

May 1, 1973

**Report by Diplomatic Advisor of the Prime Minister
Andrea Cagiati, 'Atlantic Declaration'**

Citation:

"Report by Diplomatic Advisor of the Prime Minister Andrea Cagiati, 'Atlantic Declaration'", May 1, 1973, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 167, Subseries 1, Folder 045.
<https://wilson-center.drivingcreative.com/document/145160>

Summary:

Cagiati analyzes Kissinger's speech from April 23 in light of conversations between Nixon and Andreotti. The US efforts to emphasize the importance of transatlantic relations and Europe's role in advancing democratic ideas could create an opportunity to relaunch the process of European integration.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

*P. D. Orlando*

48

*Il Consigliere Diplomatico
del Presidente del Consiglio dei Ministri*

RISERVATO

Roma, 1 maggio 1973

DICHIARAZIONE ATLANTICA

1. La nuova iniziativa di Washington, presentata la scorsa settimana da Kissinger, va interpretata anche alla luce delle recenti conversazioni Nixon-Andreotti, dalle quali sono emersi in particolare i seguenti elementi di fondo:

a) Una ferma determinazione del Presidente degli Stati Uniti di basare la propria politica estera sulla solidarietà interoccidentale e in primo luogo su quella atlantica.

b) L'assoluta priorità che a tal fine egli attribuisce al rafforzamento politico-strategico dell'alleanza fra gli Stati Uniti e l'Europa.

c) La basilare funzione stabilizzatrice che l'Europa unita da un lato e il Giappone dall'altro dovranno esercitare insieme agli Stati Uniti per assicurare in avvenire la pace nel mondo di fronte al permanere dell'espansionismo sovietico.

d) Il carattere indubbiamente importante ma in definitiva secondario che in questo quadro di solidarietà interoccidentale Nixon attribuisce agli aspetti economico-commerciali del dialogo fra Europa e Stati Uniti (in questo egli si differenzia da molti dei suoi anche diretti collaboratori).

e) L'insistenza nell'incoraggiare lo sviluppo di una voce europea unica (che a suo avviso potrà derivare soltanto da un accordo di fondo fra le quattro maggiori potenze dell'Europa occidentale) capace di creare con gli Stati Uniti una valida e durevole "partnership" atlantica (in tale prospettiva va anche vista la sua decisione di limitare la propria

./.



*Il Consigliere Diplomatico
del Presidente del Consiglio dei Ministri*

prossima visita in Europa a questi quattro Paesi e di concluderla con un vertice atlantico a Bruxelles).

f) La preoccupazione che i contatti Stati Uniti-U.R.S.S. (nonché i SALT 2) siano erroneamente interpretati in Europa come la preparazione di una seconda Yalta destinata a consolidare un condominio russo-americano sull'Europa.

g) Il carattere viscerale del suo anticomunismo, che coinvolge i partiti socialisti frontisti e in genere gli orientamenti politici "radicali", che Nixon considera pericolosi propagatori di idee rinun ciatarie capaci di influenzare negativamente gli ambienti intellettua li e la stampa internazionale.

h) L'appello rivolto agli alleati europei per ottenere un contributo di idee e di proposte atto a rilanciare nel quadro atlantico la solidarietà occidentale.

2. Inserita in questo contesto psicologico, che è del resto conferma to dalle illustrazioni interpretative della proposta di Kissinger esposte dal Rappresentante degli Stati Uniti in sede di Consiglio Atlantico, (') l'iniziativa di Washington sembra doversi considerare

../.

(') " Noi siamo convinti che i rapporti atlantici devono svilupparsi con una forza dinamica diretta a costruire delle più solide strutture per la pace".

" Proponiamo perciò di elaborare con i nostri partners atlantici una dichiarazione comune destinata a stabilire un chiaro insieme di principi e di obiettivi comuni destinati a guidarci nella soluzione de problemi che dobbiamo affrontare. Solo in tal modo le nazioni atlanti che potranno trovare una soluzione atta a coordinare le proprie diver sità nel comune obiettivo che è alla base della loro unità ".



*Il Consigliere Diplomatico
del Presidente del Consiglio dei Ministri*

/3

non come un tentativo di rinegoziare un'ampliata Alleanza Atlantica al fine di consolidare la posizione di predominio anche economico-finanziario degli Stati Uniti nei confronti dei propri alleati, ma invece come il proposito di intraprendere uno sforzo congiunto destinato a sottolineare da un lato la priorità politico-strategica della solidarietà interoccidentale di fronte alle pericolose potenzialità dissociative dei prossimi negoziati economici globali, e dall'altro un appello agli Alleati europei affinché contribuiscano costruttivamente - e possibilmente unitariamente - a questo tentativo di restituire vigore politico e consistenza psicologica ai tradizionali ideali democratici del mondo libero. Cioè proprio quegli ideali che sono oggi alquanto appannati dal contingente prevalere nel mondo occidentale di considerazioni materialistiche centrate sugli interessi edonistici immediati di una civiltà in fase involutiva.

Quest'ultimo aspetto, cioè l'appello all'antica saggezza della tradizione ideale europea, appare particolarmente evidente non solo dagli orientamenti illustrati da Nixon ad Andreotti ma anche dalle proposte procedurali avanzate in sede atlantica (').

.../.

(') " Gli Stati Uniti^{iti} propongono ai propri partners atlantici di mettere a punto, prima del viaggio del Presidente Nixon in Europa, una nuova Carta Atlantica che stabilisca i nostri obiettivi comuni per il futuro: noi non proponiamo una soluzione americana, ma suggeriamo uno sforzo creativo congiunto destinato a rinvigorire gli ideali e i fini che condividiamo".

" Noi speriamo che i nostri Alleati vorranno unirsi a noi per mettere a punto dei concetti e dei principi capaci di creare dei nuovi rapporti interatlantici, ai quali possa essere associato anche il Giappone.

A tal fine ci auguriamo di ricevere il contributo dei punti di vista dei nostri alleati, anche sulle procedure più opportune per realizzare insieme una simile dichiarazione congiunta".



*Il Consigliere Diplomatico
del Presidente del Consiglio dei Ministri*

/4

Vista in questa luce l'iniziativa di Kissinger assume l'aspetto di un tentativo di riqualificazione globale della filosofia occidentale proposto da Washington al mondo libero nel suo insieme allo scopo di rinnovarne l'attuale carente afflato ideale: un simile salto qualitativo è richiesto sia dalla dura confrontazione est-ovest che attende nei prossimi anni l'occidente in varie sedi internazionali, sia dal difficile negoziato monetario e commerciale interoccidentale che sta già facendo pericolosamente prevalere - in verità anche per colpa degli "esperti" di Washington... - la dimensione materiale su quella spirituale nell'ambito del mondo libero.

3. Questo appello singolare e in gran parte inatteso - che forse è stato generato più dall'idealismo quacchero di Nixon che dal pragmatismo scettico di Kissinger - è diretto esplicitamente all'Occidente ma implicitamente anche ai sovietici come ammonimento e ai sottosviluppati come impegno morale.

Esso offre comunque ai paesi dell'Europa occidentale un'occasione insperata di orientare la realizzazione di tale iniziativa in modo conforme alle proprie aspirazioni unitarie, senza peraltro dover necessariamente abdicare alle esigenze economiche contingenti (cioè nella misura in cui Nixon riuscirà a prevalere sui propri "esperti" economici in nome del superiore interesse della solidarietà occidentale).

Da un punto di vista concreto sembrerebbe pertanto opportuno di assumere nell'immediato futuro le seguenti iniziative:

a) Concordare riservatamente a quattro (conformemente alla formula nixoniana) una posizione comune - suggerita del resto da Jobert e Malfatti - che da un lato accolga positivamente la proposta e dall'altro la sviluppi nel senso più opportuno per l'Europa e per l'Occidente.

..../.



*Il Consigliere Diplomatico
del Presidente del Consiglio dei Ministri*

/5

b) Affidare a Pompidou il compito di rendersi interprete della risposta dei quattro a Nixon: tale soluzione sarebbe naturale sia per i tempi della sua prevista visita a Washington, sia il loro comune livello di Capo di Stato, sia per la sua posizione di "primus inter pares" di fatto dei Capi di Governo europei (inoltre ciò potrebbe ammorbidire in modo considerevole la sospettosa diffidenza iniziale di Parigi).

c) Sondare bilateralmente con Londra, Bonn e Parigi, a livello alti funzionari, la realizzabilità di una simile eventuale procedura, possibilmente suggerendo subito alcune proposte concrete.

4. Queste proposte concrete potrebbero essere per esempio orientate nel modo seguente:

a) Accoglimento positivo dell'iniziativa di Washington e disponibilità a contribuire alla formulazione di un'adeguata dichiarazione collettiva di principi (ispirata per esempio alla roosveltiana " Carta dell'Atlantico" di trent'anni fa, che/^{fu}idealmente all'origine delle N.U.).

b) Riaffermazione dell'assoluta prevalenza dell'elemento politico - basato su principi ideali di carattere universale, inerenti al fondamento stesso della comuneciviltà occidentale.- sull'elemento economico contingente,-- il quale non solo ha di persè un carattere strumentale, ma che deve anche essere comunque programmato e controllato ai fini tanto di un armonico sviluppo di tutti i popoli del mondo quanto della stessa sopravvivenza ecologica del nostro pianeta.

c) Riorganizzazione delle strutture politico-strategiche interoccidentali, diretta da un lato ad accrescere progressivamente (in concomitanza con il ritiro delle forze straniere dall'Europa centrale, da negoziarsi in sede MBFR) l'autonomia dei popoli europeo e giapponese nell'ambito

...../.



/6

*Il Consigliere Diplomatico
del Presidente del Consiglio dei Ministri*

di un sano equilibrio mondiale globale, dall'altro di ridimensionare parallelamente l'eccessivo onere che grava attualmente sugli S.U. in materia di difesa comune (in proposito può essere utile di tener presente l'allegato recente intervento dell'On. Andreotti al "Council on Foreign Relations").

d) Realizzazione, in concomitanza ai progressi di un simile "burden sharing" che consenta e faciliti l'adozione di comuni direttive e decisioni politiche interoccidentali nei confronti tanto delle pressioni espansionistiche sovietiche quanto della strategia economica a lunga scadenza necessaria a realizzare un progressivo riequilibrio dei rapporti economici globali nord-sud.

e) Messa a punto di strutture politiche europee di carattere permanente sia pure inizialmente di tipo confederale, destinate ad assicurare la creazione di una "voce unica europea" ripetutamente sollecitata dagli S.U. proprio al fine di realizzare una più efficace ed equilibrata solidarietà concreta nell'ambito dell'Alleanza Atlantica.

5. Un simile orientamento potrebbe concretarsi in modo più agevole sviluppandosi a livelli successivi e giovandosi quando possibile di strumenti istituzionali già esistenti. Esso potrebbe per esempio comprendere:

a) Una "Dichiarazione Atlantica" vista come quadro globale che comporti l'esposizione dei principi generali democratici, delle libertà fondamentali, degli orientamenti culturali dell'umanismo, nonché degli obiettivi pacifici di sviluppo civile e sociale che sono peculiari all'occidente: essi dovrebbero tener conto nella loro formulazione dei vari documenti già esistenti (Carta N.U., Preambolo Patto Atlantico, Principi della C.E.E., ecc); tale Dichiarazione potrebbe essere aperta all'adesione non solo del Giappone ma di ogni altro paese che ^{si} riconosca in tali

...../.



/7

*Il Consigliere Diplomatico
del Presidente del Consiglio dei Ministri*

principi e in tali obiettivi e si impegni pertanto ad applicarli e a rispettarli sia sul piano interno che su quello internazionale.

b) L'inquadramento in tali prospettive dei seguenti organismi già esistenti:

1) O.C.S.E., che potrebbe essere rilanciato come naturale sede di coordinamento economico-commerciale dei paesi industrializzati dell'Occidente in vista tanto dei prossimi negoziati GATT quanto più in generale dei problemi di uno sviluppo controllato dell'economia mondiale che tenga prioritariamente conto della salvaguardia dell'ambiente umano. E' appunto in questa sede, del resto, che potrebbe aver luogo più agevolmente l'inserimento del Giappone nell'attività decisionale economica interoccidentale (un eventuale tentativo di inserirlo in qualche modo nel quadro politico atlantico, oltre a non interessare Tokio - come è stato possibile accertare nel corso dei recenti colloqui italo-giapponesi-, creerebbe problemi psicologici e parlamentari di assai difficile soluzione).

2) Alleanza Atlantica, che potrebbe essere riorganizzata quale quadro politico-strategico della "partnership" euro-americana, la quale continuerà ancora a lungo ad essere l'insostituibile fondamento della sicurezza occidentale, del processo distensivo e perciò più in generale della pace nel mondo.

Forse sarà opportuno, man mano che si attenuerà la presenza fisica statunitense in Europa, di spostare l'accento dalla NATO all'Alleanza (nel senso che la prima dovrebbe progressivamente "europeizzarsi", per esempio attraverso la soluzione di cui al punto 3); tale funzione non potrebbe essere affidata all'"Eurogruppo", che ha pur avuto un utile ruolo transitorio, in quanto esso non dispone ne' delle dimensioni - per l'assenza della Francia - nè della compattezza - per la presenza di paesi marginali non omogenei - indispensabili ad assicurare un'adeguata base per una futura difesa comune europea).



/8

*Il Consigliere Diplomatico
del Presidente del Consiglio dei Ministri*

3) Unione Europea Occidentale che potrebbe costituire il naturale strumento di difesa dell'Europa comunitaria; l'UEO potrebbe essere infatti agevolmente rilanciata nel quadro atlantico - anche in vista di una futura europeizzazione ipotetica dei deterrenti nucleari inglese e francese - quale pilone europeo della "partnership" atlantica.

A tal fine sarebbe però oggi necessaria una specifica iniziativa statunitense, avente il triplice scopo di alleggerire il proprio impegno finanziario con l'"europeizzazione" della difesa del nostro continente, di smentire le diffuse preoccupazioni nei confronti della possibile costituzione di un condominio russo-americano su un'Europa smilitarizzata, nonchè di creare un solido equilibrio di forze nel settore euro-africano (che continuerà ad essere a lungo vitale anche per la sicurezza degli Stati Uniti).

6. Inquadrata in queste prospettive, la recente iniziativa nixoniana potrebbe realizzarsi in un modo estremamente positivo non solo per la sicurezza dell'occidente ma anche per i progressi di una sana distensione e per lo sviluppo armonico e coordinato del terzo mondo.

L'Europa in particolare potrebbe trarne l'occasione per rilanciare vigorosamente il proprio processo di unificazione politica inserendolo in un quadro fondato innanzi tutto su quei principi generali e su quegli ideali democratici che furono alla base stessa della sua gloriosa civiltà passata e che oggi rischiano seriamente di appassire e di atrofizzarsi nei complicati meccanismi tecnologico-economici che hanno assunto un peso del tutto sproporzionato nelle attuali strutture della C.E.E.

Proprio da un simile rilancio spirituale degli ideali ispiratori

...../.



*Il Consigliere Diplomatico
del Presidente del Consiglio dei Ministri*

/9

e degli obiettivi di fondo del processo di unificazione continentale, quale fu immaginato dai grandi europeisti dell'immediato dopoguerra, potrebbe derivare quel salto qualitativo da cui dipende in definitiva l'avvenire pacifico, prospero e sicuro non solo del nostro continente ma di tutta l'ampia zona geografica che gravita sull'entità europea, intesa storicamente e culturalmente come tradizionale centro di civiltà e di progresso per una così grande parte dell'umanità.

C. J. a E