istituto affari internazionali
88, viale mazzini • 00195 roma
tel. 315892-354456 • cable: intaffari-roma

GRUPPO DI DISCUSSIONE SULLA SICUREZZA
E LA COOPERAZIONE EUROPEA

La sicurezza europea nel contesto internazionale

a cura dell'Iai

Roma, 22 maggio 1973

1. La sicurezza europea è il risultato di processi diversi. IL rapporto Europa-America e quello globale Est-Ovest, i rapporti economici, quelli militari, quelli culturali e quelli politici influiscono ugualmente sulla sicurezza europea. L'ambito che apparentemente e storicamente sembra doverli sintetizzare tutti è la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea (CSCE). In realtà la discussione dei diversi aspetti e dei diversi rapporti è diffusa in varie sedi, le quali appaiono come premesse e condizioni ad uno svolgimento logico e fruttuoso e a una sistemazione multilaterale della sicurezza europea.
Un esame della sicurezza europea oggi appare dunque generico e prematuro se fatto con riferimento alla CSCE. Occorre invece riferirsi ai diversi rapporti in movimento (Europa-USA; Est-Ovest) e ai negoziati settoriali (SALT II; MBFR) per cercare un modello di riferimento della sicurezza europea. Questo modello deve basarsi sui modelli possibili di conciliazione dei rapporti e negoziati oggi in corso. Se non sarà così la CSCE rischia di fallire oppure di condurre a un falso senso di sicurezza. Si rischia cioè di assegnare alla CSCE un ruolo strategico e globale che essa non può avere. In realtà la CSCE appare come la risultante dell'inerzia di processi iniziati in condizioni ormai invecchiate (guerra fredda, divisioni rigide dei blocchi, guida incontrastata degli USA) e quindi non sa tener conto dei processi nuovi che ormai pongono nuovi problemi di equilibrio e non sono coerenti con la CSCE. Il problema è dunque: quale è il ruolo della CSCE può ricoprire nell'ambito di un mutamento generale dei rapporti che conduca ad una nuova sicurezza europea e qual'è il suo ruolo in relazione agli altri negoziati e ai disegni degli attori principali.

2. E' oggi troppo presto per poter dire come si organizzerà il sistema internazionale, se nel futuro l'evoluzione dei rapporti tra superpotenze continuerà, assieme alla proliferazione atomica, la necessità di accordi economici e monetari globali ecc..
Il processo di sicurezza europeo potrà inserirsi in situazioni molto diverse da quelle attuali. Lo stesso fatto che le evoluzioni tra i due blocchi sono state accompagnate, e a volte precedute e causate da evoluzioni all'interno dei blocchi, indica l'esistenza di un limite oggettivo agli accordi che potranno scaturire da Helsinki: essi potranno regolamentare una diversa convivenza tra Est ed Ovest, ma saranno anche parte di un delicato riequilibrio tra Europa occidentale e USA, Europa orientale

ed URSS. Le due situazioni interne ai blocchi, inoltre, non sono equivalenti, ne possono procedere in parallelo e quindi non si può sperare di regolarle secondo gli stessi principi generali. Ogni ragionamento sulla CSCE deve partire dal riconoscimento che tale conferenza è limitata unicamente ad una fascia molto ristretta dei rapporti internazionali.

3. Che tale realtà sia stata riconosciuta più o meno da tutti risulta chiaramente dal tipo di ordini del giorno presentati ad Helsinki. E' evidente un clima generale di diffidenza contro impegni troppo vasti e non chiaramente delimitati. Una conseguenza della limitatezza della CSCE sta nella volontà esplicita delle parti di mantenere intatto il loro attuale margine di libertà di azione.

4. Il risultato principale della CSCE sarà storicamente quello di aver conosciuto a tutti i partecipanti un egual diritto alla sovranità e alla libertà di parola circa la sicurezza del Continente. Libertà di parola e sovranità non equivalgono però a potere ed efficacia. La CSCE sarà un banco di prova per la consistenza delle politiche degli Stati minori europei. Sino ad oggi, in sede ONU soprattutto, e nelle sedi analoghe, i minori hanno avuto una certa funzione collaterale di mediatori, di go-between, di terza via ecc.. Nel momento in cui tutto ciò dovrà formalizzarsi in uno schema di relazioni di sicurezza in Europa, è poco probabile che i minori riescano a conservare questo loro ruolo. E' già oggi evidente che nella CSCE sta evolvendo un dialogo tra i massimi sistemi (USA e URSS), in cui un certo spazio è assicurato soltanto per alcuni Stati europei occidentali, specie se riescono a concordare una loro posizione comune, o per quegli stati europei orientali, come la Polonia o la RDT, che sono di particolare importanza per la politica sovietica.

5. La marginalità dei minori risale non solo alla persistenza di alleanze di blocco, ma anche all'esistenza di negoziati diretti tra questi sistemi (ora collettivamente: MBFR; ora bilateralmente: SALT). Tali negoziati segnano i limiti che si pongono nella CSCE per ogni iniziativa eccentrica.

6. Perciò il processo di sicurezza europea apre nuovi problemi, soprattutto agli stati europei occidentali. Gli stati europei orientali possono temere solo una nuova formalizzazione e riconoscimento del sistema internazionale sovietico, che sarebbe

però controbilanciato da una serie di dichiarazioni generiche di indipendenza e sovranità: ogni altra evoluzione in senso distensivo non potrà che essere vista con favore ad Oriente, ma dipenderà in primo luogo dall'accettazione dell'URSS e dal grado di adattabilità dei partiti e dei governi orientali ad un più accelerato ritmo di evoluzione economica e sociale. Gli stati europei occidentali invece possono perdere una loro situazione di relativa tranquillità internazionale ed essere costretti ad assumere con rapidità importanti impegni internazionali su cui ancora non si è formato un reale consenso collettivo.

7. In campo economico e in campo militare gli europei occidentali devono trovare un modello di comportamento che riesca nello stesso tempo a soddisfare le esigenze della sicurezza e a farne una solida base per i loro negoziati con gli USA. Allo stato attuale gli europei non hanno ancora elaborato tale modello. Lo stadio più avanzato di concertazione prevede solo una generica priorità da dare sempre al processo europeo di integrazione. Tale posizione inward-looking non è necessariamente "regionale" (come viene definita spregiativamente da molti documenti americani), ma è sicuramente limitata e ristretta ad un solo problema. Tale posizione sarebbe accettabile se il processo di integrazione europea dipendesse unicamente dall'accordo tra le parti direttamente coinvolte. In realtà ogni processo di formazione di una nuova entità politica di questa importanza e grandezza non può prescindere da una sua politica estera, che permetta il raggiungimento dell'integrazione stessa. In questo senso l'atteggiamento inward-looking dovrà trovare necessariamente una sua proiezione all'esterno e non potrà limitarsi ad una continua richiesta di tempo e pazienza rivolta alle due superpotenze.

8. Gli europei occidentali non punteranno sulla CSCE per individuare questa loro nuova politica estera. E' più probabile che facciano riferimento alle loro politiche estere bilaterali, e alla difesa delle loro istituzioni comuni, che serviranno come camera di compensazione e luogo di coordinamento delle varie iniziative. In questo caso la CSCE servirà soprattutto a registrare i vari momenti di accordo, ma non svolgerà un ruolo più importante.

9. Diversa potrebbe essere la prospettiva se USA e URSS scegliessero di usare la CSCE per impostare la loro politica europea. Ma anche questo caso sembra poco probabile. Le due superpotenze sembrano piuttosto preoccuparsi, oltre che dei loro reciproci rapporti bilaterali, delle relazioni con la parte loro più vicina dell'Europa. Esse non hanno alcuna intenzione per il momento di abolire questi rapporti sociali per sostituirli con nuovi rapporti multilaterali. Anche in questo caso quindi la CSCE servirà soprattutto come luogo di registrazione di evoluzioni che avverranno altrove.

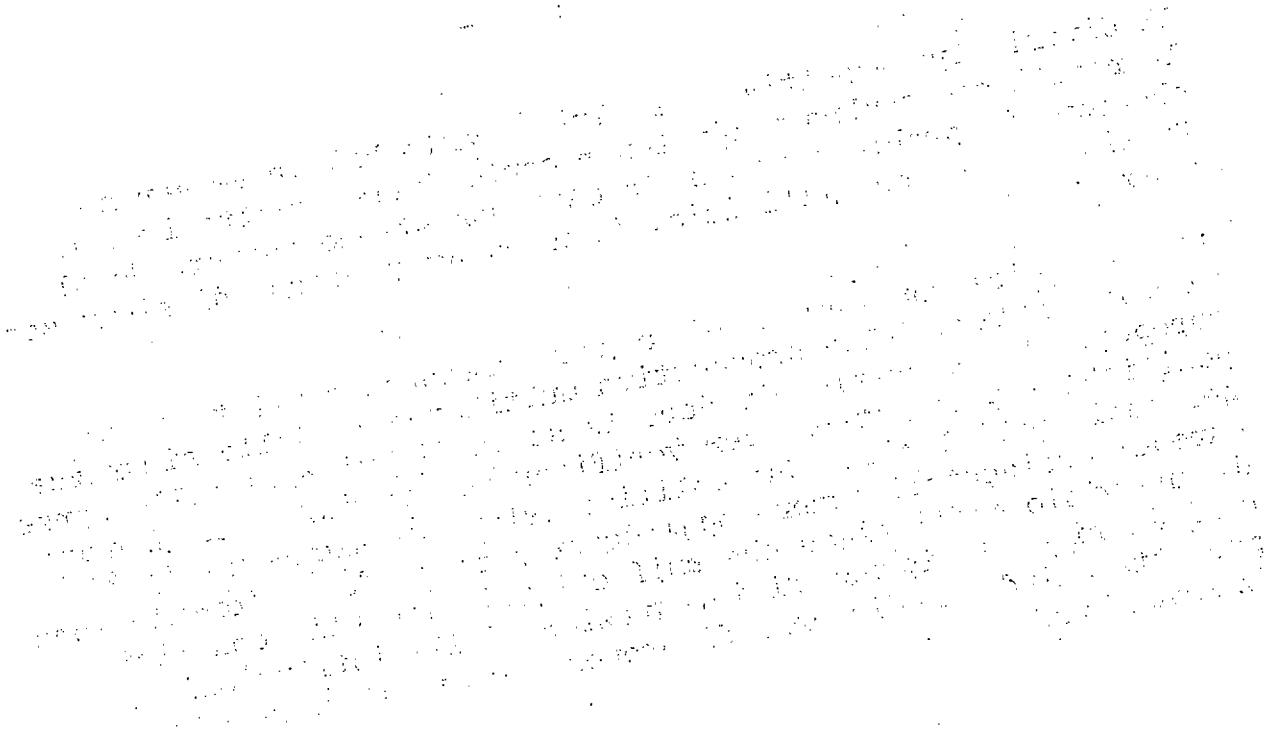
10. Rimane da vedere se la CSCE, pur non potendo influire sulle relazioni interne ai blocchi, ne essendo utilizzata come veicolo di proposta politica da parte di uno degli attori principali, potrà influenzare utilmente le relazioni diplomatiche, sociali ed economiche esistenti tra i blocchi. La rozzezza delle attuali relazioni è certo molto riducibile. La quasi impermeabilità dei due blocchi in questo venticinquennio può far essere ottimisti circa la possibilità di miglioramenti in futuro. Ma tutto ciò avverrà comunque nel rispetto dei reali rapporti di forza, e dei limiti posti dal mantenimento di libertà d'azione e di sicurezza degli attori principali.

11. La caratteristica politica saliente della CSCE sembra dunque essere nella contraddizione tra le aspirazioni che ha suscitato (e che giustificano il largo interesse e le passioni politiche accentrate intorno ad essa) e i risultati verso cui sembra indirizzarsi. Lo stesso studio più specialistico dei vari "pacchetti" che abbiamo condotto nelle precedenti riunioni mostra chiara l'esistenza di un divario tra proposte ed aspettative. D'altro canto non si può neanche dire che le proposte, pur se limitate, concorrano in modo pratico ed empirico al formarsi di una nuova sicurezza. La loro limitatezza non è dovuta ad un'esigenza di gradualità, per il raggiungimento progressivo di un modello di sicurezza che già si prefigura. Si tratta di una limitatezza qualitativamente diversa, e politicamente più grave. L'assenza di un modello comune ha lasciato il campo libero alle diplomazie nazionali che ricercano accordi ristretti nello status quo: non quindi dinamici, ma statici.

Il divario tra aspettive e realtà è tanto più grave perché la realtà non sembra voler tener conto delle aspettative. Il che apre il problema se con la CSCE non stiamo assistendo al fallimento, e non all'inizio, di un nuovo processo di sicurezza europea.

12. La logica conclusione di un tale discorso consiste in un riesame critico della prospettiva multilaterale della sicurezza europea. E' necessario rivedere le scale di priorità delle forze politiche e degli stati, per verificare se la CSCE è inquadrata nei suoi reali limiti. Una politica estera di sicurezza degli europei occidentali sembra oggi dover partire dalla formulazione di una visione d'insieme che unifichi gli elementi economici e militari e l'esigenza di integrazione delle istituzioni, e permetta quindi un discorso di proposta e di alleanze a livello internazionale.

-:-:-:-:-



iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10259

09 MAG. 1991

BIBLIOTECA