

Ripresa: gli Stati Uniti e l'unificazione europea all'esordio dell'amministrazione Carter

Massimiliano Guderzo

Introduzione

Lo studio dell'atteggiamento degli Stati Uniti verso la costruzione europea è fonte inesauribile di ricerche e di riflessione per gli storici e per tutti gli studiosi interessati, da varie angolature disciplinari, alle mosse di politica estera di un attore statale che, superata con fatica nell'Ottocento la tentazione della secessione sotto la presidenza Lincoln e raggiunto prima della metà del secolo scorso col volano federale lo *status* di superpotenza, ha saputo poi conservare fino a oggi, per tutta la guerra fredda e nel trentennio seguente, un ruolo di primissimo piano negli affari mondiali.

Il campo variegato degli studi sull'integrazione europea, d'altro canto, è da sempre ricco di attenzione alle influenze reciproche tra le due rive dell'Atlantico e, in particolare, all'interazione tra i comportamenti di Washington e le politiche di graduale istituzionalizzazione dell'unificazione europea che si sono sviluppate a partire dalla metà del Novecento, tra le macerie e le ferite lasciate dal secondo conflitto globale, prima nel solco tradizionale della cooperazione intergovernativa, poi anche nella dimensione sopranazionale, assai più innovativa e ancora incompiuta: proprio sullo sfondo, dunque, di quel protagonismo efficace degli Stati Uniti nel sistema internazionale che ha costituito un basso continuo nella polifonia – tutt'altro che armonica – degli ultimi ottant'anni.

Ci si è esercitati spesso, in letteratura, su due semplici quesiti. Al primo – se gli Stati Uniti abbiano contribuito in modo deliberato all'innesco e ai primi passi di rafforzamento del processo di costruzione europea – è difficile rispondere se non in modo positivo; il dibattito, mai spento, verte semmai sulle cause e sugli obiettivi del loro intervento.

Altrettanto aperto alle esercitazioni interpretative, stimulate in simmetria rovesciata da una risposta che in questo caso è certo negativa, fuor

d'ogni retorica diplomatica, è il secondo interrogativo: nel tempo, dal 1945 al 2020, Washington ha favorito quel processo in coerenza con le premesse iniziali, con tensione costante o in modo comunque continuativo? Il “no” impone una periodizzazione: che si può fermare qui, dato il soggetto specifico della riflessione sulla terza presidenza statunitense degli anni Settanta, al fotogramma iniziale della sequenza di tensione-distensione che caratterizza l'ultimo decennio della guerra fredda.

1. La scommessa

Senza ricorrere a distinzioni troppo sottili, una formula efficace da associare al quarto di secolo occupato dalla presidenza di Harry Truman, dal 1945 al '52, poi dai due mandati repubblicani di Dwight Eisenhower, fino al 1960, poi ancora dalla coppia democratica insediata alla Casa Bianca per gran parte degli anni Sessanta, John Kennedy e Lyndon Johnson, è quella di una *European bet*, cioè di una scommessa sull'Europa: o meglio, dati i vincoli della guerra fredda che limitano il disegno globale statunitense in quegli anni, sull'Europa occidentale.

Washington, pur consapevole di giocare con il Leviatano, si sente così forte da non averne paura. Scommette, dunque: scommette sulla possibilità che l'avanzata graduale verso gli Stati Uniti d'Europa – un traguardo spesso esplicitato proprio in questi termini nel *discourse* di politica estera tanto pubblico e persino presidenziale quanto operativo e documentale a uso interno delle successive amministrazioni – sia funzionale all'interesse nazionale statunitense. Interesse di lungo periodo e illuminato, beninteso: *enlightened self-interest*.

Per ricorrere all'espressione sintetica proposta da Zbigniew Brzezinski, consigliere per la sicurezza nazionale di Jimmy Carter, e dal suo *staff* del *National Security Council* in un memorandum dell'aprile 1977 dedicato agli obiettivi quadriennali della presidenza, quel primo ventennio abbondante postbellico coincide con l'epoca della “*primacy of the U.S.-European link*”¹.

Rispetto a questa preminenza del legame con l'Europa, rispetto a questa impostazione di fondo, che segue orientamenti, e quindi si traduce in comportamenti, non sempre coerenti – soprattutto a causa delle dinami-

¹ FRUS 2014: doc. 36, memo, “*Four-Year Goals: Preliminary Statement*”, Brzezinski a Carter, 29 aprile 1977, p. 150.

che mutevoli della guerra fredda, dunque in sintonia con l'andamento sinusoidale della funzione tensione-distensione che di quel lungo conflitto rispecchia le vicende – ma che oscilla comunque nel tempo all'interno di una banda piuttosto stretta di variazioni attorno all'asse centrale della scommessa, l'arrivo alla Casa Bianca della formidabile coppia biellmanovella formata da Richard Nixon e da Henry Kissinger segna senza dubbio un'accentuazione delle dinamiche imperiali più tradizionali: attente, cioè, nel perseguire forme di globalismo aggiornate alle nuove circostanze e ai mutamenti dei rapporti di forza all'interno del sistema internazionale, *in primis* all'interesse nazionale anche nel breve periodo. Il ritorno dei repubblicani al timone della presidenza alla fine degli anni Sessanta, per insistere nelle metafore geometriche, determina insomma un forte ampliamento, se non addirittura una torsione deformante di quella banda di oscillazione.

Sotto Nixon e poi, naufragato il suo secondo mandato, nel regno breve di Gerald Ford, la Casa Bianca sostituisce valori ritenuti più appropriati nell'equazione di potenza mondiale e parametrizza il suo neoglobalismo – trascorsi ormai vent'anni abbondanti tra guerra quasi calda, prima distensione post-staliniana ed esperimenti a tratti assai rischiosi di coesistenza competitiva – sul diverso peso relativo assunto negli equilibri generali dagli Stati Uniti da un lato e, dall'altro, dalla sommatoria delle energie recuperate dagli alleati eurooccidentali. Ne derivano le crisi politiche e monetarie degli anni Settanta, caratterizzate dalla netta propensione di Washington a non tollerare più, in termini sia di *burden sharing* complessivo sia di specifici temi economici e militari, comportamenti ritenuti controproducenti, *ergo* ormai del tutto ingiustificati, per i suoi obiettivi immediati e di ampio respiro: compresi anche, se così si valuta in seno alle amministrazioni dell'età kissingeriana dal 1969 al '76, progressi della costruzione istituzionale europea che, per saltare dalla geometria all'analisi matematica, possano assumere valori esterni al dominio della funzione atlantica.

Il legame con gli alleati europei perde così il suo ruolo come punto di riferimento principale della politica estera degli Stati Uniti, oggetto della scommessa geopolitica di fondo; si regionalizza, insomma, e diviene, molto più che in passato, soltanto una delle variabili nella strategia d'insieme di Washington: cioè, a seconda delle circostanze, dei calcoli e dell'investimento d'immagine e operativo su altre aree, non a prescindere la

più rilevante. La tattica e la strategia, per citare ancora Brzezinski e il rapporto preparato dallo *staff* del Consiglio per la sicurezza nazionale nella primavera del 1977, si concentrano su una “*flexible balance of power, and on maneuver*”².

2. Aria nuova

Tre mesi prima, in gennaio, Carter è entrato alla Casa Bianca. Si pone il quesito se il ritorno alla guida del paese di un democratico, e di quel democratico, così attento, nel difficile rapporto tra etica e *realpolitik*, ai valori fondanti dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, ineludibili pietre angolari anche per la costruzione europea, abbia consentito di rammentare il tessuto relazionale con l'Europa occidentale e di riportare la questione al punto concettuale di partenza, cioè a un sostanziale e quasi pregiudiziale appoggio degli Stati Uniti al processo di edificazione comunitaria. Per dirla in forma-sonata: il tema esposto da Truman e da Eisenhower, sviluppato da Kennedy e da Johnson, dopo la pseudo-riconduzione di Nixon e di Ford viene ripreso in modo genuino e costruttivo da Carter e dalla sua amministrazione?

Lo stato della documentazione ammette per ora una risposta positiva. Manchiamo ancora, è vero, di alcuni volumi specifici delle *Foreign Relations of the United States* (FRUS), la nota e mai troppo lodata collana di pubblicazione dei documenti diplomatici statunitensi, perché il tomo dedicato all'Europa occidentale e quello che raccoglierà gli aspetti generali della sicurezza europea sono purtroppo ancora fermi allo stato di “revisione per la declassificazione”³.

Gli studi basati sugli inediti custoditi dalla *Jimmy Carter Library* di Atlanta⁴, così come sui numerosi volumi già pubblicati nella serie 1977-80 delle FRUS, ben 26 tomi sui 34 in programma, compreso il terzo, dedicato alla politica economica internazionale, confermano però che in quei quattro

² *Ibidem*. Sul tema si vedano, tra gli altri contributi di sintesi, le stimolanti riflessioni di Gilbert 2010; Hanhimäki, Schoenborn, Zanchetta 2012: 86-104; Bitumi 2015; Di Donato 2020. Sulle intersezioni con aspetti della costruzione europea negli anni Settanta, cfr. i saggi raccolti in Varsori, Migani (eds) 2011; Tulli 2016.

³ Cfr. la sitografia finale per le relative pagine *web*, già pronte ad accogliere i documenti: vol. XXVIII, *Western Europe*, e vol. V, *European Security, 1977-1983*.

⁴ Per un inventario ipertestuale delle collezioni è di grande utilità la catalogazione disponibile all'indirizzo indicato nella sitografia finale.

anni l'atteggiamento complessivo della Casa Bianca tiene il debito conto, come è naturale che sia, delle condizioni più difficili in cui Washington gioca la partita globale – lontani, ormai, i tempi d'oro della *preponderance of power* trumaniana – ma non per questo contraddice il passaggio chiave della Dichiarazione di interdipendenza atlantica pronunciata da Kennedy il 4 luglio 1962 in piazza dell'Indipendenza a Filadelfia, cioè l'idea, anzi, l'auspicio di un partenariato che converga al limite dell'uguaglianza di diritti, doveri e responsabilità nel campo reale di una Comunità atlantica a due pilastri⁵.

A distanza di quindici anni, quindi, la ricerca di una *equal partnership* con gli alleati europei – una strategia in cui il cammino verso gli Stati Uniti d'Europa, soprattutto qualora gli interlocutori riescano a spostare sempre più l'obiettivo di fondo dell'unificazione dagli aspetti economici e commerciali, assai meno vantaggiosi per Washington, come era chiaro fin dagli anni Cinquanta, a quelli politici e di sicurezza, assume una connotazione di condizione necessaria e sufficiente a fini di equilibrio interno – torna a presentarsi come una formula funzionale all'interesse illuminato, dunque di lungo periodo, e come tale viene esplicitata e collegata a un'architettura tri-laterale, con l'inclusione del Giappone, giocando sul vantaggio di posizione conferito dalla dimensione semicontinentale e bi-oceanica degli Stati Uniti.

Le riflessioni proposte qui si limitano nel campionamento documentario di riferimento all'anno di avvio della presidenza ma Carter, è appena il caso di ricordarlo, si misura con una Comunità europea che compie passi decisivi nella forma e nella sostanza soprattutto in quello di svolta del suo soggiorno alla Casa Bianca, il 1979: l'entrata in vigore del Sistema monetario (SME) in marzo e la prima elezione a suffragio universale diretto del Parlamento poche settimane dopo, in giugno⁶. Entrambi gli esperimenti, caratterizzati da un formidabile potenziale innovativo anche sotto il profilo economico, come è ovvio per lo SME, ma soprattutto sotto quello politico e sociale di lungo periodo, vengono preparati nei tre anni precedenti e, nel difficile periodo di incubazione, al pari di altre iniziative comunitarie di rafforzamento e di allargamento⁷, trovano comprensione, tolleranza e incoraggiamento oltre Atlantico, seppur non immuni da preoccupazioni

⁵ La ripresa filmata di alcuni spezzoni fondamentali del discorso è disponibile in *Youtube*: cfr. Kennedy 1962.

⁶ Si veda l'analisi del progetto di SME in FRUS 2013: doc. 143, memo, Schultze (presidente del Consiglio dei consulenti economici) a Carter, 11 luglio 1978; anche doc. 140, 142, 146, 186.

⁷ Sull'allargamento cfr. *ivi*: doc. 42, memo, Hormats (Staff del *National Security Council*) a Brzezinski, 8 luglio 1977.

per eventuali deviazioni europee dalla concertazione complessiva con gli interlocutori – e garanti di sicurezza – d'oltre oceano⁸.

Lo schema triangolare, anzi trilaterale⁹, attento anche alla forza tranquilla di Tokyo, cui il presidente e i suoi principali collaboratori in politica estera – Brzezinski e, alla guida del Dipartimento di Stato fino all'aprile del 1980, Cyrus Vance – intendono ricondurre il rapporto con l'Europa occidentale si delinea invero già in campagna elettorale, quando il candidato democratico critica a fondo Nixon e Kissinger per aver troppo accentuato il peso della Cina e dell'Unione Sovietica nelle scelte strategiche di Washington proprio a spese degli alleati d'oltre Atlantico: alleati fedeli, seppur a volte riottosi e litigiosi, spocchiosi o semplicemente inconcludenti; ma pur sempre alleati preziosi e indispensabili.

Su questa linea, il 23 giugno 1976, in un discorso rivolto alla *Foreign Policy Association* di New York e dedicato alle “relazioni tra le democrazie del mondo”, un discorso che Brzezinski (1985: 7) valuterà poi nelle sue memorie come il più forte pronunciato sul tema dal futuro vincitore nella corsa alla Casa Bianca, Carter definisce ben giustificate le profonde preoc-

⁸ Così intuitiva con la sua consueta perspicacia Geir Lundestad (1998: 108-109), trascorsi solo vent'anni dagli avvenimenti, già nelle brevi pagine dedicate all'amministrazione Carter dal suo ottimo saggio *“Empire” by Integration*, poi riprese e ampliate in un volume pubblicato di lì a poco sulle relazioni atlantiche (2003: 201-210) e utilizzate per un bilancio complessivo in uno studio ulteriore, imperniato su un'acuta rivisitazione della parabola imperiale statunitense nel tradizionale schema retorico e concettuale di ascesa e declino (2012: 112-124; 180-186). Ottimo l'impianto del saggio di Renouard e Vigil (2010), collocato nella raccolta di Schulz e Schwartz (2010), che consente preziosi confronti tra le iniziative di Carter e l'operato delle amministrazioni Nixon e Ford nelle relazioni con gli alleati europei. Su Ford, in particolare, cfr. anche l'intervento più recente di Ludlow 2013; più in generale, sul decennio 1975-85, i saggi raccolti in Nuti (ed.) 2009.

⁹ Chi si interessi della politica estera di Carter e voglia tener conto anche di un noto giudizio critico contemporaneo, attento alla presenza, in posizioni chiave dell'amministrazione, di numerosi membri della Commissione trilaterale fondata da David Rockefeller nel 1973 e diretta fino al '76 proprio da Brzezinski, potrà rileggere il saggio di Noam Chomski (1981), pubblicato per la prima volta nel 1977; in particolare, pp. 158-164. Tra gli altri contributi sul tema, cfr. Gill 1990, Knudsen 2010. Per una panoramica complessiva e per ulteriori spunti bibliografici si vedano i volumi di Kaufman 2008 e Glad 2009, e il saggio di Mitchell 2011. In generale, sulla politica estera statunitense in quegli anni, Njølstad 2011; Hanhimäki 2013: 101-142; Zanchetta 2014: 189-314; Sargent 2015: capp. VIII-IX; Eizenstat 2018: 407-657. Sempre utile anche Garthoff 1994 e molto preziosa la recente interpretazione biografica di Carter offerta da Bird 2021a: se ne veda in rete la discussione, organizzata nell'ambito del *Washington History Seminar* presso il Wilson Center il 12 luglio 2021 (Bird 2021b).

cupazioni europee per “i nostri rapporti” condotti negli ultimi anni “su base unilaterale con l’Unione Sovietica” e lancia uno slogan icastico e di buona efficacia polemica: in caso di successo elettorale, la nuova amministrazione non punterà a costruire un *condominium of the powerful* ma una *community of the free*¹⁰.

Nelle settimane successive, accettata la *nomination* democratica il 15 luglio, Carter e il suo futuro vicepresidente Walter F. Mondale si ritirano per una serie di colloqui con i principali consiglieri a Plains, in Georgia, e ne aggiornano la stampa sui risultati il 29. Mondale spiega

l’importanza cruciale di stabilire e mantenere una relazione continua, coerente e di alto profilo con i nostri alleati tradizionali in Europa occidentale, in Giappone e in Canada. Questo è il fondamento della politica estera americana [...]. Credo sia una parte cruciale di qualunque politica estera che rappresenti i migliori interessi e ideali del popolo americano”¹¹.

Strappata poi ai repubblicani la Casa Bianca, l’accostamento tra “comunità” e “libertà” – richiamo polivalente sia ai temi classici della retorica presidenziale sia a quel concetto elastico di un “mondo libero” che, in tempi più recenti di guerra fredda, si è dovuto impegnare e battere suo malgrado, ma nondimeno con tutte le forze, per scoraggiare sotto la guida degli Stati Uniti eventuali disegni egemonici altrui – riecheggerà pochi mesi dopo, il 25 aprile, nel riferimento esplicito del nuovo presidente all’esperimento coraggioso di *governance* multinazionale cui gli alleati dell’Europa occidentale, proprio nel contesto minaccioso della guerra fredda, hanno messo mano. “Appoggio con fermezza, forse ancor più dei miei predecessori”, proclama Carter con uno slancio appena smorzato dall’avverbio dubitativo (di ovvia cortesia verso Nixon e Ford, di più forte pregnanza verso il lignaggio Truman-Johnson), in un’intervista rilasciata nello Studio ovale ai corrispondenti di alcuni importanti quotidiani europei, una “stretta interrelazione [*close interrelationship*] tra le nazioni [*nations*] d’Europa” nonché, in particolare, “la Comunità europea”¹².

¹⁰ FRUS 2014: doc. 6, “*Address by Jimmy Carter*”, New York 23 giugno 1976: “I nostri rapporti con le potenze comuniste – sosteneva Carter – dovrebbero riflettere il più possibile la *combined view* delle democrazie ed evitare così che i nostri alleati sospettino che noi possiamo ignorare i loro interessi”. Cfr. Brzezinski 1985: 7.

¹¹ FRUS 2014: doc. 8, *Editorial Note*.

¹² PPP 1977: 775-783, *European Newspaper Journalists: Question-and-Answer Session*, 25 aprile 1977, in particolare 776 per la citazione; cfr. Lundestad 1998: 108.

La dichiarazione, che non passa inosservata, sboccia su un terreno disodato in precedenza con sufficiente accuratezza. Il 5 marzo, in uno dei primi rapporti settimanali sui temi della sicurezza che Brzezinski invierà poi a Carter per tutto il quadriennio, proprio l'idea di un'interlocuzione con la Comunità europea come possibile alternativa (*vel* e non *aut*, beninteso) alla consueta sommatoria di relazioni bilaterali con gli alleati o alla tipica sede atlantica di codecisione collettiva guidata è emersa, in modo non certo scontato, nel contesto di una riflessione dedicata dal consigliere al problema chiave della "consultazione". I tedeschi, riferisce Brzezinski, hanno molto insistito con l'ambasciatore degli Stati Uniti presso la NATO (*North Atlantic Treaty Organisation*) affinché vi sia piena concertazione tra alleati, in tema di armamenti nucleari strategici, in preparazione alla visita a Mosca di Vance per i colloqui dedicati al futuro trattato SALT II (*Strategic Arms Limitation Talks*). Bonn palesa con schiettezza una preoccupazione che non è solo sua e che ha molta storia e molta ruggine alle spalle: Washington sta per caso prendendo decisioni su temi che coinvolgono in pieno gli alleati e non si cura di consultarli a dovere? Gli europei, osserva Brzezinski, cominciano insomma a percepire una discrepanza tra i fatti e la nostra retorica proprio su questo tema; la questione non è semplice e dipende anche da una nostra scelta tra l'opzione di trattare con loro solo sul piano bilaterale oppure "con la Comunità europea". E conclude: "occorre che ci pensiamo su"¹³.

In effetti continua a pensarci e, nel rapporto settimanale del 18 marzo, alla rubrica ricorrente dei *concerns* che meritano un occhio di riguardo, elenca una serie di riflessioni sull'intreccio tra la politica energetica degli Stati Uniti e le loro relazioni di lungo termine con l'Europa occidentale. Come si è già visto nella crisi innescata dall'embargo petrolifero del 1973-74, l'insicurezza da dipendenza che angoscia gli alleati si aggroviglia in modo inestricabile con la gamma completa delle loro interazioni con Washington: politiche, economiche e militari; e può dunque inceppare la loro capacità di attenzione e di risposta costruttiva agli interessi e alle priorità statunitensi in tutti quei contesti. Insomma, osserva il consigliere, la *lea-*

¹³ Jimmy Carter Library (JCL), Zbigniew Brzezinski Collection (ZBC), box 41, "Weekly National Security Report" (WNSR) n. 3, Brzezinski a Carter, 5 marzo 1977, p. 5. Si tratta di una sezione presente nell'originale ma omessa dal testo pubblicato in FRUS 2014: doc. 26. Si vedano le riflessioni di Brzezinski 1985: 48-57, 289-315. Sull'operato del consigliere, tra gli altri contributi, cfr. Vaisse 2018: 271-358.

dership in questo settore chiave si giocherà a fondo sulla percezione europea di un'effettiva capacità degli interlocutori americani di limitare “i rischi e le vulnerabilità dell'Europa nel campo energetico”¹⁴.

3. Verso Londra

Le meditazioni di Brzezinski si sviluppano nelle settimane successive a cerchi concentrici dall'energia all'economia alla politica internazionale e il 23 aprile, quasi alla vigilia dell'incontro con i giornalisti europei, collocato in modo strategico a ridosso della partenza di Carter per Londra, dove parteciperà di persona ai vertici della NATO e del Gruppo dei Sette (G7), oltre che all'incontro quadripartito su Berlino, il consigliere gli sottopone un memorandum tematico molto ben articolato e argomentato, cui il presidente attinge in abbondanza due giorni dopo. La visita, nota il consigliere, si pone in continuità simbolica e sostanziale con quella effettuata oltre Atlantico da Mondale subito dopo l'inaugurazione dell'amministrazione, intende creare “uno stacco dal passato”, convincere gli alleati della loro importanza per la nuova amministrazione, a sua volta persuasa che “l'interdipendenza non è più uno slogan ma una realtà pratica della vita quotidiana”. Occorre che chi guida i paesi avanzati si abitui “a pensare in comune a problemi comuni” per “trattare le questioni di base in modo coordinato”. Una solida politica energetica sarà per gli Stati Uniti una delle strade per svolgere “un ruolo più efficace nel mondo” ma a Londra, in maggio, si chiarirà subito che Washington intende affrontare l'intera agenda internazionale con piglio rispettoso e nel contempo trascinatore, esercitando dunque una nuova *leadership* ispirata al dialogo con le “idee e gli interessi” euroccidentali e giapponesi. Di qui il rinnovo dell'impegno statunitense in un ambito NATO che si vorrà sempre più coeso e di qui, secondo Brzezinski, anche la necessità di attestare “un genuino sostegno degli Stati Uniti all'unità europea”, inteso come “un rispetto di fondo verso l'*integrity* europea e un riconoscimento (basato in particolare sull'esperienza degli ultimi tre anni) della necessità vitale di una forte Comunità europea per aiutare noi tutti a fronteggiare le difficoltà economiche”¹⁵.

¹⁴ JCL, ZBC, box 41, WNSR n. 5, Brzezinski a Carter, 18 marzo 1977, pp. 6-7.

¹⁵ FRUS 2014: doc. 35, *Editorial Note*; per i particolari della visita in Europa e in Giappone di Mondale, dal 23 gennaio al 1° febbraio, cfr. doc. 16, “*Address by Vice President Mondale*”, Bruxelles 24 gennaio 1977, nota 1. Il discorso pronunciato di fronte al Consiglio atlantico si conclude con una citazione di Jean Monnet. Cfr. PPP 1977: 11-12, 57-65; Mondale 2010: 199.

Queste considerazioni si basano anche sulla soddisfazione per il cammino percorso nei primi cento giorni o quasi nella tracciatura delle relazioni trilaterali con l'Europa occidentale e con il Giappone: una "partenza eccellente", ha constatato ai primi di aprile Brzezinski (senza troppo badare all'Italia e al Canada, in quell'occasione), grazie sia alla visita di Mondale sia ai primi incontri di Carter con il *premier* britannico James Callaghan e con il primo ministro giapponese Takeo Fukuda, ben integrati da colloqui telefonici con il presidente francese Valéry Giscard d'Estaing e con il cancelliere della Repubblica federale tedesca Helmut Schmidt. Non sono mancati spunti di possibile inciampo, dalla proliferazione nucleare ad alcuni aspetti della nuova politica statunitense per i diritti umani nelle relazioni con Mosca, senza dubbio destinati a intercettare e innervosire le diverse sensibilità europee sul tema: ma certo gli alleati hanno cominciato a comprendere che la nuova amministrazione intende tornare a "forme genuine di consultazione" e assegnare "il primato" alle relazioni con loro¹⁶.

Ben istruito e, in realtà, già convinto di suo dei temi affrontati e strutturati con coerenza nelle settimane precedenti da Brzezinski, Carter sa approfittare dunque con successo dell'intervista del 25 aprile, organizzata a una settimana di distanza dal suo incontro nella *Cabinet Room* con Roy Jenkins, presidente da gennaio della Commissione europea¹⁷. La domanda chiave sulla costruzione comunitaria gli è posta da Henri Pierre, di *Le Monde*, che va dritto al punto: in Europa abbiamo avuto l'impressione che "alcuni dei Suoi predecessori temessero che un'Europa unita, se mai ci s'arriverà, possa essere un concorrente, possa andar contro gli interessi politici ed economici americani. Sono paure

¹⁶ FRUS 2014: doc. 32, WNSR n. 7, Brzezinski a Carter, 1° aprile 1977. Per le consuete e non infondate preoccupazioni italiane di una possibile esclusione dai livelli più profondi di concertazione atlantica si veda l'incontro del giorno precedente tra l'ambasciatore Roberto Gaja e Brzezinski: JCL, National Security Adviser (NSA) (7), box 33, MemCons: Brzezinski 1-9/77, n. 9, memo di colloquio, 31 marzo 1977. In quell'occasione il consigliere sottolineò che non occorre certo "reiterare l'importanza geografica e politica dell'Italia" agli occhi di Washington, "il suo ruolo fondamentale nella Comunità europea e i legami tradizionali" che l'univano agli Stati Uniti. Chiari anche senza esitazioni che la nuova amministrazione non favoriva l'idea di una partecipazione del partito comunista al governo.

¹⁷ FRUS 2013: doc. 25, memo, Owen (Rappresentante speciale per i vertici economici) a Carter, 29 aprile 1977, nota 4. Sulla Commissione Jenkins cfr. Bussière *et al.* (eds) 2014: 143-149 e *passim*.

anche Sue?”. No, ribatte Carter, anzi; e, dopo aver insistito sull’importanza dei legami euroamericani nelle varie dimensioni, si pronuncia come abbiamo visto sulla Comunità. Poi aggiunge: certo non vogliamo interferire ma io farò tutto il possibile, nei limiti dell’appropriato, per “rafforzare quei legami naturali – in termini economici, politici e militari – che di certo esistono ora tra i paesi europei e per rafforzarli in futuro”, compresa la prospettiva di un allargamento a Spagna e Portogallo che sarebbe qui del tutto gradita. E conclude, prima di passare ai temi della NATO, del *burden sharing* difensivo e dell’eurocomunismo, incalzato con cortesia e acutezza sorridenti da Vittorio Zucconi, allora a *La Stampa*: “Un’Europa forte è essenziale” per il futuro degli Stati Uniti e su questa premessa ho già cominciato a muovermi¹⁸.

Nei giorni che precedono la partenza del presidente per l’Europa, nel memorandum di fine mese già ricordato, Brzezinski torna a insistere sull’argomento, lo elabora e, ponendo nel giusto rilievo analogie e differenze con le altre presidenze del dopoguerra, invita Carter a riflettere sul fatto che il “presupposto fondamentale” della sua è dato dalla necessità che gli Stati Uniti svolgano un ruolo costruttivo e creativo negli affari internazionali pari a quello assunto alla fine del conflitto mondiale, ma “in un contesto” ormai così “profondamente modificato” da rendere necessaria l’edificazione “di nuove strutture – nuove relazioni con gli amici, con gli avversari, con il mondo in via di sviluppo, addirittura con il mondo intero – che si spera” possano acquisire caratteri di permanenza: si tratterà di una politica ottimistica, dato che “speriamo di costruire un mondo migliore, non semplicemente di sopravvivere in un mondo ostile”; di una strategia, in breve, di “impegno globale costruttivo”¹⁹.

La mattina del 5 maggio, prossimo al decollo per Londra in compagnia di Vance e del segretario al Tesoro Michael Blumenthal, Carter riepiloga in conferenza stampa alla Casa Bianca gli obiettivi di lungo periodo che la sua missione europea – “una missione importante, l’unica che io abbia progettato all’estero per tutto quest’anno” – si propone di perseguire. Lo attendono, dichiara, “lunghe discussioni su strette interrelazioni politiche con i nostri

¹⁸ PPP 1977: 777. Per il cenno a Spagna e Portogallo si vedano i preparativi delle visite di Mondale a Lisbona e a Madrid, previste per il 16 e il 17 maggio, oltre che a Vienna e a Belgrado nei giorni successivi, per chiudere infine il *tour* a Londra il 22: JCL, ZBC, box 14, Southern Africa 5/77 – 5/79, n. 1, memo, Mondale a Carter, 10 maggio 1977.

¹⁹ FRUS 2014: doc. 36, p. 150 cit. Cfr. Brzezinski 1985; Carter 2011: 45.

alleati e amici più stretti”²⁰. Tra gli altri, nel vertice G7 del 7-8 maggio, incontrerà il primo ministro canadese Pierre Trudeau e Giulio Andreotti, oltre a Callaghan, Giscard d'Estaing, Schmidt e Fukuda; ma alcune discussioni collettive coinvolgeranno per la prima volta pure la Comunità europea proprio nella persona di Jenkins, grazie anche al sostegno della Casa Bianca²¹.

Il 9, Carter è a Downing Street per i colloqui a quattro su Berlino, poi vede di volata a Ginevra il presidente siriano Hafiz al-Asad e rientra a Londra in serata. L'indomani, con Vance, partecipa alle sessioni del Consiglio atlantico a Lancaster House e proclama ai convenuti: “Continueremo a fare dell'Alleanza il cuore della nostra politica estera. Rimarremo un alleato affidabile e fedele. [...] L'alleanza è ancor più forte”, ora che tutti i suoi quindici membri sono retti da regimi democratici,

a causa dei solidi progressi verso l'unificazione dell'Europa occidentale e del ruolo crescente assunto dalla Comunità europea negli affari mondiali. Gli Stati Uniti accolgono con favore questi sviluppi e agiranno in stretta collaborazione con la Comunità²².

²⁰ PPP 1977: 809, *Remarks on Departure from the White House*, 5 maggio 1977; la citazione, con una modesta correzione testuale cui si riferisce qui la traduzione, è riportata ora in FRUS 2014: doc. 38, *Editorial Note*, p. 161. Sulla missione si vedano anche le considerazioni di Vance 1983: 65 (e, in generale sulla NATO, 424-425). Per una lista completa degli incontri di Carter con i leader alleati cfr. PPP 1977: 881-882, *Digest of Other White House Announcements*. Nei mesi precedenti il presidente aveva ricevuto a Washington, tra le altre, le visite ufficiali di Trudeau il 21 febbraio (*ivi*: 208-213), di Callaghan, allora anche presidente del Consiglio europeo, il 10 marzo (353-355, 359-361) e di Fukuda il 21 marzo (467-469, 472-474, 478-481). Le impressioni personali del presidente su alcuni leader alleati e sul ruolo internazionale della Comunità europea, annotate nel suo diario in successivi incontri dell'estate 1979, sono in Carter 1982: 112-114.

²¹ Sui temi del vertice cfr. FRUS 2013: doc. 25, 27; in particolare, gli interventi di Jenkins (doc. 28, “*Minutes of the London Economic Summit*”, 8 maggio 1977), che in giugno ringrazierà Carter per essersi speso a favore della partecipazione diretta della Comunità ai colloqui (doc. 35, memo, Owen a Carter, 29 giugno 1977, nota 3). Jenkins aveva incontrato il presidente e tutta la sua squadra a Washington poche settimane prima, il 18 aprile, in un'atmosfera molto amichevole e collaborativa: si veda la ricca documentazione relativa alla visita in Archivi Storici dell'Unione Europea, Firenze (ASUE), Collège Roy Harris Jenkins (1977-1981), CEUE_JENK-19 (INV 1/2018 19), CEUE_JENK-20 (INV 1/2018 20); cfr. PPP 1977: 705; Jenkins 1989. Sul G7 si vedano i saggi raccolti in Mourlon-Druol, Romero (eds) 2014.

²² PPP 1977: 848-849, *NATO Ministerial Meeting. Text of Remarks at the First Session of the Meeting*, 10 maggio 1977; anche in FRUS 2014: doc. 38 cit., pp. 162-163. Per le impressioni personali del presidente sulla missione cfr. Carter 2011: 46-51; Id. 2015: 145-147 (sulla tappa in Polonia, anche 133-134).

Accanto alle manifestazioni pubbliche, dove la retorica potrebbe prevalere sulla sostanza, messaggi analoghi nel tono e nel contenuto partono dalla delegazione statunitense anche nel contesto riservato delle numerose occasioni di incontro bilaterale e multilaterale offerte dalle intense giornate londinesi. Cenni all'importanza rivestita in generale dalla Comunità agli occhi di Washington emergono per esempio nel colloquio di Vance e Brzezinski con Hans-Dietrich Genscher, ministro degli Esteri della Repubblica federale tedesca²³. Con Genscher, già a metà marzo, Brzezinski aveva peraltro insistito sulla necessità specifica che la Comunità assumesse un ruolo trainante fin dalla fase preparatoria nell'organizzazione della riunione a Belgrado della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), dato che "l'unità europea" costituiva un riferimento "essenziale della visione del mondo" statunitense²⁴.

4. Progetti e colloqui

Il concetto era ben radicato nella pianificazione quadriennale dell'amministrazione. Un memorandum di sintesi richiesto da Carter a Vance, preparato dal *Policy Planning Staff* del Dipartimento di Stato sotto la supervisione del direttore Anthony Lake e inviato infine a Brzezinski a fine giugno, identifica le tre linee d'azione di lungo periodo in politica estera nella ricerca della pace, nella promozione dello sviluppo economico e del benessere in condizioni di equità e nella protezione dei diritti dell'individuo. L'obiettivo generale che le contiene tutte è esplicitato in termini pratici e nel contempo valoriali: "rendere il mondo più sicuro e più *humane*". L'amministrazione si impegna in primo luogo per "la qualità della vita delle generazioni future": frutti tangibili dei passi iniziali da compiere se ne vedranno pochi, a breve, "ma se non cominciamo ora, non ci sono prospettive di successo". L'importanza critica del rapporto con gli alleati principali è trasversale rispetto alle tre linee di impegno ma emerge soprattutto nella prima: una pace durevole non può che poggiare sul solido fondamento della "forza economica e politica" costruita nella cooperazione con loro²⁵.

²³ JCL, NSA (7), box 33, MemCons: Brzezinski 1-9/77, n. 15, memo di colloquio, Londra 7 maggio 1977.

²⁴ *Ivi*, loc. cit., n. 6, memo di colloquio, 14 marzo 1977.

²⁵ FRUS 2014: doc. 47, memo, "1976-1980 Goals for US Foreign Policy", Tarnoff (segretario esecutivo del Dipartimento di Stato) a Brzezinski, 28 giugno 1977.

Molto bene, su questo fronte, il primo *tour* in Europa e in Giappone di Mondale, poi i colloqui di Carter con i *leaders* principali a Washington e a Londra. Si tratta ora di proseguire lungo tre sotto-direttrici di fondo: non solo la partecipazione costruttiva al rafforzamento della NATO, non solo l'incoraggiamento a rimanere ben orientati verso l'Occidente agli alleati europei che si trovino a fronteggiare la possibilità di una partecipazione comunista al governo, ma anche – ed è in realtà il primo punto della lista – l'opzione decisa a favore del processo di integrazione economica e politica dell'Europa: da manifestare con l'appoggio alla Comunità, così come in consultazioni più aperte e sostanziali e in politiche e iniziative che contribuiscano a diminuire il distacco economico tra i membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Proprio la consultazione preliminare, conclude sul punto il memorandum del Dipartimento di Stato, accompagnata dalla sensibilità statunitense nel caso di divergenze effettive sul fronte dei rispettivi interessi nazionali, così come dal riconoscimento che possano convenire a Washington modifiche negli obiettivi di politica interna ed estera pur di mantenere buone le relazioni, dovrebbe consentire di sfumare possibili attriti con gli alleati europei sui temi del commercio, della proliferazione nucleare, della vendita di armi e dei diritti umani²⁶.

Una prima occasione per verificare l'efficacia di queste valutazioni si presenterà poche settimane dopo, in occasione degli incontri di Carter con Schmidt e con Giulio Andreotti, previsti per il 13 e per il 26 luglio. Brzezinski li prepara con la cura consueta, sottoponendo all'attenzione del presidente prima un bilancio complessivo delle relazioni con l'Europa occidentale, ricco di spunti analitici e di proposte, e poi, una settimana più tardi, ulteriori brevi riflessioni nel suo consueto rapporto settimanale. La diagnosi del consigliere sulle difficoltà in cui si dibattono i governi europei, pur diretti a suo parere da un gruppo di statisti di raro talento e valore, è precisa e ben argomentata. Quanto alla Comunità, i Nove hanno perso lo slancio garantito in passato dal successo economico proprio nel momento in cui, su quella forza, si accingevano a “costruire una più ampia società *politica* europea” e, anziché ripiegare con prudenza sul ristabilimento economico della Comunità e dei paesi membri, si sono concentrati sugli obiettivi dell'allargamento e delle elezioni dirette del Parlamento, usandoli a ben vedere come un sostituto di quella forza economica, di

²⁶ *Ibidem*.

quella cooperazione e di quell'unità di intenti che "i fondatori e le menti migliori della Comunità" hanno sempre considerato il presupposto di un'efficace costruzione istituzionale. Brzezinski, comunque, non ha dubbi: sia l'allargamento sia le elezioni sono obiettivi encomiabili e Washington "deve sostenerli politicamente"²⁷.

Gli alleati europei, osserva ancora il consigliere, cercano negli Stati Uniti sicurezza militare ed economica. I vertici londinesi sono stati "un inizio eccellente" sotto entrambi i profili. L'esibizione pubblica di una strategia *European first* ha catalizzato attenzione positiva ma molti, oltre Atlantico, sono scettici o comunque attendono Washington alla prova dei fatti: Carter e la sua amministrazione, si chiedono, saranno davvero capaci di orchestrare i rapporti della NATO con Mosca e con il patto di Varsavia in modo confacente alle aspettative diversificate e spesso contraddittorie degli alleati? E si accosteranno alle questioni come sempre spinose poste dai negoziati commerciali multilaterali in seno al *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) senza minacciare le fondamenta di coordinate comunitarie consolidate come la politica agricola comune²⁸?

Scontata, poi, come sempre, sarà l'ambivalenza europea a fronte della *leadership* statunitense: quando manca, come negli anni del Vietnam e del Watergate, si diffondono in Europa profonde preoccupazioni sulla volontà e sulla capacità di Washington di perseguire obiettivi precisi; se c'è e viene esercitata, conclude Brzezinski, ecco sprigionarsi la preoccupazione inversa e altrettanto forte sulle azioni specifiche e, naturalmente, sul predominio degli Stati Uniti. La partita, dunque, si giocherà per Carter sulla capacità di dimostrare agli alleati che l'amministrazione – sicura, competente, aperta al dialogo e consapevole delle forze di cui dispone e dei traguardi da raggiungere – non intende sottrarsi ad alcuna responsabilità ma non possiede tutte le risposte. Vi è quindi spazio perché il presidente incoraggi anche una maggiore capacità di *leadership* da parte europea²⁹. La ricetta potrebbe infatti rivelarsi efficace per curare l'angoscia cronica degli europei, come sottolinea il successivo rapporto settimanale inviato dal consigliere al presidente: "I nostri alleati [...] sono sempre in ansia. Se non andiamo d'accordo con i sovietici", si sentono sotto minaccia; se poi le relazioni con

²⁷ FRUS 2014: doc. 49, memo, "Western Europe: An Overview", Brzezinski a Carter, s.d. (circa 30 giugno 1977), p. 209.

²⁸ *Ivi*: doc 49 cit., pp. 211, 212. Sui negoziati, tra gli altri contributi, cfr. Coppolaro 2018.

²⁹ FRUS 2014: doc. 49 cit., pp. 212-213.

Mosca si distendono, “temono di venir assoggettati a un co-dominio” delle superpotenze. E Carter, con un laconico “vero”, concorda sul margine³⁰.

Il presidente e i suoi consiglieri si esercitano nei mesi successivi su questa falsariga, nei colloqui diplomatici di *routine* e nelle visite ufficiali a Washington: Schmidt e Genscher, dal 13 al 15 luglio, poi Andreotti e Arnaldo Forlani, allora agli Esteri, dal 26 al 27; quindi il primo ministro francese Raymond Barre e la sua delegazione, dal 15 al 16 settembre, e ancora il primo ministro belga, Leo Tindemans, in quei mesi presidente del Consiglio europeo, affiancato dal ministro degli Esteri Henri Simonet, il 19 ottobre, entrambi attenti a discutere con Carter i più importanti temi comunitari accanto alle questioni di interesse bilaterale³¹. All'estero si muove intanto anche Brzezinski: a metà settembre, a colloquio con Giscard d'Estaing a Parigi per organizzare la nuova visita in Europa del presidente in gennaio, il consigliere riprende in breve gran parte dei temi analizzati nel suo memorandum di fine giugno, accentuando in particolare gli intenti dell'amministrazione nella politica di distensione progressiva con l'Unione Sovietica e l'impulso di “creatività” che Washington vorrebbe infondere nelle relazioni con gli alleati europei, nel contempo approfondendole e pungolandole oltre la stretta dimensione difensiva verso la ricerca di soluzioni coordinate per problemi di respiro più ampio, quali le relazioni tra il Nord e il Sud del mondo³².

Non mancano in Europa interlocutori disposti ad assecondare questa spinta. Ai primi di ottobre Brzezinski riferisce a Carter i contenuti di un colloquio con Kurt Birrenbach, politico tedesco molto attivo sui temi dell'unità europea e della solidarietà atlantica. Assai preoccupato dalla crescita del “campanilismo, della debolezza in politica interna e dei dissensi” nell'Europa occidentale, il presidente della *Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik* auspica che da Washington monti un'ondata nuova di “vitalità”, una “*leadership* vigorosa” che coordini le forze oltre Atlantico, ne incoraggi “una maggiore concertazione economica e politica”, ne alimenti la “definizione di prospettive comuni”³³. E a fine anno, sulla stampa europea, appaiono bilanci incoraggianti sullo stato di salute delle relazioni tra Stati Uniti

³⁰ *Ivi*: doc. 51, WNSR n. 20, Brzezinski a Carter, 8 luglio 1977.

³¹ Per un'utile sintesi dello svolgimento delle quattro visite se ne veda il rispettivo *White House Statement* conclusivo in PPP 1978: 1251-1252, 1363-1364, 1609-1610, 1818-1819, in data 15 e 27 luglio, 16 settembre e 19 ottobre 1977.

³² JCL, NSA (7), box 33, MemCons: Brzezinski 1-9/77, n. 22, memo di colloquio, Parigi 26 settembre 1977.

³³ JCL, ZBC, box 41, WNSR n. 31, Brzezinski a Carter, 7 ottobre 1977, p. 2.

ed Europa. Mark Rutherford, corrispondente del *Financial Times*, osserva che nel 1973, quando Kissinger aveva proposto il suo “anno dell’Europa” con scarso successo d’immagine e di sostanza, i rapporti avevano toccato un minimo storico: la distinzione tra gli interessi globali di Washington e quelli regionali degli europei era “parsa un tentativo deliberato di sottolinnere lo status di seconda categoria dell’Europa”; a quattr’anni di distanza, invece, i rapporti sono “molto migliorati. I Paesi industrializzati, Giappone incluso, hanno aperto canali di comunicazione reciproca. Si ritiene ovvia l’opportunità di buone relazioni tra gli Stati Uniti e l’Europa”³⁴.

5. Ritorno in Europa

Così si giudica anche dall’interno della Casa Bianca, dopo dodici mesi di regno. Il 13 gennaio 1978, tirando le somme della politica estera sviluppata nel primo anno dall’amministrazione democratica, Brzezinski la classifica come “un buon successo”, sia in generale sia nell’ambito specifico delle relazioni con gli alleati europei, ora “in forma eccellente”. È vero, riflette, che già sotto Ford il *trend* era via via migliorato, dopo il “fiasco” del discorso di Kissinger del 1973 e dopo la crisi politica del 1974, innescata dai problemi energetici; gli alleati, però, non troppo incoraggiati dai risultati dei vertici economici di Rambouillet nel novembre 1975 e di Portorico nel giugno 1976, al momento delle elezioni presidenziali avevano ancora la sensazione che Washington non sostenesse più l’obiettivo dell’unità europea, come sempre invisibile a Mosca, e privilegiasse semmai proprio le relazioni con l’Unione Sovietica, alla rincorsa di una distensione più vantaggiosa per gli interessi statunitensi. Su quest’ultimo fronte c’è da lavorare, osserva Brzezinski: ancora non li abbiamo davvero convinti, forse, che nel negoziare con Mosca non finiremo per mettere in ombra i loro interessi pur di raggiungere una solida intesa di sicurezza; ma, conclude, siamo stati comunque efficaci nell’esplicitare il nostro appoggio all’unità europea e a progressi di sostanza nel rinnovamento militare della NATO³⁵.

³⁴ *Ivi*, loc. cit., WNSR n. 39, Brzezinski a Carter, 9 dicembre 1977, p. 7. Si veda il testo del discorso di Kissinger, pronunciato a New York il 23 aprile 1973, in FRUS 2012: doc. 8.

³⁵ FRUS 2014: doc. 62, memo, “NSC Report for 1977: A Critical Self-Appraisal”, Brzezinski a Carter, 12 gennaio 1978, pp. 284-285, 290. Nel documento pubblicato è omessa la terza sezione, “Policy Performance and Evaluation”, disponibile nel memo allegato a JCL, ZBC, box 41, WNSR n. 42, Brzezinski a Carter, 13 gennaio 1978; in particolare si vedano le pp. 8-9 per le valutazioni sotto il titolo “Western Europe”.

Brzezinski non nasconde certo né a sé stesso né a Carter le difficoltà emerse o riemerse via via negli incontri con gli alleati nel 1977 e nella nuova missione appena portata a termine dal presidente in Francia e in Belgio, arricchita nella sostanza e nell'efficacia simbolica dalle soste presso i quartieri generali della NATO e al Berlaymont, sede della Commissione europea. Su uno sfondo in cui vagava pur sempre lo spettro di possibili iniziative unilaterali di Washington nel campo economico e commerciale, due i principali spunti di frizione del 1977: diritti umani e non proliferazione. In entrambi i casi, dato il punto di vista europeo, l'amministrazione ha compiuto "errori tattici" che hanno turbato la sensibilità degli alleati, errori dovuti "alla nostra incapacità di comprendere quanto il cambiamento indotto dalla politica dei diritti umani sarebbe stato gonfiato in modo sproporzionato dalla stampa", così come alla fretta eccessiva nel "muover contro a specifici accordi bilaterali" nel campo dei combustibili nucleari, come quello tra la Repubblica federale tedesca e il Brasile, o nel definire la linea statunitense senza adeguate consultazioni interalleate, presumendo a torto che interessi e posizioni sulle due rive dell'Atlantico potessero coincidere³⁶.

Il bilancio resta in ogni caso positivo. E a meglio scacciare lo spettro dell'unilateralismo economico e della prepotenza politica ha contribuito certo anche il gesto con cui Carter, dopo i colloqui con i *leaders* francesi e poi belgi a partire dal 4 gennaio³⁷, ha voluto omaggiare in modo diretto ed esplicito i vertici comunitari, prestando specifica attenzione al profilo sopranazionale nell'incontro del 6 con la Commissione, per poi rivolgere una più tradizionale allocuzione al Consiglio atlantico³⁸.

Ford e Kissinger avevano accettato, in passato, l'idea di consultazioni regolari con il presidente a rotazione del Consiglio europeo. Carter, invece, è il primo presidente degli Stati Uniti che visiti la Commissione nella sua sede e, nell'indirizzo pubblico di saluto, sottolinea che l'incontro vuole

³⁶ JCL, ZBC, box 41, WNSR n. 42 cit., pp. 8-9. Sui temi della non proliferazione, si veda FRUS 2015: sez. "Non-Proliferation, Safeguards, and International Nuclear Fuel Cycle Evaluation", doc. 317-362 fino al gennaio 1978; "Nuclear Non-Proliferation in Latin America", doc. 397-428. Sulla questione brasiliana, cfr. Brzezinski 1985: 131-132; Carter R. 1984: 190, 204; e, tra gli altri, il recente contributo di Romberg 2018.

³⁷ Se ne veda una sintesi in PPP 1979: 20-34; le impressioni del presidente sulla missione sono in Carter 2011: 155-162.

³⁸ PPP 1979: 36-39, *Text of Remarks at a Meeting of the North Atlantic Council; Text of Remarks Following the Meeting of the North Atlantic Council*, Bruxelles 6 gennaio 1978.

proprio mettere in luce “l’impegno costante dell’America a favore di un’Europa forte e unita” e di quella Comunità europea con cui Washington intende collaborare a fondo nella promozione della crescita economica, nel completamento dei negoziati commerciali multilaterali, nella costruzione di relazioni di reciproco vantaggio con i paesi in via di sviluppo, nell’uso controllato della tecnologia atomica per la produzione di energia al riparo dai rischi della proliferazione nucleare e, più in generale, nella ricerca di soluzioni comuni “ai problemi economici e sociali” delle rispettive società. Il suo governo, aggiunge, accoglie con favore “la crescita del ruolo politico ed economico della Comunità” anche fuori dei confini dell’Europa occidentale, ne apprezza lo slancio trainante in seno alla CSCE, si augura, e qui Carter passa alla prima persona, “un’associazione stretta e feconda tra gli Stati Uniti e la Comunità europea” negli anni a venire. Non resta che citare Monnet e il presidente non si sottrae: non è in cantiere una coalizione di Stati ma un’unione di popoli³⁹.

A Parigi, due giorni prima, Carter ha dichiarato che gli Stati Uniti non vedono in quella costruzione “una minaccia” ma una *boon*, una benedizione: i Nove possono dunque contare sull’appoggio incondizionato (*unqualified support*) degli Stati Uniti⁴⁰. E a porte chiuse con la Commissione, il 6, assicura: “Intendo fare tutto ciò che è nei miei poteri come presidente per incoraggiarvi in modo appropriato, con dichiarazioni pubbliche e con altri

³⁹ PPP 1979: 34-36, *Text of Remarks at a Meeting of the Commission of the European Communities*, Bruxelles 6 gennaio 1978. Per la preparazione della visita sotto il profilo economico e commerciale si veda FRUS 2013: doc. 84, memo, Strauss (rappresentante speciale per i negoziati commerciali) a Carter, 19 dicembre 1977. Sul successivo incontro tra Carter e Jenkins a Washington a fine anno, doc. 186, memo, Owen a Carter, 13 dicembre 1978. Cfr. Jenkins 1989: 20-22, 82-87, 96-100, 203-204, 293-294; cit. anche in Lundestad 1998: 109.

⁴⁰ PPP 1979: 26, nell’ambito dei *Remarks at the Palais des Congrès*, Parigi 4 gennaio 1978. Proprio nello stesso giorno in cui Carter pronunciava queste parole, Brzezinski, nel suo consueto rapporto settimanale, annotava che la Commissione europea aveva pubblicato previsioni piuttosto cupe per l’attività economica comunitaria nel 1978. Si stimava che la crescita complessiva si sarebbe attestata attorno al 3,3 per cento, un tasso certo superiore al 2,3 raggiunto nel 1977 ma ben lontano dal traguardo auspicato del 4 o addirittura 4,5 per cento. La crescita nei singoli paesi membri, in particolare in Gran Bretagna, in Francia, in Germania e in Irlanda, avrebbe superato con buona probabilità la media comunitaria mentre quella prevista in Danimarca e nei paesi del Benelux sarebbe rimasta su livelli minimi. Brzezinski si dimenticava di nuovo dell’Italia ma confrontava il dato con quello giapponese: Tokyo si era prefissa quota 7 per cento ma era probabile che nel 1978 non riuscisse a superare il 5 o 5,5 per cento. Cfr. JCL, ZBC, box 41, WNSR n. 41, Brzezinski a Carter, 6 gennaio 1978, p. 2.

strumenti, nel cammino verso la coesione di intenti e verso la struttura organizzativa che desiderate”. Se le precedenti amministrazioni sono state a tratti percepite come preoccupate da una Comunità “forte, unita e dinamica”, noi, sottolinea, quella preoccupazione non la condividiamo per nulla e siamo convinti, conclude, “che avere una Comunità europea unita e forte in termini economici e politici sia per noi un vantaggio”, tanto che è mia intenzione “modificare e modellare le decisioni politiche ed economiche del mio paese anche in base alle informazioni e ai consigli che potrò ricevere da tutti voi”, nella prospettiva di una “collaborazione sempre più stretta negli anni a venire”⁴¹.

Fermo immagine: la funzione serpeggiante delle relazioni tra Stati Uniti e costruzione europea ha raggiunto un punto di massimo relativo. Molti e diversi tavoli accoglieranno i negoziatori nei due anni successivi, fino alla crisi afghana, e lo scopo di questo contributo non è seguirne l'andamento tecnico o singoli episodi, né valutare lo scarto tra la semina del primo anno e la raccolta effettiva dell'amministrazione a fine mandato. Basti ricordare, in panoramica accelerata e selettiva, che il 1979 porterà in marzo l'entrata in vigore dello SME, in aprile la conclusione del *Tokyo round* in seno al GATT, in giugno le prime elezioni a suffragio universale diretto del Parlamento europeo e, una settimana più tardi, la firma a Vienna del SALT II da parte di Carter e di Leonid Brežnev; sei mesi dopo, in dicembre, il vertice della NATO in cui si approva il dispiegamento dei cosiddetti euromissili e, nel giro di due settimane, l'invasione sovietica dell'Afghanistan.

La risposta alla mossa di Mosca segna un tornante per la presidenza Carter, le cui ricadute si avvertono anche nelle relazioni con gli alleati europei. Washington, infatti, non riesce a ottenere il pieno consenso degli alleati nell'identificazione della nuova minaccia e dei nuovi rischi collegati

⁴¹ ASUE, CEUE_JENK-60 (INV 1/2018 60, n. 38), “*Transcript of President Carter’s Closing Remarks at His Meeting with the Commission*”, 6 gennaio 1978. Nel corso dei colloqui, densi di contenuto e di spirito collaborativo, Jenkins aveva espresso “un vivacissimo senso di gratitudine per le relazioni eccellenti stabilite tra gli Stati Uniti e la Comunità” e, su richiesta di Carter, aveva illustrato con efficacia tre questioni prioritarie per la Commissione: le elezioni dirette del Parlamento, l'allargamento ai paesi mediterranei e il passaggio a una moneta unica – che Carter definì “*a major step*” – nel cammino verso l'unione economica, nonostante le prevedibili resistenze britanniche e preoccupazioni tedesche (*ivi*, loc. cit., nn. 21-23, Commission of the EC, Office of the President, “*Note of a Discussion between the President of the United States and the President of the Commission*”, 6 gennaio 1978).

all'iniziativa sovietica. Anche nel caso della rivoluzione iraniana del '79, in cui si innesca a partire da novembre la crisi degli ostaggi, la Casa Bianca ritiene troppo timida e ambigua la reazione degli europei: proprio quegli europei che, con la dichiarazione comunitaria del giugno 1980, si pronunciano a favore di una partecipazione palestinese ai colloqui di pace arabo-israeliani, non molto in sintonia con l'impostazione seguita da Washington nel processo negoziale⁴².

Lasciamo però gli eventi di quel primo anno dell'ultimo decennio della guerra fredda come oggetto di utili riflessioni sulla continuità tra il segmento finale della presidenza Carter e il primo mandato del suo successore repubblicano, Ronald Reagan; e torniamo all'esordio del 1977. Preme infatti qui sottolineare la forza e la coerenza valoriale di lungo periodo dell'impostazione, proprio quella che, ove si schiacci la valutazione sui risultati a breve, induce poi spesso a liquidare in modo sbrigativo la politica estera carteriana alla rubrica delle migliori intenzioni e delle opportunità mancate per ingenuità e scarso realismo, peraltro prescindendo in modo paradossale dai successi ottenuti su più fronti⁴³.

Fermiamoci quindi all'idea che, soprattutto fino a quando la tensione della guerra fredda non si è impennata di colpo con l'invasione dell'Afghanistan e comunque, sotto il profilo concettuale, anche nel 1980, primo anno della cosiddetta seconda guerra fredda, la presidenza Carter sia tornata senza esitazioni alla ricerca genuina di quell'interdipendenza tra Stati Uniti ed Europa occidentale che aveva animato la politica estera statunitense a partire dagli anni Quaranta, come reazione forte e creativa alla decisione sovietica di sottrarsi alla cooperazione con il *grand design* imperiale postbellico di Washington.

Se questo atteggiamento abbia raggiunto o no, o solo in parte, come è più equilibrato supporre, gli obiettivi più ampi di ristrutturazione delle relazioni con l'Europa occidentale, nell'arco dei quattro decenni successivi, è tema di riflessione che indurrebbe soprattutto a constatare l'inveterata tendenza degli europei a lamentarsi di ciò che arriva da oltre oceano anziché imboccare di nuovo, su base unificata e di *ethos* condiviso, la via delle

⁴² Cfr. Lundestad 2003: 208-210; Renouard e Vigil 2010: 324-332; Scholtyseck 2010; Nuti *et al.* (eds) 2015.

⁴³ Così, *despite the best of intentions*, senza però cadere nella trappola di giudizi affrettati, Lundestad intitolava le poche pagine dedicate a Carter nel volume del 2003 (201-210). Tra i contributi di sintesi italiani, numerosi e molto validi, cfr. Del Pero 2008: cap. X; Mammarella 2005: cap. IX; Id. 2013: 267-286; Testi 2017: cap. V.

responsabilità globali. Non è un caso che alla lunga tradizione euroscettica che ha sempre cercato di frenare l'unificazione, ricorrendo alla tastiera completa dei metodi, dal basso dissimulato all'esplicito squillante, ripugni in particolare il salto quantico alla sopranazionalità. Per Carter, al contrario, così come per i suoi predecessori fino agli anni Sessanta, è chiaro che, nell'alternativa fra tradizione intergovernativa e innovazione sopranazionale, proprio quest'ultima opzione, cioè lo slancio profederale, peraltro assai più vicino alla sensibilità e alla comprensione del paese che sulla scelta federale ha costruito in meno di due secoli la propria potenza sovrabondante, potrebbe rivelarsi la più efficace nella stessa salvaguardia dell'interesse illuminato degli Stati Uniti.

È vero, e oltre Atlantico lo si è imparato a proprie spese e con molti caduti nei conflitti globali del Novecento, che un forte soggetto europeo, forte proprio perché dotato di unità politica, potrebbe diventare un rivale per Washington, in prospettiva anche un nemico e un Leviatano temibile, se in quell'unità, smarrito il senso profondo della democrazia nelle angosce legate alla globalizzazione dei problemi planetari, tornasse a diffondersi il virus della tentazione egemonica, come in passato. Ma la scommessa decisiva, valida nel Novecento e oggi sempre attuale, per gli Stati Uniti come per l'Unione europea, è che nell'interdipendenza, cioè nella relazione matura di cooperazione e influenza reciproca, questo pericolo possa essere scongiurato.

Fonti e bibliografia

ASUE Archivi Storici dell'Unione Europea.

Bird Kai (2021a). *The Outlier. The Unfinished Presidency of Jimmy Carter*. New York: Crown.

Bitumi Alessandra (2015). "Rethinking the Historiography of Transatlantic Relations in the Cold War Years: The United States, Europe and the Process of European Integration". In: Vaudagna Maurizio (ed.). *Modern European-American Relations in the Transatlantic Space: Recent Trends in History Writings*. Torino: Otto, 71-95.

Brzezinski Zbigniew (1985). *Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*. New York: Farrar, Straus, Giroux (rev. ed.).

Bussière Éric et al. (eds) (2014). *The European Commission, 1973-86. Histories and Memories of an Institution*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Carter Jimmy (1982). *Keeping Faith: Memoirs of a President*. New York: Bantam Books.

Carter Jimmy (2011). *White House Diary*. New York: Picador (1^a ed. 2010, New York: Farrar, Straus, Giroux).

Carter Jimmy (2015). *A Full Life. Reflections at Ninety*. New York: Simon and Schuster.

Carter Rosalynn (1984). *First Lady from Plains*. Boston: Houghton Mifflin.

Chomski Noam (1981). "The Carter Administration; Myth and Reality". In: Id. (con Otero Carlos P., ed.). *Radical Priorities*. Montréal: Black Rose Books (2nd rev. ed.), 137-166.

Coppolaro Lucia (2018). "In the Shadow of Globalization: The European Community and the United States in the GATT Negotiations of the Tokyo Round (1973-1979)". *The International History Review*, XL/4, 752-773.

Del Pero Mario (2008). *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo, 1776-2006*. Roma-Bari: Laterza.

Di Donato Michele (2020). "Landslides, Shocks, and New Global Rules: The US and Western Europe in the New International History of the 1970s". *Journal of Contemporary History*, LV/1, 182-205.

Eizenstat Stuart (2018). *President Carter. The White House Years*. New York: Thomas Dunne Books, St. Martin's Press.

FRUS *Foreign Relations of the United States. Jimmy Carter Administration (1977-1980); Richard M. Nixon and Gerald R. Ford Administrations (1969-1976)*.

FRUS (2015). Tudda Chris (ed.), Howard Adam M. (gen. ed.). *Foreign Relations of the United States, 1977-1980*, vol. XXVI, *Arms Control and Nonproliferation*. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.

FRUS (2014). Ahlberg Kristin L. (ed.), Howard Adam M. (gen. ed.). *Foreign Relations of the United States, 1977-1980*, vol. I, *Foundations of Foreign Policy*. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.

FRUS (2013). Rasmussen Kathleen B. (ed.), Howard Adam M. (gen. ed.). *Foreign Relations of the United States, 1977-1980*, vol. III, *Foreign Economic Policy*. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.

FRUS (2012). Ahlberg Kristin L., Wieland Alexander (eds), Keefer Edward C. (gen. ed.). *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, vol. XXXVIII, parte I, *Foundations of Foreign Policy*. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.

Garthoff Raymond L. (1994). *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press (rev. ed.).

Gilbert Mark (2010). "Partners and Rivals: Assessing the American Role". In: Kaiser Wolfram, Varsori Antonio (eds). *European Union History: Themes and Debates*. London: Palgrave MacMillan, 169-189.

Gill Stephen (1990). *American Hegemony and the Trilateral Commission*. Cambridge-New York: Cambridge University Press.

Glad Betty (2009). *An Outsider in the White House. Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Hanhimäki Jussi M., Schoenborn Benedikt, Zanchetta Barbara (2012). *Transatlantic Relations since 1945. An Introduction*. London-New York: Routledge.

Hanhimäki Jussi M. (2013). *The Rise and Fall of Détente. American Foreign Policy and the Transformation of the Cold War*. Washington, D.C.: Potomac Books.

Kaufman Scott (2008). *Plans Unraveled. The Foreign Policy of the Carter Administration*. DeKalb: Northern Illinois University Press.

Knudsen Dino (2016). *The Trilateral Commission and Global Governance: Informal Elite Diplomacy, 1972-82*. London-New York: Routledge, Taylor & Francis.

Jenkins Roy (1989). *European Diary, 1977-1981*. London: Collins.

JCL Jimmy Carter Library, Atlanta, Ga.

Ludlow N. Piers (2013). "The Real Years of Europe? US-European Relations during the Ford Administration". *Journal of Cold War Studies*, XV/3, 136-161.

Lundestad Geir (1998). *"Empire" by Integration. The United States and European Integration, 1945-1997*. Oxford: Oxford University Press.

- Lundestad Geir (2003). *The United States and Western Europe since 1945. From "Empire" by Invitation to Transatlantic Drift*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundestad Geir (2012). *The Rise and Decline of the American "Empire". Power and Its Limits in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Mammarella Giuseppe (2005). *Destini incrociati. Europa e Stati Uniti 1900-2003*. Roma-Bari: Laterza (2^a rist.).
- Mammarella Giuseppe (2013). *Storia degli Stati Uniti dal 1945 a oggi*. Roma-Bari: Laterza.
- Mitchell Nancy (2011). "The Cold War and Jimmy Carter". In: Westad Odd Arne, Leffler Melvyn P. (eds). *The Cambridge History of the Cold War*, vol. III, *Endings*. Cambridge: Cambridge University Press, 66-88.
- Mondale Walter F., with Hage David (2010). *The Good Fight. A Life in Liberal Politics*. New York: Scribner.
- Mourlon-Druol Emmanuel, Romero Federico (eds) (2014). *International Summitry and Global Governance: The Rise of the G7 and the European Council, 1974-1991*. London: Routledge.
- Njølstad Olav (2011). "The Collapse of Superpower Détente, 1975-1980". In: Westad Odd Arne, Leffler Melvyn P. (eds). *The Cambridge History of the Cold War*, vol. III, *Endings*. Cambridge: Cambridge University Press, 135-155.
- Nuti Lepoldo et al. (eds) (2015). *The Euromissiles Crisis and the End of the Cold War*. Stanford: Stanford University Press.
- Nuti Leopoldo (ed.) (2009). *The Crisis of Détente in Europe: From Helsinki to Gorbachev: 1975-1985*. London-New York: Routledge.
- PPP *Public Papers of the Presidents of the United States. Jimmy Carter*.
- PPP (1979). *Public Papers of the Presidents of the United States, Jimmy Carter*, vol. II, 1978, t. I, *January 1 to June 30, 1978*. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.
- PPP (1978). *Public Papers of the Presidents of the United States, Jimmy Carter*, vol. I, 1977, t. II, *June 25 to December 31, 1977*. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.
- PPP (1977). *Public Papers of the Presidents of the United States, Jimmy Carter*, vol. I, 1977, t. I, *January 20 to June 24, 1977*. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.
- Renouard Joe, Vigil D. Nathan (2010). "The Quest of Leadership in a Time of Peace: Jimmy Carter and Western Europe, 1977-1981". In: Schulz Matthias, Schwartz Thomas (eds). *The Strained Alliance. U.S.-European Relations from Nixon to Carter*. Cambridge: Cambridge University Press, 309-332.

Romberg Dennis (2018). "How to Further Develop the Nonproliferation Regime? West German Nuclear Exports to Brazil and Iran in Context of US Criticism". *The International History Review*, XL/5, 1094-1114.

Sargent Daniel J. (2015). *A Superpower Transformed. The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*. Oxford-New York: Oxford University Press.

Scholtyssek Joachim (2010). "The United States, Europe, and the NATO Dual-Track Decision". In: Schulz Matthias, Schwartz Thomas (eds). *The Strained Alliance. U.S.-European Relations from Nixon to Carter*. Cambridge: Cambridge University Press, 333-352.

Schulz Matthias, Schwartz Thomas (eds) (2010). *The Strained Alliance. U.S.-European Relations from Nixon to Carter*. Cambridge: Cambridge University Press.

Testi Arnaldo (2017). *Il secolo degli Stati Uniti*. Bologna: il Mulino.

Tulli Umberto (2016). "The Search for a European Identity in the Long 1970s: External Relations and Institutional Evolution in the European Community". *Contemporary European History*, XXV/3 (special issue, *European Integration*), 537-550.

Vaisse Justin (2018). *Zbigniew Brzezinski. America's Grand Strategist*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press (ed. or., 2016: *Zbigniew Brzezinski: stratège de l'empire*. Paris: Odile Jacob).

Vance Cyrus (1983). *Hard Choices. Critical Years in America's Foreign Policy*. New York: Simon and Schuster.

Varsori Antonio, Migani Guia (eds) (2011). *Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World*. Bruxelles-New York: PIE Peter Lang.

Zanchetta Barbara (2014). *The Transformation of American International Power in the 1970s*. New York: Cambridge University Press.

Sitografia e risorse online

L'ultima data di consultazione di tutti i siti riportati è il 30 giugno 2021.

ASUE Archivi Storici dell'Unione Europea, Firenze <https://www.eui.eu/en/academic-units/historical-archives-of-the-european-union>

Bird Kai (2021b). *Washington History Seminar*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. 12 luglio 2021 <https://www.wilsoncenter.org/event/outlier-unfinished-presidency-jimmy-carter>

CEUE_JENK Cabinet du président de la Commission des Communautés européennes, Roy Jenkins (1977-1981) https://archives.eui.eu/en/fonds/558567?item=CEUE_JENK.JENK

FRUS *Foreign Relations of the United States. Jimmy Carter Administration (1977-1980)* <https://history.state.gov/historicaldocuments/carter>

FRUS *European Security, 1977-1983* vol. V <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v05>

FRUS *Western Europe* vol. XXVIII <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v27>

JCL Jimmy Carter Library, Atlanta (Ga.) <https://www.jimmycarterlibrary.gov/research/collections>

Kennedy John F. (1962). "Address at Independence Hall, Philadelphia, Pennsylvania, July 4, 1962" <https://www.youtube.com/watch?v=KydPx2CC8iE>; <https://www.youtube.com/watch?v=IXizI5hRweU>

NSA National Security Adviser: Zbigniew Brzezinski Material – Subject Files https://www.jimmycarterlibrary.gov/assets/documents/findingaids/National_Security_Advisor.pdf

PPP *Public Papers of the Presidents of the United States. Jimmy Carter* <https://www.govinfo.gov/app/collection/ppp>