu la conseguenza; non l'espansionismo aggressivo della Germania Occidentale, ma la sua nuova politica volta a promuovere la distensione e a cercare contatti pacifici con l'Europa Orientale contribuirono a creare l'indispensabile contesto di allentamento delle tensioni in cui i riformatori di Praga poterono permettersi di sperimentare le nuove vie al socialismo che vennero in seguito represses; non il revanscismo territoriale tedesco ma, al contrario, la certezza dei Cecoslovacchi che il problema dei Sudeti non sarebbe stato risuscitato e che la Repubblica Federale non era più una minaccia che rendeva necessaria un'unità difensiva nel campo socialista li aiutò a imboccare una strada loro propria, quella strada che sarebbe stata bloccata nell'agosto del 1968.

Dopo la vittoria dei riformisti cecoslovacchi su Novotny il governo della Repubblica Federale mantenne un silenzio ininterrotto, ben sapendo che una troppo aperta esibizione di soddisfazione o un appoggio da parte della Germania Occidentale agli uomini politici di Praga avrebbero potuto essere nocivi alla loro causa. Non si doveva dare alcun appiglio ai loro oppositori a

Berlino Est o a Mosca per costruire qualsiasi associazione fra i riformatori e le « mire imperialiste » dell'Occidente. Il cancelliere Kiesinger perciò dava una descrizione corretta delle intenzioni tedesche quando il 25 settembre 1968 dichiarò davanti al *Bundestag*: « Noi non abbiamo mai cercato di seminare zizzania nel blocco orientale. È bastata la percezione del fatto che la divisione tedesca può essere superata soltanto mediante un accordo con l'Unione Sovietica a impedirci di farlo ».

Nondimeno, certe forze che non sono sotto il controllo del governo in Germania (nonché in tutto l'Occidente in genere), soprattutto l'opinione pubblica, videro nelle riforme cecoslovacche la sconfitta dell'Unione Sovietica e l'inizio della disintegrazione del sistema socialista: e questi giudizi non potevano non aumentare le preoccupazioni di Mosca. Né l'unica iniziativa semiufficiale della RFT nei confronti dei riformatori cecoslovacchi, il viaggio di Karl Blessing, presidente della Banca Federale, a Praga, poté certo rassicurare i sovietici. Rimane tuttavia assai dubbio se ci sia abbastanza materia per inserire l'intervento sovietico nel contesto « di una contesa tradizionale tra l'Unione Sovietica e la Germania per l'influenza nell'Europa centrale » e per considerare l'occupazione un tentativo di arrestare la rinascente influenza della Germania².

Una simile interpretazione non dà abbastanza peso ad altri fattori determinanti della crisi che nulla avevano a che vedere con la Germania, fra cui i processi evolutivi del comunismo e del blocco comunista. Non si può nemmeno scartare quello che il ministro degli esteri Brandt rispose sei mesi dopo la crisi alle accuse rivolte alla Germania di attuare una politica espansionistica: « La creazione di missioni commerciali ven-

² V. William Griffith, *Germany and Eastern Europe*, in « Nationalism and Communism in Eastern Europe », a cura di Wayne Wuchinich, di prossima pubblicazione.

ne decisa sotto Novotny. Le relazioni economiche tra i due paesi erano indietro rispetto all'aumento del commercio tra la Repubblica Federale e la Polonia, sia in percentuale sia in assoluto (1967 e 1968). Contrariamente a quanto è stato affermato non venne aperto alcun credito — né del resto alcun credito ci è stato richiesto. I cechi e gli slovacchi si rendevano perfettamente conto della loro difficile situazione; anche noi ce ne rendemmo conto e ci regolammo in conseguenza. Certo la liberalizzazione dei viaggi porta con sé un aumento dei contatti umani di buon vicinato; noi ne siamo stati contenti e speriamo che le cose rimarranno così »³.

Mentre la soluzione del problema del ruolo della Germania Occidentale nella crisi cecoslovacca può essere affidata agli storici⁴, la seconda questione, se la *Ostpolitik* di Bonn sia stata un fallimento, è una questione essenzialmente di attualità. Comunque, azzardare in questo momento un giudizio comporterebbe la convinzione che la portata di quella politica fosse di breve termine; e questo, decisamente, non è vero. Come abbiamo cercato di dimostrare in alcuni capitoli precedenti, la nuova *Ostpolitik* si è sviluppata in un lento processo di riorientamento degli obiettivi fondamentali della politica estera della Germania Occidentale. Quando questa politica raggiunse la sua forma decisiva e finale sotto la Grande Coalizione, i suoi autori non lasciarono alcuna possibilità di dubbio sul fatto che gli obiettivi erano a lunga scadenza e che risultati immediati erano poco probabili: il suo obiettivo ultimo infatti era la creazione di un nuovo sistema di sicurezza in Europa che avrebbe permesso di superare la divisione del continente. Il cancelliere ha così espresso questo concetto al *Bundestag* il 25 settembre 1968,

³ Willy Brandt, *Plädoyer für die Vernunft. Deutsche Aussenpolitik nach dem 21 August*, « Der Monat » (febbraio 1969), 245, p. 24.

⁴ Per un'analisi del retroscena dell'intervento visto dalla vantaggiosa prospettiva del tardo 1968, v. Löwenthal, *The Sparrow in the Cage*, cit.

citando una precedente affermazione del giugno 1967: « La via a questo sistema di pace europeo può essere, anzi sarà senz'altro, lunga e ardua; potrà anche non condurci alla meta desiderata. »

Coloro che dopo la crisi cecoslovacca criticarono la *Ostpolitik* di Bonn, giudicandola fallita, sia pure in diversa misura, ricorrevano a due tipi fondamentali di ragionamento. Da una parte l'intera iniziativa veniva considerata illusoria e superflua, e si sosteneva che essa aveva minato le posizioni già raggiunte senza che vi fosse più alcuna possibilità di riconquistarle. Dall'altra parte, (appliciamo qui un'utile distinzione messa in rilievo da William Griffith)⁵ si rimprovera a Bonn di aver fatto troppa *Randstaatenpolitik*, cioè di essersi interessata soprattutto agli stati dell'Europa orientale e sud-orientale, forse con un'implicazione antirussa, e troppo poca *Russlandpolitik*, cioè di non aver trattato le relazioni con l'Unione Sovietica come la chiave della politica orientale della Germania.

Mentre il primo tipo di critica trascura un elemento centrale della *Ostpolitik*, cioè il suo carattere di politica a lungo termine, il secondo tipo è più interessante perché mette in discussione il suo ordine di priorità. Su questo punto ci sono diverse osservazioni da fare. Primo, questo tipo di critica sopravvaluta il contributo della Germania Occidentale alla crisi cecoslovacca, la quale venne principalmente determinata da fattori interni al sistema comunista, soprattutto l'ortodossia sovietica. Secondo, questa critica non tiene conto del continuo sforzo di Bonn di rassicurare l'URSS sul fatto che l'impegno della RFT nell'Europa Orientale non mirava assolutamente a creare una frattura tra i membri del Patto di Varsavia. Se nonostante questo l'Unione Sovietica giudicò che la *Ostpolitik* di Bonn mirasse a danneggiarla, non c'era, nel campo delle decisioni ragione-

⁵ Griffith, *Germany and Eastern Europe*, cit.

voli, alcun mezzo disponibile alla Repubblica Federale per prevenire un simile esito.

Il fatto piú importante è che una certa linea di ragionamento che critica Bonn per non avere abbastanza concentrato la propria attenzione sull'Unione Sovietica come chiave della sua politica orientale dimentica che questa strada è stata bloccata per un certo periodo dai problemi immediati della divisione della Germania. La stessa cosa si può dire dei provvedimenti miranti a diminuire la tensione e quindi a raggiungere un clima favorevole a un progresso sui problemi della Germania. L'unica iniziativa d'una certa importanza di questo genere discussa in scambi bilaterali tra URSS e Germania (un accordo sull'astensione dall'uso della forza), venne praticamente bloccata da un cambiamento della politica sovietica avvenuto *prima* dell'intervento in Cecoslovacchia. Già nel 1967, pubblicamente e in note diplomatiche, Mosca aveva attaccato la Repubblica Federale in maniera insolitamente polemica per aver fatto rinascere « il nazismo e il militarismo » e aveva preteso, come condizione preliminare per un accordo, che Bonn non solo accettasse le richieste precedenti (riconoscimento dei confini, riconoscimento di Berlino Ovest come entità politica separata, ecc.) ma anche il diritto sovietico di intervento nella politica della Germania Occidentale, secondo le cosiddette clausole « degli stati nemici » dello statuto dell'ONU (artt. 53 e 107).

Lo scambio tedesco-sovietico stimolò anche una polemica così accesa nella RFT su un altro progetto di controllo degli armamenti (il trattato di non proliferazione, allo studio nello stesso periodo) che, anche dopo una eventuale ratifica tedesca, la propaganda sovietica sarebbe stata in grado di mettere in dubbio l'attendibilità di una adesione tedesca, semplicemente facendo notare le sue divisioni interne. La controversia tedesco-sovietica giunse a una crisi decisiva con una pubblicazione unilaterale dei vari scambi da parte dei sovietici, un mese prima dell'occupazione militare della Ce-

coslovacchia ⁶. L'ostruzionismo di Mosca a ogni passo avanti delle iniziative tedesco-sovietiche e l'ostruzionismo all'*Ostpolitik* della Germania Occidentale nell'Europa centrale alla fine si fusero quando, durante i primi giorni dell'intervento militare in Cecoslovacchia, l'ambasciatore sovietico a Bonn pretese che si accettassero le precedenti richieste sovietiche o che si rinunciassero a ogni *Ostpolitik*, altrimenti la Repubblica Federale avrebbe dovuto assumersi da sola la responsabilità delle conseguenze.

Il comportamento sovietico nei confronti di Bonn in connessione con la crisi cecoslovacca conferma le nostre precedenti conclusioni sui probabili obiettivi della politica di Mosca nei confronti della Repubblica Federale: la politica di frustrare le mire tedesche, di fomentare l'irrazionalità e il nazionalismo in Germania ⁷ allo scopo di isolare la Repubblica Federale, continua a essere seguita senza però escludere la possibilità di un approccio bilaterale in futuro.

Questo ci riporta al discorso precedente: dal momento che l'*Ostpolitik* di Bonn è stata concepita come politica a lungo termine mirante alla trasformazione della struttura del sistema internazionale, il suo successo o il suo fallimento possono venire giudicati solo entro margini di tempo adeguati. Due anni e mezzo sono troppo pochi. Se mai, il prestigio della RFT come fattore di riconciliazione e di moderazione è cresciuto nell'Europa Orientale, qualunque cosa possano dire in

⁶ I testi sono pubblicati in « Europa-Archiv », XXXIII (1968), 16.

⁷ L'interesse di Mosca per l'esistenza della NPD venne clamorosamente rivelato quando, nel peggior momento possibile, poche settimane dopo l'occupazione della Cecoslovacchia, un nuovo partito comunista venne costituito nella Repubblica Federale. Questo può essere spiegato solo con un ordine di Mosca, dato che in quel momento il governo federale stava prendendo in considerazione la possibilità di intraprendere una azione legale per far metter fuori legge la NPD. Un simile provvedimento sarebbe stato reso più difficile dall'esistenza di un nuovo partito comunista di cui una larga parte dell'opinione pubblica fosse ora disposta a tollerare l'esistenza, mentre se la NPD fosse stata messa fuori legge, la parte più conservatrice del pubblico avrebbe richiesto la messa fuori legge di *tutti* i partiti estremisti.

questo momento i capi politici di quei paesi. Nessuna delle ragioni *basilari* che hanno indotto la Grande Coalizione a scegliere una nuova strada verso l'Europa Orientale è stata invalidata dagli avvenimenti del 1968, né esiste alcuna alternativa valida alla politica della distensione.

Il consenso dei capi sovietici nei confronti di processi evolutivi nella loro società come nel loro blocco è pensabile solo nel contesto di quell'allentamento delle tensioni cui continua a mirare la politica di Bonn, così come quella delle sue alleate. Una politica che si proponga di cambiare il modo di vedere e le speranze delle élites sovietiche impiegherà un certo numero di anni prima di essere in grado di ottenere dei risultati. Con questo non vogliamo dire però che la politica della Germania Occidentale sia priva di contraddizioni. Ma su queste torneremo nella conclusione.

Volgendoci infine alle conseguenze della crisi cecoslovacca per il quadro operativo della politica estera tedesca, possiamo concludere che questi avvenimenti ci fanno gravemente dubitare della saggezza di un approccio puramente nazionale nei confronti dell'Europa Orientale e della costruzione di un nuovo sistema di sicurezza europeo. Per quanto pacifiche siano le intenzioni della Repubblica Federale nel perseguire la sua *Ostpolitik* e la sua politica di distensione, è probabile che l'URSS e altri stati dell'Europa Orientale le considerino potenzialmente pericolose e contrarie ai loro interessi fintanto che *a*) la Repubblica Federale non abbia chiarito i propri obiettivi a lunga scadenza (su cui torneremo più avanti) e *b*) fintanto che essa persegua queste politiche nel quadro di una politica estera nazionale indipendente. La storia, i sospetti, le immagini del passato, oltre alla sua stessa forza — così dimostrata in maniera così evidente nella crisi monetaria internazionale dell'inverno del 1968 — tendono a nuocerle e a ostacolare i suoi sforzi diplomatici, non im-

porta quanto essi siano nell'interesse dell'Europa intera.

La chiave decisiva per il successo della *Ostpolitik* della RFT sta nella sua politica occidentale. Una maggiore coordinazione, anzi l'integrazione nelle iniziative dell'Occidente e soprattutto dell'Europa Occidentale verso l'Europa Orientale e verso l'obiettivo di una trasformazione del sistema bipolare sono indispensabili per evitare i rischi di insuccesso inerenti a una politica tedesca puramente nazionale. La volontà del nuovo governo Nixon di cercare un nuovo sistema di consultazione con gli alleati europei sembra offrire condizioni favorevoli, all'interno della struttura atlantica, per la ricerca di una soluzione in cui il carattere e la misura della collaborazione siano tali da assicurare la necessaria coordinazione senza per questo preconstituire una posizione di blocco tale da provocare una reazione difensiva da parte dei sovietici.

A livello operativo, però, una collaborazione europea occidentale appoggiata dagli Stati Uniti, ma che si tenga un po' a distanza da loro, potrebbe essere più importante. La principale responsabilità nell'impedire la via all'integrazione, così essenziale per i suoi stessi interessi e per quelli dell'Europa, va attribuita alla Francia di De Gaulle, ma anche la Repubblica Federale ha la sua piccola parte di responsabilità per avere qualche volta appoggiato De Gaulle nella sua insistenza sull'autonomia nazionale nel quadro della CEE, soprattutto quando si volle impedire la creazione di una comune politica commerciale. In antitesi esatta all'argomentazione qui sopra presentata, la RFT riteneva che una simile politica avrebbe ostacolato la sua *Ostpolitik*.

La crisi del 1968 ci suggerisce quindi due conclusioni. La prima è che una politica tedesca che miri a eliminare la divisione dell'Europa potrebbe avere migliori probabilità di successo se fosse denazionalizzata

e perseguita all'interno di strutture multilaterali⁸. La seconda è che, allo scopo di facilitare questo sforzo, nell'interesse dell'Europa quanto della Germania, un rafforzamento dell'integrazione europea sembra indispensabile. Per assicurare l'equilibrio interno e l'efficienza di questo gruppo europeo la piena partecipazione della Gran Bretagna è un requisito indispensabile. Solo come membro di questo gruppo la Repubblica Federale, il cui peso economico e politico è venuto costantemente crescendo, può sperare di contribuire efficacemente a un riavvicinamento tra Est e Ovest senza provocare l'opposizione che essa dovrebbe affrontare se agisse da sola.

La « Deutschlandpolitik » della Germania Occidentale.

Terzo e ultimo, la crisi del 1968 rende necessaria una breve valutazione delle sue conseguenze per i rapporti tra le due Germanie e per la *Deutschlandpolitik* della Germania Occidentale. Abbiamo concluso in precedenza che la crisi cecoslovacca ha messo drammaticamente in luce la profondità della divisione, poiché la Germania Orientale partecipava a un'operazione militare contro un altro paese in obbedienza a una ragion di stato diametralmente opposta a quella dello stato tedesco occidentale.

Nonostante le crescenti difficoltà dei contatti tra le due Germanie dopo la crisi cecoslovacca, si potrebbe a prima vista sostenere che la politica della Germania Occidentale nei confronti dell'altra Germania, al pari della sua *Ostpolitik*, è stata concepita e continua a essere una politica a lungo termine che può produrre risultati solo nel volgere di un lungo periodo. Inoltre, proprio come avviene per la sua *Ostpolitik*, non c'è

⁸ Sulla necessità per la Repubblica Federale di approcci multilaterali vedi le lucide osservazioni in Pierre Hassner, *Change and Security in Europe*, cit.

la possibilità di un'alternativa razionale all'attuale politica volta a stabilire contatti e mirante a un miglioramento delle condizioni di vita dei tedeschi dell'Est: una politica di isolamento o di ostilità nei confronti della RDT tenderebbe se mai a essere controproducente perché renderebbe ancora più rigido l'atteggiamento ostile e difensivo dei suoi capi politici. Nella situazione in cui ci si trova all'approssimarsi degli anni '70, ogni politica che miri a far crollare il regime tedesco orientale con mezzi di questo genere è condannata all'insuccesso.

Ma un atteggiamento pacifico nei confronti della Germania Orientale, che venga concepito come politica o a lunga o a breve scadenza, incontra gravi difficoltà perché lo *status quo* tra le due parti della Germania ha la caratteristica di essere allo stesso tempo rigido e precario. Che cosa può suggerirci questo a proposito dell'attuale politica di Bonn?

La politica della Grande Coalizione si è posta come obiettivo l'intensificazione dei contatti tra le due Germanie e un miglioramento nelle condizioni di vita dei tedeschi dell'Est. Nel perseguimento di questo obiettivo il governo della Germania Occidentale, invertendo la politica del primo periodo del dopoguerra, era disposto a trattare con le autorità della Germania Orientale anche se non intendeva in questi contatti implicare alcun riconoscimento legale del regime. A questo punto non possiamo non domandarci se una politica che mira alla liberalizzazione della Germania Orientale e all'intensificazione dei contatti occidentali può riportare dei successi quando gli stessi dirigenti politici che decidono del suo successo sono disposti a far uso della forza per impedire un analogo sviluppo nella vicina Cecoslovacchia. Ulbricht finora ha considerato la politica di Bonn una minaccia al regime tedesco orientale ed è ricorso perciò ad una politica di isolamento mascherata dai continui appelli per i contatti tra le due Germanie.

È probabile che la politica della Germania Occi-

dentale, nella sua forma attuale, continui a produrre questo risultato, dal momento che essa rimane ambigua su quello che deve avvenire *dopo* che i contatti tra i due stati tedeschi siano stati intensificati e la liberalizzazione abbia compiuto dei passi avanti nella Germania Orientale. I piani per una futura soluzione del problema tedesco (inclusi quelli di molti critici della politica governativa che sostengono che ci si deve spingere molto avanti nell'andare incontro alle richieste della RDT, anche fino al riconoscimento ufficiale) appoggiano in misure diverse il fine ultimo della unità tedesca. Nel contesto della ambiguità di questa politica, e della dinamica inerente a ogni politica di contatti tra le due Germanie, la posizione della Repubblica Federale non può essere accolta con simpatia da un regime la cui esistenza è precaria e che continua a temere di essere assorbito dall'altra parte del paese.

Sembra poco probabile che ci sia una reazione favorevole da parte della Germania Orientale finché non siano avvenuti due cambiamenti nella politica della Germania Occidentale. Il primo consiste nel chiarimento dei suoi obiettivi a lungo termine riguardo al problema tedesco che sono ancora ambigui. Senza una chiara definizione di quello che dovrebbe seguire le prime fasi di successo in un processo di liberalizzazione o di contatti tra le due parti del paese, è probabile che Ulbricht o i suoi successori considerino (e come tale denuncino) ogni proposta della RFT un tentativo mascherato di soverchiarli e la blocchino per timore della sua minaccia all'esistenza del loro regime.

Ma più importante ancora della chiarezza è la sostanza degli obiettivi della Germania Occidentale. Se si vuole ottenere una reazione più positiva da parte dei capi tedeschi orientali è necessaria una definizione della futura organizzazione dei rapporti tra le due parti del paese — della « Germania » — in Europa. Solo una serie di garanzie chiare ed efficaci su certe questioni essenziali per la Germania Orientale potrebbe elimi-

nare dagli attuali progetti occidentali e tedeschi occidentali per l'eliminazione della divisione tedesca ed europea l'intrinseca minaccia alla sopravvivenza della RDT e potrebbe forse ottenere un appoggio fra le sue élites. Queste garanzie essenziali comprenderebbero anzitutto il diritto a una propria identità, a un tipo specifico di regime politico, a un'organizzazione statutale separata e, se necessario, anche una garanzia contro l'assorbimento in una nuova versione democratica di *Reich*. Nello stesso contesto le esigenze essenziali di Berlino Ovest e della Repubblica Federale dovrebbero venire definite anch'esse, anzi, esse sono intrinsecamente legate le une alle altre.

Quindi la domanda storica cruciale si pone in maniera ancora piú netta che nei dibattiti del primo dopoguerra: quale forma di unità, se unità si vuole, o quale forma di associazione tra i due stati tedeschi dovrebbe essere proposta come obiettivo a lungo termine? La *kleindeutsche Lösung* di Bismarck è ancora un modello valido? Dovranno ambedue gli stati tedeschi continuare ad esprimere le loro discordanti rivendicazioni di unità attraverso l'abisso sempre piú profondo che si apre tra loro, oppure la conferma del loro essere separati e diversi è la condizione indispensabile per la costruzione di ponti che li uniscano?

Ritirandosi sulla posizione legalmente corretta che sostiene che il problema tedesco è aperto, la stragrande maggioranza delle élites politiche della RFT finora ha evitato di affrontare direttamente il problema politico fondamentale di *se e come* i due stati tedeschi dovrebbero essere uniti in un futuro sistema europeo. Quali potrebbero essere i loro rispettivi ruoli, e quali politiche dovrebbero perciò perseguire oggi?

Troppa attenzione è stata rivolta ai pro e ai contro del riconoscimento legale della RDT, mentre si è trascurata la questione di come i due stati tedeschi organizzeranno i loro rapporti nell'Europa del futuro. Solo una soluzione del secondo problema — non ancora tro-

vata — può determinare la necessità e le modalità del primo. Il riconoscimento non è che uno strumento in un ampio spettro di mezzi disponibili il cui uso deve essere subordinato alla priorità di un modello di organizzazione degli stati tedeschi ed europei.

Nessuno dei problemi sollevati qui in connessione con la *Deutschlandpolitik* di Bonn si presta a una facile soluzione. Né è certa la reazione di Berlino Est e di Mosca. Le emozioni sono comprensibilmente profonde quando si tratta dei problemi fondamentali del futuro della Germania. Quindi è facile che l'argomento susciti controversie e aspre polemiche in un paese che teme il conflitto e possiede solo capacità limitate per risolverlo. Ma i tedeschi, al pari di tutte le principali nazioni europee, non possono rifuggire dalla responsabilità di razionalizzare la propria politica allo scopo di superare i problemi fondamentali che sono causa di conflitti in Europa.

Conclusione.

La Repubblica Federale, piú di ogni altro paese europeo, è legata al paradosso di dover accettare lo *status quo* per poterlo superare. Ma i paradossi non sono una buona guida in politica. Il tentativo di accettare lo *status quo* e allo stesso tempo di cambiarlo cercando nuove forme mina la credibilità del primo proposito e rende ambiguo il secondo.

Un requisito essenziale per un progresso sui problemi che la Germania Occidentale ha in comune con l'intera Europa consiste nella chiarezza degli obiettivi per quel che riguarda la futura organizzazione dei rapporti dei due stati tedeschi tra di loro e con l'Europa Orientale. L'abbandono dell'ambiguità non può non contribuire a ridurre i sospetti e le resistenze nell'Europa Orientale e nella Germania Orientale, a patto che gli obiettivi siano circoscritti in modo da ridurre o eliminare la possibilità che la Polonia, la Germania Orientale o altri paesi europei vedono in essi delle implicite

minacce. Dalle nostre osservazioni precedenti si può desumere che questi sforzi, per essere veramente significativi, devono essere compiuti in collaborazione con i paesi occidentali e andare di pari passo con un rafforzamento dell'integrazione europea. La crisi cecoslovacca ha interrotto la ricerca di un nuovo sistema di sicurezza europeo, ma ne ha rafforzato la necessità.

Bibliografia

- Adenauer, Konrad, *Erinnerungen, 1945-53, 1953-55, 1955-59*, Stuttgart, 1965-7.
- Allemann, Fritz René, *Zwischen Stabilität und Krise: Etappen der deutschen Politik 1955-63*, München, 1963.
- Altmann, Rüdiger, *Das deutsche Risiko: Aussenpolitische Perspektiven*, Stuttgart, 1962.
- Apel, Hans, *Spaltung: Deutschland zwischen Vernunft und Vernichtung*, Berlin, 1966.
- Aron, Raymond, *Is the European Idea Dying?*, « Atlantic Community Quarterly », V (1967), 1.
- Auswärtiges Amt, *Die Bemühungen der deutschen Regierung und ihrer Verbündeten um die Einheit Deutschlands: 1955-66*, Bonn, 1966.
- Bailey, George, *East Germany: The Plan Collapses*, « The Reporter », 20 aprile 1967.
- Baring, Arnulf, *Der 17. Juni 1953*, Köln, 1965.
- , *Die westdeutsche Aussenpolitik der Ära Adenauer*, « Politische Vierteljahresschrift », IX (1968), 1.
- Barzel, Rainer, *Gesichtspunkte eines Deutschen*, Düsseldorf, 1968.
- Bender, Peter, *Offensive Entspannung: Möglichkeit für Deutschland*, Köln, 1964.
- Bensberger Kreis, *Ein Memorandum deutscher Katholiken zu den polnischdeutschen Fragen*, Mainz, 1968.
- Bergh, Godfried van Benthem van den, *Contemporary Nationalism in the Western World*, « Daedalus » (estate 1966).
- Bergstraesser, Arnold, *Geschichtliches Bewusstsein und politische Entscheidung*, in *Geschichte und Gegenwartsbewusstsein: Festschrift für Hans Rothfels*, a cura di Waldemar Besson, Göttingen, 1963.

- Besson, Waldemar, *Prinzipienfragen der westdeutschen Aussenpolitik*, « Politische Vierteljahresschrift », IX (1968), 1.
- Birnbaum, Immanuel, *Entzweite Nachbarn: Deutsche Politik in Osteuropa*, Frankfurt, 1968.
- Birnbaum, Karl, *Das Westliche Bündnis und die Europäische Sicherheit*, « Europa-Archiv », XXXIII (1968), 7.
- , *Zehn Gründe für die Anerkennung der DDR*, Frankfurt, 1968.
- Birrenbach, Kurt, *Die Zukunft der atlantischen Gemeinschaft*, Freiburg, 1962.
- Bluhm, Georg, *Die Oder-Neisse-Linie in der deutschen Aussenpolitik*, Freiburg, 1963.
- Bowie, Robert, *Shaping the Future: Foreign Policy in an Age of Transition*, New York, 1964.
- , *Tensions within the Alliance*, « Foreign Affairs », XLII (1963), 1.
- Bracher, Karl Dietrich, *Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur*, Bern, 1964.
- , *Wird Bonn doch Weimar?*, « Der Spiegel », 13 marzo 1967.
- Brandt, Willy, *Entspannungspolitik mit langem Atem*, « Aussenpolitik », XVIII (1967), 8.
- , *German Policy Toward the East*, « Foreign Affairs », XLVI (1968), 3.
- , *The Ordeal of Coexistence*, Cambridge, Mass., 1963.
- , *Plädoyer für die Vernunft. Deutsche Aussenpolitik nach dem 21 August*, « Der Monat » (febbraio 1969), 245.
- Brzezinski, Zbigniew, *Alternative to Partition: For a Broader Conception of America's Role in Europe*, New York, 1965.
- , e William E. Griffith, *Peaceful Engagement in Eastern Europe*, « Foreign Affairs », XXXIX (1961), 4.
- Camps, Miriam, *European Unification in the Sixties, from the Veto to the Crisis*, London, 1967.
- Conze, Werner, *Das deutsch-russische Verhältnis im Wandel der modernen Welt*, Göttingen, 1967.
- Cornides, Wilhelm, *Prioritäten des Friedens in Europa*, « Europa-Archiv », XX (1965), 1; XXI (1966), 3.
- Croan, Melvin, *Eastern Policy and the Dilemmas of Germany's Division*, Cambridge, Mass., 1965, ciclostilato (non pubblicato).

- Dahrendorf, Ralf, *Society and Democracy in Germany*, Garden City, 1967.
- Deuerlein, Ernst, *Deutschland wie Chruschtschow es will*, Bonn, 1961.
- Deutsch, Karl, W. e Lewis J. Edinger, *Foreign Policy of the German Federal Republic*, in *Foreign Policy in World Politics*, a cura di Roy Macridis, 3^a ed., Englewood Cliffs, 1966.
- , *Germany Rejoins the Powers*, London, 1959.
- Dönhoff, Marion Gräfin, Rudolf Walter Leonhardt, e Theo Sommer, *Reise in ein fernes Land: Bericht über Kultur, Wirtschaft und Politik in der DDR*, Hamburg, 1964.
- Eberlein, Ludwig, *Experiment Berlin: Plädoyer für eine deutsche Konföderation*, Köln, 1967.
- Epstein, Klaus, *The Adenauer Era in German History*, in *A New Europe?*, a cura di Stephen R. Graubard, Boston, 1964.
- Erdmenger, Klaus, *Das folgenschwere Missverständnis: Bonn und die sowjetische Deutschlandpolitik 1949-55*, Freiburg, 1967.
- Erler, Fritz, *Democracy in Germany*, Cambridge, Mass., 1965.
- , *The Basis of Partnership*, « Foreign Affairs », XLII (1963), 1.
- Eschenburg, Theodor, *Die deutsche Frage: Verfassungsprobleme der Wiedervereinigung*, München, 1959.
- Feld, Werner, *Reunification and West German-Soviet Relations*, The Hague, 1963.
- Fijalkowsky, Jürgen *et al.*, *Berlin—Hauptstadtanspruch und Westintegration*, Köln, 1967.
- Freund, Gerald, *Germany between Two Worlds*, New York, 1961.
- Gaus, Günter, *Staatserhaltende Opposition oder Hat die SPD kapituliert? Gespräche mit Herbert Wehner*, Reinbek/bei Hamburg, 1966.
- Grewe, Wilhelm G., *Deutsche Aussenpolitik der Nachkriegszeit*, Stuttgart, 1960.
- Griffith, William E., *Die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion in Europa: Rüstungswettlauf, Technologie, Deutschlandproblem*, « Neue Welt », VIII (1967), 4.
- , *German Problems and American Policies*, Cambridge, Mass., 1965, ciclostilato.

- , *Germany and Eastern Europe*, in *Nationalism and Communism in Eastern Europe*, a cura di Wayne Wuchinich, di prossima pubblicazione.
- Grosser, Alfred, *Die Bonner Demokratie*, Düsseldorf, 1960.
- , *Die Bundesrepublik Deutschland: Bilanz einer Entwicklung*, Tübingen, 1967.
- , *French Foreign Policy under de Gaulle*, Boston, 1967.
- , *La Quatrième République et sa politique extérieure*, Paris, 1961.
- , *France and Germany: Divergent Outlooks*, « Foreign Affairs », XLIV (1965), 1.
- Guttenberg, Karl Theodor, *Wenn der Westen will: Plädoyer für eine mutige Politik*, 2^a ed., Stuttgart, 1965.
- Haas, Ernst B., *Technocracy, Pluralism, and the New Europe*, in *A New Europe?*, a cura di Stephen R. Graubard, Boston, 1964.
- Haffner, Sebastian, *The Berlin Crisis*, « Survey » (1962), 44/45.
- Hangen, Welles, *The Muted Revolution. East Germany's Challenge to Russia and the West*, New York, 1966.
- Hanrieder, Wolfram F., *West German Foreign Policy: 1949-63*, Stanford, 1967.
- Hartmann, Frederick H., *Germany between East and West: The Reunification Problem*, Englewood Cliffs, 1965.
- Hassner, Pierre, *Change and Security in Europe*: parte I: *The Background*; parte II: *In Search of a System*, « Adelphi Paper », pp. 45 e 49, London, 1968.
- , *German and European Unification: Two Problems or One?*, « Survey » (1966), 61.
- , e John Newhouse, *Diplomacy in the West: Out from Paradox*, New York, 1966.
- Heinemann, Gustav, *Verfehlte Deutschlandpolitik: Irreführung und Selbsttäuschung*, Frankfurt, 1966.
- Henkys, Reinhard (a cura di), *Deutschland und die östlichen Nachbarn*, Stuttgart, 1966.
- Hoffmann, Stanley, *De Gaulle, Europe, and the Atlantic Alliance*, « Internat. Organization », XVIII (1964), 1.
- , *Gulliver's Troubles, or the Setting of American Foreign Policy*, New York, 1968.
- , *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation and the Case of Western Europe*, « Daedalus », estate 1966.

- Jäckel, Hartmut, *Kontakte ohne Anerkennung? Der Briefwechsel Kiesinger-Stopf*, « Der Monat » (1968), 235.
- Jacobsen, Hans Adolf and Otto Stenzl (a cura di), *Deutschland und die Welt: Zur Aussenpolitik der Bundesrepublik 1949-63*, München, 1964.
- Jaksch, Wenzel, *Westeuropa-Osteuropa-Sowjetunion: Perspektiven wirtschaftlicher Zusammenarbeit*, Bonn, 1965.
- Jaspers, Karl, *Lebensfragen der deutschen Politik*, München, 1963.
- , *Wohin treibt die Bundesrepublik: Tatsachen-Gefahren-Chancen*, München, 1966.
- Jouve, Edmond, *Le Général de Gaulle et la construction de l'Europe: 1940-66*, 2 voll., Paris, 1967.
- Kaiser, Karl, *Die neue Abhängigkeit der atlantischen Staaten*, « Europa-Archiv », XVII (1962), 23.
- , *Die amerikanische Aussenpolitik im Wandel: Die Vereinigten Staaten und Westeuropa in der westlichen Allianz*, « Europa-Archiv », XIX (1964), 24.
- , *Die deutsche Frage*, « Frankfurter Hefte », XX (1965), 11 e 12; XXI (1966), 1.
- , *EWG und Freihandelszone: England und der Kontinent in der europäischen Integration*, Leyden, 1963.
- , *The US and the EEC in the Atlantic System: The Problem of Theory*, « J. Common Market Studies », V (1967), 4.
- Kissinger, Henry A., *For a New Atlantic Alliance*, « The Reporter », 14 luglio 1966.
- , *The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy*, Garden City, 1961.
- , *The Troubled Partnership: A Reappraisal of the Atlantic Alliance*, New York, 1965.
- Kogon, Eugen, *Die unvollendete Erneuerung: Deutschland im Kräftefeld, 1945-63*, Frankfurt, 1964.
- Kopp, Fritz, *Kurs auf ganz Deutschland? Die Deutschlandpolitik der S.E.D.*, Stuttgart, 1965.
- Kuby, Heinz, *Provokation Europa: Die Bedingungen seines politischen Überlebens*, Köln, 1965.
- Löwenthal, Richard, *Der Einfluss Chinas auf die Entwicklung des Ost-West-Konflikts in Europa*, « Europa-Archiv », XXII (1967), 10.
- *Problems of Contemporary Germany* (titolo provvisorio). Documento presentato al German Research Pro-

- gram della Harvard University, marzo 1968 (di prossima pubblicazione).
- , *The Germans feel like Germans again*, « New York Times Magazine », 21 novembre 1965.
- Löwenthal, Richard, *The Sparrow in the Cage. On the Soviet Invasion of Czechoslovakia*, « Encounter » (di prossima pubblicazione).
- (a cura di), *Ist der Osten noch ein Block?*, Stuttgart, 1967.
- Ludz, Peter Christian, *Parteielite im Wandel: Funktionsaufbau, Sozialstruktur und Ideologie der SED-Führung*, Köln, 1967.
- (a cura di), *Studien und Materialien zur Soziologie der DDR*, « Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie », numero speciale (1964), 8.
- Majonica, Ernst, *Deutsche Aussenpolitik*, Stuttgart, 1965.
- Mander, John, *Berlin, Hostage for the West*, London, 1962.
- Mann, Golo, *Verzicht oder Forderung? Die deutschen Ostgrenzen*, Freiburg, 1964.
- Meissner, Boris, *Russland, die Westmächte und Deutschland. Die sowjetische Deutschlandpolitik, 1943-53*, Hamburg, 1953.
- Merkel, Peter H., *The Origin of the West German Republic*, London, OUP, 1963.
- Morgan, Roger, *The Scope of German Foreign Policy*, in *Yearbook of World Affairs*, 1966, London, 1966.
- Newhouse, John, *Collision in Brussels: The Common Market Crisis of 30 June 1965*, New York, 1967.
- Planck, Charles R., *The Changing Status of German Reunification in Western Diplomacy: 1955-66*, Baltimore, 1967.
- Pritzel, Konstantin, *Die wirtschaftliche Integration der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands in den Ostblock und ihre politischen Aspekte*, Bonn, 1965.
- Raiser, Ludwig, *Deutsche Ostpolitik im Lichte der Denkschrift der evangelischen Kirche*, « Europa-Archiv », XXI (1966), 6.
- Reuther, Helmut (a cura di), *Deutschlands Aussenpolitik seit 1955*, Stuttgart, 1965.
- Reynaud, Paul, *The Foreign Policy of Charles de Gaulle*, London, 1964.

- Richardson, James L., *Germany and the Atlantic Alliance: The Interaction of Strategy and Politics*, London, 1966.
- , *Probleme und Aussichten der neuen deutschen Ostpolitik*, « Europa-Archiv », XXXIII (1968), 17.
- Richert, Ernst, *Das Zweite Deutschland: Ein Staat der nicht sein darf*, Gütersloh, 1964.
- Roegele, Otto B., *Versöhnung oder Hass? Der Briefwechsel der Bischöfe Polens und Deutschlands und seine Folgen*, Osnabrück, 1966.
- Ruhm von Oppen, Beate (a cura di), *Documents on Germany under Occupation, 1945-54*, London, 1958.
- Saeter, Martin, *Ökkupation, Integration, Gleichberechtigung*, Oslo, 1967.
- Schmidt, Helmut, *Deutschlandpolitik unter den sich ändernden weltpolitischen Bedingungen*, « Tatsachen-Argumente » (1966), 205.
- Schollwer, Wolfgang, *Deutschland- und Aussenpolitik*, Frankfurt, 1967.
- Schröder, Gerhard, *Germany looks at Eastern Europe*, « Foreign Affairs », XLIV (1965), 1.
- Schulz, Eberhard, *An Ulbricht führt kein Weg mehr vorbei: Provozierende Thesen zur deutschen Frage*, Hamburg, 1967.
- Schultz, Eberhard e Hans-Dieter Schultz, *Braucht der Osten die DDR?*, Opladen, 1968.
- Schütz, Wilhelm Wolfgang, *Deutschland-Memorandum: Eine Denkschrift und ihre Folgen*, Frankfurt, 1968.
- , *Modelle der Deutschlandpolitik: Wege zu einer neuen Aussenpolitik*, Köln, 1966.
- , *Reform der Deutschlandpolitik*, Köln, 1966.
- Schwarz, Hans-Peter, *Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der aussenpolitischen Konzeption in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945-49*, Neuwied, 1966.
- Schwoebel, Jean, *Les deux K., Berlin et la paix*, Paris, 1963.
- Sethe, Paul, *Öffnung nach Osten: Weltpolitische Realitäten zwischen Bonn, Paris und Moskau*, Frankfurt, 1966.
- Shell, Kurt L., *Bedrohung und Bewährung: Führung und Bevölkerung in der Berliner Krise*, Köln, 1966.
- Siegler, Heinrich von, *Kennedy oder de Gaulle? Probleme der Atlantikund Europapolitik*, Bonn, 1963.

- , *Wiedervereinigung und Sicherheit Deutschlands*, 5^a ed., Bonn, 1964.
- , *Dokumentation zur Deutschlandfrage: 1961-65*, Bonn, 1966.
- Smith, Jean E., *The Defense of Berlin*, Baltimore, 1963.
- , *The Red Prussianism of the German Democratic Republic*, « Political Science Quarterly », LXXXII, (1967), 3.
- Sommer, Theo, *Bonn Changes Course*, « Foreign Affairs », XLV (1967), 3.
- Sommer, Theo (a cura di), *Denken an Deutschland: Zum Problem der Wiedervereinigung*, Hamburg, 1966.
- S.P.D., *Bestandsaufnahme 1966: Eine Dokumentation*, Bonn, 1966.
- Speier, Hans, *Divided Berlin: The Anatomy of Soviet Political Blackmail*, New York, 1961.
- Stehle, Hansjakob, *Nachbar Polen*, ed. riveduta, Frankfurt, 1968.
- Stern, Carola, *East Germany*, in *Communism in Europe*, a cura di William E. Griffith, Cambridge, Mass., 1966.
- , *Ulbricht: Eine politische Biographie*, Köln, 1963.
- Stimmen zur Denkschrift der EKD*, Köln, 1966.
- Stöcker, Hans A., *Völkerrechtliche Implikationen des Heimatrechts*, « Europa-Archiv », XXI (1966), 15.
- Storbeck, Dietrich, *Berlin: Bestand und Möglichkeiten*, Köln, 1964.
- Strauss, Franz Josef, *The Grand Design: A European Solution to German Reunification*, London, 1965.
- Studnitz, Hans-Georg von, *Bismarck in Bonn: Bemerkungen zur Aussenpolitik*, Stuttgart, 1964.
- Tudyka, Kurt P., *Die DDR im Kräftefeld des Ost-West-Konflikts*, « Europa-Archiv », XXI (1966), 1.
- (a cura di), *Das geteilte Deutschland*, Stuttgart, 1965.
- Váli, Ferenc A., *The Quest for a United Germany*, Baltimore, 1967.
- Vetter, Gottfried, *Passierscheine in Deutschland*, « Europa-Archiv », XIX (1964), 9.
- Watt, D. C., *Britain looks to Germany: British Opinion and Policy towards Germany since 1945*, London, 1965.
- Weizsäcker, Carl Friedrich Freiherr von, *Über weltpolitische Prognosen*, « Europa-Archiv », XXI (1966), 1.

- Wettig, Gerhard, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung Deutschlands*, München, 1967.
- Wettig, Gerhard, *The SED-SPD Dialogue: Communist Political Strategy*, « Orbis », XI (1967), 2.
- Wildenmann, Rudolf, *Macht und Konsens als Problem der Innen- und Aussenpolitik*, Frankfurt, 1963.
- Wilkins, Erwin (a cura di), *Vertreibung und Versöhnung: Die Synode der EKD zur Denkschrift*, Stuttgart, 1966.
- Willis, F. Roy, *France, Germany, and the New Europe, 1965-67*, ed. riveduta, London, 1968.
- Windsor, Philip, *City of Leave: A History of Berlin 1945-1962*, New York, 1963.
- Wolfe, James, *Indivisible Germany: Illusion of Reality?*, The Hague, 1963.
- Younger, Kenneth, *Changing Perspectives in British Foreign Policy*, London, 1964.

Indice

Prefazione, <i>di Altiero Spinelli</i>	pag. 7
Premessa	» 15
I. Introduzione: una nuova svolta nel problema tedesco?	» 17
II. La Germania come fattore di unificazione e di divisione nella politica internazionale	» 25
III. L'Occidente e la Repubblica Federale	» 35
IV. Il problema dei confini tedeschi	» 63
V. L'unificazione della Germania è ancora uno degli obiettivi della politica occidentale?	» 85
VI. La nascita di una nuova politica estera nella Repubblica Federale	» 115
VII. La nuova politica di Bonn: strutture, problemi, prospettive	» 159
VIII. Politica interna e situazione internazionale	» 187
IX. Due stati entro un'unica nazione tedesca?	» 193
X. Epilogo: il problema tedesco dopo la crisi cecoslovacca dell'agosto 1968	» 203
Bibliografia	» 223

La specola contemporanea

Gianluigi Degli Esposti, *Bologna PCI*
Seconda edizione, 1966, pp. 272, L. 1.500.

Giorgio Galli, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*
Seconda edizione, 1967, pp. 416, L. 2.500.

Karl Kaiser, *La Germania fra Est e Ovest*
1969, pp. 236, L. 2.000

Arrigo Levi, *Il potere in Russia. Da Stalin a Brezhnev*
Nuova edizione, 1967, pp. 744, L. 5.000.

Sergio Maldini, *Il giornalista riluttante*
1968, pp. 582, L. 4.000.

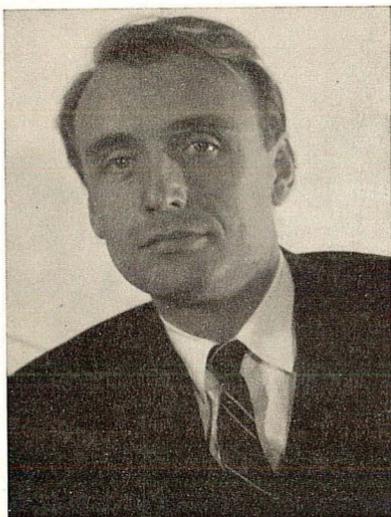
Marcello Pacini - Ernesto Baroni, *Europa anno zero?*
1968, pp. 284, L. 2.500.

Giuseppe Pera, *Un mestiere difficile: il magistrato*
1967, pp. 212, L. 1.500.

Alfonso Prandi, *Chiesa e politica. La Gerarchia e l'impegno politico dei cattolici italiani*
1968, pp. 290, L. 2.000.

Leo J. Wollemborg, *Italia al rallentatore*
1966, pp. 504, L. 3.000.

Finito di stampare nel maggio 1969
dalle Officine Grafiche STA di Vicenza
per conto della casa editrice «Il Mulino»
Bologna



Karl Kaiser è nato a Siegen, in Westfalia, nel 1934. Dopo essersi laureato nell'Università di Colonia, ha seguito corsi di perfezionamento in Francia e in Inghilterra, presso l'Ecole de Science Politique di Grenoble e il Nuffield College, a Oxford. Dal 1963 al 1968 ha svolto attività di ricerca e di insegnamento negli Stati Uniti, presso il Center for International Affairs alla Harvard University. Attualmente insegna Scienza Politica nella Università di Bonn e tiene un corso di Politica Internazionale al Bologna Center della Johns Hopkins University.

La questione tedesca continua ad essere il problema insoluto più importante dell'Europa e uno dei «nodi» della politica mondiale. L'avvento della «grande coalizione» fra democristiani e socialdemocratici ha avviato un processo di revisione della politica estera della Germania di Bonn, di cui da noi non si è pienamente percepita l'importanza. La Germania Occidentale è oggi impegnata in un dibattito approfondito sui suoi rapporti con i vicini orientali, sulla posizione della Germania in una Europa divisa, e sul futuro dell'alleanza occidentale, che può avere conseguenze molto rilevanti per la politica internazionale. Questo libro offre un primo orientamento sul dibattito in corso in Germania ed esamina i recenti cambiamenti avvenuti nella politica estera tedesca. Pone una particolare attenzione all'azione reciproca tra la politica estera e la politica interna nel sistema politico di Bonn e di Berlino Est. Tra i problemi presi in considerazione dal libro sono la Hallstein Doctrine, il riconoscimento delle frontiere orientali tedesche, i rapporti infratedeschi, le implicazioni della politica europea di De Gaulle, la riasserzione della storica «posizione media» della Germania in Europa, e la prospettiva della sopravvivenza di una nazione tedesca. In particolare, è presa in considerazione la minaccia potenziale per la stabilità europea che può generarsi dai fallimenti o dalle frustrazioni connessi al problema tedesco. Un ultimo capitolo esamina le implicazioni dell'intervento delle forze del Patto di Varsavia in Cecoslovacchia per il problema tedesco e per la politica europea nel suo insieme.