

IAI - Istituto Affari  
Internazionali

IPALMO - Istituto per le relazioni  
tra l'Italia e i paesi dell'Africa,  
America latina e Medio Oriente

Seminario:

La sessione di Madrid della Conferenza sulla sicurezza e la  
cooperazione europea (Csce)

GLI ASPETTI POLITICO-MILITARI  
DELLA CONFERENZA DI MADRID

di

Maurizio Cremasco

Roma, 24 settembre 1980

IAI/29/80

1798



1. Alla vigilia della conferenza di revisione della CSCE, che si aprirà a Madrid l'11 novembre, il quadro dei rapporti est-ovest evidenzia una duplice frattura: tra situazione militare e situazione politica, e all'interno di quest'ultima, tra atteggiamento americano ed europeo.

La situazione militare in Europa continua a essere caratterizzata da condizioni di sostanziale stabilità, anche se la tendenza è quella verso una lenta, ma progressiva erosione degli attuali fattori di equilibrio a favore del Patto di Varsavia. Sul piano delle armi convenzionali, le contrapposte alleanze hanno proseguito - sia pure con diverso ritmo, più accelerato quello dell'Est - l'ammmodernamento e il potenziamento delle loro forze. Sul piano delle armi nucleari, il tentativo sovietico di mutare l'essenziale equivalenza delle forze nucleari di teatro con lo spiegamento dei missili SS-20 è stato sostanzialmente controbilanciato dalla decisione della Nato di schierare in Europa, entro il 1983, 572 missili "cruise" e "Pershing-2".

La situazione politica, invece, appare contrassegnata da elementi di aperta contrapposizione, difficili da comporre e risolvere. L'invasione sovietica dell'Afghanistan ha finito per riportare le relazioni tra le due superpotenze (ma non tra paesi europei e Unione Sovietica) ad atteggiamenti e toni da "guerra fredda".

Sospesa "sine die" la ratifica del trattato SALT 2, annullata la partecipazione alle Olimpiadi di Mosca, adottate rigide misure di boicottaggio economico, gli Stati Uniti sembrano decisi a rivedere radicalmente i loro rapporti con l'Unione Sovietica e il significato stesso di "distensione".

I paesi europei, in pratica Francia e Repubblica federale tedesca, hanno adottato un atteggiamento più flessibile e possibi

lista, tentando di mantenere aperto con l'Unione Sovietica quel dialogo, specie sul problema del controllo degli armamenti, che l'Amministrazione Carter, anche per ragioni di politica interna facilmente riconducibili alla campagna per le elezioni presidenziali, aveva interrotto.

E se la caparbia determinazione del cancelliere tedesco Schmidt ha reso possibile una ripresa dei contatti sovietico-americi per un eventuale negoziato sugli euromissili (1), è prevedibile che tale doppia frattura peserà a Madrid su ogni tentativo di ampliare scopo e applicabilità delle CBM (Confidence Building Measures = misure intese a rafforzare la reciproca fiducia) adottate a Helsinki.

2. Il preambolo dell'Atto Finale di Helsinki ha assegnato alle CBM funzioni e obiettivi di ampio respiro:

- l'eliminazione delle cause di tensione e il rafforzamento della pace e della sicurezza;

- la crescita della reciproca fiducia tra i paesi dell'Europa, contribuendo così ad aumentare la stabilità e la sicurezza del continente;

- la stretta aderenza al principio dell'astensione dall'uso della forza nelle relazioni internazionali;

- la riduzione dei pericoli di guerra che potrebbero derivare dagli errori di interpretazione e di calcolo riguardo alle attività militari degli altri Stati.

---

1) E' molto probabile che le discussioni preliminari USA-URSS inizino in ottobre.

Tuttavia, le misure poi effettivamente adottate e incorporate in una specifica sezione del documento sono risultate di natura molto modesta.

Anche se la loro attuazione è prevista su base volontaria, esse possono essere suddivise, secondo la loro formulazione, in due gruppi, aventi un differente grado di obbligatorietà.

Il primo gruppo comprende due misure con un elevato grado di obbligatorietà:

- La notifica preventiva di manovre militari che superino un totale di 25.000 uomini delle forze terrestri, autonomamente o in cooperazione con qualsiasi altra componente aerea o navale. La notifica deve essere data con 21 o più giorni di preavviso o, nel caso di una manovra organizzata in un termine più breve, quanto più presto possibile prima della data di inizio. (2). Essa deve contenere informazioni sulla denominazione e sullo scopo generale della manovra, sugli Stati impegnati, sul tipo e l'entità numerica delle forze partecipanti, sulla zona e sulla prevista durata di svolgimento. Per quei paesi il cui territorio si estende al di là dell'Europa, tale notifica non è prevista per quelle manovre che si svolgano in un'area oltre i 250 chilometri dal confine con uno Stato europeo partecipante, o anche entro i 250 chilometri dal confine nel caso di uno Stato non europeo non partecipante. (3)

---

2) Una formulazione che praticamente svuotava di significato la precedente restrizione.

3) Apparivano chiari i vantaggi per l'Unione Sovietica che non era impegnata a notificare tutte quelle manovre militari che si svolgessero all'interno del suo vasto territorio o ai confini con paesi non europei strategicamente importanti (per esempio l'Iran).

- Lo scambio di osservatori alle manovre, su base bilaterale e in uno spirito di reciprocità. Allo Stato invitante è lasciata la facoltà di determinare, in ciascun caso, il numero degli osservatori e le procedure e le condizioni della loro partecipazione.

Il secondo gruppo, con un più basso grado di obbligatorietà, comprende le seguenti misure:

- La notifica preventiva di manovre militari su scala minore, cioè con una partecipazione inferiore ai 25 mila uomini.

- La notifica preventiva dei movimenti militari di rilievo.

- Altre misure tese ad accrescere la fiducia, quali lo scambio di personale militare, le visite da parte di delegazioni militari, etc.

3. Un'analisi, sia pure sommaria, della effettiva applicazione delle CBM concordate a Helsinki fornisce risultati solo parzialmente positivi.

Johan Holst e Karen Melander hanno calcolato che dal settembre 1975 al maggio 1977 è stata data notifica di 25 manovre militari: 14 da parte dei paesi occidentali, 6 da parte del blocco orientale, 5 da parte dei paesi neutrali e non allineati, (4) con una più evidente disponibilità occidentale a notificare manovre al di sotto del limite dei 25 mila uomini.

Sembra esservi stata da parte sovietica un'aderenza più formale che sostanziale alle disposizioni dell'Atto Finale, con no-

---

4) Cfr. Johan Jorgen Holst e Karen A. Melander, "European Confidence Building Measures", Survival, luglio-agosto 1977, pp. 146-154.

tifiche a volte incomplete, o con minimo preavviso, o con l'espedito di suddividere manovre a larga scala in esercitazioni di minore entità (mantenendo i collegamenti operativi e addestrativi), allo scopo di evitarne la notifica.

Anche per quanto riguarda lo scambio di osservatori i paesi dell'Est hanno dimostrato di non essere molto disposti a una piena applicazione del dispositivo di Helsinki: sia non invitando osservatori a manovre militari di una certa importanza (per esempio quella svoltasi in Moldavia e in Ucraina nel marzo-aprile 1977 o nella Repubblica democratica tedesca nel luglio 1978), sia invitando normalmente solo personale militare degli Stati confinanti, sia limitando le possibilità di effettiva osservazione. (5)

Infine, non si registravano notifiche preventive di movimenti di truppe.

4. La prima conferenza di revisione della CSCE, svoltasi a Belgrado dall'ottobre 1977 al marzo 1978, non riusciva a portare avanti la questione delle CBM, risolvendosi in un sostanziale fallimento. (6)

Vale la pena, tuttavia, ricordare le nuove proposte avanzate

---

5) Ad osservatori occidentali a una manovra sovietica della durata di quattro giorni era consentita una permanenza in zona di esercitazione di sole 3 ore, ed erano loro forniti binocoli difettosi.

6) Il fallimento era in parte dovuto all'enfasi posta dalla delegazione degli Stati Uniti sulle questioni dei diritti umani (un atteggiamento non pienamente condiviso dagli alleati europei) e alle dure reazioni sovietiche alle accuse americane.

in quella sede, poiché è prevedibile che molte di esse verranno ripresentate a Madrid. (7)

Le proposte occidentali si concentravano principalmente:

- sulla obbligatorietà della notifica anche delle manovre minori (numero degli effettivi partecipanti compreso tra i 10.000 e i 25.000 uomini);

- sull'ampliamento delle informazioni da fornire al momento della notifica, specie riguardanti il tipo delle forze;

- sull'aumento del numero degli osservatori invitati alle manovre e sull'elaborazione di un dettagliato "codice di condotta" per il loro trattamento (possibilità di movimento, mezzi tecnici consentiti, etc.);

- sull'obbligatorietà della notifica dei movimenti militari di rilievo per i quali era presentata una serie di specifici parametri (tipo delle forze, scopo del movimento, distanza da percorrere, area di applicazione, etc.).

I paesi neutrali e non allineati proponevano:

- di considerare obbligatoria la notifica di quelle esercitazioni militari che, individualmente al di sotto del livello previsto, potevano essere considerate, per unicità di comando, coincidenza di obiettivi di addestramento, contiguità di spazio e di tempo, come un'unica manovra;

- di notificare anche le manovre navali e i movimenti di truppe;

- di regolare con maggior precisione il trattamento degli os

---

7) Cfr. in particolare John D. Toogood, "Military aspects of the Belgrade review meeting," Survival, luglio-agosto 1978, pp. 155-158 e Reinhard W. Ehni, "Le misure per rafforzare la fiducia", Notizie Nato, giugno 1980, pp. 97-100.

servatori; (8)

- di rendere più "trasparenti" le attività militari in generale e, in particolare, i bilanci della difesa e le spese per armamenti.

La proposta della Romania si concentrava sulla estensione della notifica alle manovre aeree e navali e sulla obbligatorietà della notifica dei movimenti militari. Inoltre, chiedeva l'impegno di tutti i paesi a non condurre manovre multinazionali presso le frontiere di altri Stati; a non stabilire nuove basi militari in Europa; a non aumentare l'entità delle truppe di uno Stato dislocate sul territorio di un paese alleato.

Infine, l'Unione Sovietica presentava un documento in cui si raccomandava l'attuazione delle misure dell'Atto Finale; si avanzava la proposta di non condurre manovre con una partecipazione superiore ai 50-60.000 uomini; si esprimeva la disponibilità ad estendere all'area mediterranea le CBM adottate per l'Europa.

5. Da Belgrado ad oggi il problema delle CBM e della sicurezza europea, entro e fuori l'ambito della CSCE, è stato ampiamente discusso, a Est come a Ovest, dando vita non solo alle solite generiche enunciazioni di principio, ma anche a nuovi elementi di riflessione e concrete posizioni negoziali.

La proposta di una conferenza sul disarmo in Europa, avanzata dalla Francia fin dal maggio 1978, è stata rilanciata da Parigi come uno degli obiettivi di Madrid e affinata nella sua de

---

8) Il codice di condotta proposto era molto simile a quello presentato dai paesi occidentali.



finizione. Essa dovrebbe svolgersi con un processo a due stadi: il primo, prevede l'adozione di un sistema di misure in grado di rafforzare la fiducia, sostanzialmente ispirate al dispositivo dell'Atto Finale di Helsinki, ma militarmente significative, obbligatorie e applicabili all'intero territorio europeo, "dall'Atlantico agli Urali"; il secondo, prevede la limitazione e la riduzione dei più importanti sistemi d'arma convenzionali (carri armati, aerei da combattimento, sistemi missilistici, artiglierie).

Un analogo approccio è stato adottato dai ministri degli Esteri dei Nove a Bruxelles il 20 novembre 1979. In quella occasione, pur respingendo l'idea di una distensione ridotta alla sua sola dimensione militare, la Comunità europea si dichiarava pronta a perseguire a Madrid un accordo su quelle misure militari, "verificabili e applicabili all'Europa nel suo insieme", in grado di creare la condizione di base per condurre a un successivo controllo e riduzione degli armamenti, "nello stesso quadro geografico". (9)

D'altra parte, i paesi della Nato, nel comunicato finale diffuso al termine del Consiglio Atlantico di Ankara (giugno 1980), hanno affermato che essi a Madrid cercheranno "come elemento di un risultato equilibrato, l'adozione di un mandato per nuovi negoziati, sotto l'egida della CSCE, in conformità alla proposta del Governo francese su misure "di fiducia" significative sul piano militare, verificabili e applicabili all'insieme del continente europeo e dell'Unione Sovietica". (10)

---

9) Cfr. *Nouvelles Atlantiques*, n. 1169, 23 novembre 1979.

10) Cfr. *Nouvelles Atlantiques*, n. 1231, 27 giugno 1980.

La stessa Nato, nell'ambito dei negoziati di Vienna sulla riduzione delle forze nel centro Europa (MFR), aveva già prospettato (20 dicembre 1979) una serie di misure "accessorie" al tema centrale della trattativa, con molti punti di contatto con le CBM della CSCE. (11)

In sintesi, si trattava di misure riferite:

- alla notifica preventiva delle attività a livello divisionale svolte al di fuori delle caserme, estesa all'Europa settentrionale e meridionale e a un'ampia parte del territorio sovietico;

- allo scambio di osservatori in occasione di tali attività;

- alla notifica preventiva dei movimenti di truppe nell'area coperta dalla trattativa MFR;

- alla possibilità di richiedere ed effettuare ispezioni al suolo e/o aeree;

- all'istituzione di posti di transito fissi, con osservatori permanenti, per le forze militari dislocate nell'area di prevista riduzione;

- allo scambio di dati sui rispettivi dispositivi militari;

- all'impegno a non interferire nell'attività dei sistemi di sorveglianza nazionali;

- alla creazione di una struttura consultiva per il controllo dell'applicazione degli accordi raggiunti in ambito MFR.

Erano misure che possono essere incluse nella categoria delle CBM e che potrebbero essere recepite nell'ambito della CSCE. Inoltre, fatto abbastanza significativo, con quelle misure la cui applicazione non era limitata all'area del negoziato di

---

11) Cfr. R.W. EHNI, op. cit., p. 100.

Vienna, ma si estendeva anche al territorio dell'Unione Sovietica, si realizzava un legame diretto, almeno per gli aspetti geografici, tra MFR e CSCE.

Anche l'Unione Sovietica ha chiarito le sue intenzioni e anticipato quale sarà a Madrid la sua posizione sulle CMB. Nel discorso di Berlino Est (6 ottobre 1979), Breznev ha affermato la disponibilità sovietica ad ampliare le CBM in Europa, proponendo: l'incremento dei termini di preavviso per la notifica delle manovre militari; la riduzione della soglia limite per la notifica a 20.000 uomini; il divieto di svolgere esercitazioni con un numero di effettivi superiore a 40-50 mila uomini; l'estensione del preavviso alle manovre navali e aeree; la notifica dei movimenti militari di oltre 20 mila soldati. Tutte indicazioni riprese dal successivo vertice del Patto di Varsavia, svoltosi a Berlino Est in novembre.

6. Le rispettive posizioni - occidentali e orientali, con la sola Romania su posizioni eccentriche rispetto al Patto di Varsavia e più vicina alle tesi francesi (12) - appaiono così sufficientemente delineate e tra le proposte avanzate non mancano i punti di contatto e le coincidenze di obiettivi. Ma non per questo i problemi della conferenza di Madrid risultano meno complessi e meno incerte le prospettive di giungere a qualche risultato sulle questioni della sicurezza europea.

---

12) Molto interessante a questo proposito il testo del comunicato congiunto diffuso il 25 luglio al termine della visita del presidente romeno Ceausescu a Parigi. Cfr. Le Monde, 27-28 luglio 1980.

Tali problemi derivano in parte dalle caratteristiche e dai limiti delle stesse CBM, in parte dalla situazione internazionale e dallo stato dei rapporti tra Stati Uniti e Unione Sovietica.

Per quanto riguarda le CBM i problemi possono essere, in sintesi, così riassunti.

Le CBM, per loro stessa definizione, non sono misure di controllo degli armamenti e tanto meno di disarmo. Non possono quindi da sole risolvere i nodi della sicurezza europea. Esse dovrebbero servire, legittimando e rendendo più "trasparenti" le attività militari, a diminuire le cause di tensione dovute alla incertezza sui reali motivi di tali attività, e a rendere più difficile un attacco di sorpresa.

Destinate a funzionare efficacemente solo in un quadro di distensione, le CBM hanno uno scarso o nullo significato militare:

- se non sono dettagliatamente codificate;
- se non sono rese obbligatorie;
- se non sono pienamente verificabili;
- se non incidono realmente sulla capacità di preparare e condurre un attacco in Europa con minimo preavviso;
- se non si tengono nella dovuta considerazione l'ineguale peso dei fattori geostrategici (da cui la necessità di estendere l'area di applicabilità), e le possibilità offerte dalle nuove tecnologie;
- se si accetta una loro applicazione simmetrica, non considerando la differente entità, composizione e dislocamento delle contrapposte forze convenzionali e la diversità delle rispettive strategie di difesa e dottrine di impiego;
- se non viene creata una struttura organica - per esempio simile alla commissione consultiva per il trattato SALT - in cui

sia possibile discutere eventuali presunte violazioni, nuove modalità di controllo, e questioni di reciproco interesse.

Le CBM potrebbero risultare controproducenti e addirittura pericolose per la sicurezza europea:

- se non dovessero essere seguite da un processo negoziale (potrebbe anche svolgersi parallelamente) teso alla limitazione degli armamenti;

- se non fossero in grado, non solo di fornire la quasi totale certezza di scoprire eventuali violazioni, ma anche il tempo e la possibilità di farvi fronte (elementi essenziali per quelle misure destinate a escludere la eventualità di un attacco di sorpresa):

- se dovessero portare, attraverso una riduzione del livello di prontezza operativa delle forze, a una minore capacità difensiva dei paesi europei;

- se dovessero portare a una situazione simile a quella verificatasi nel 1914 e così acutamente descritta da Barbara Tuchman nel suo libro "I cannoni di agosto"; cioè, la creazione di meccanismi di reazione esclusivamente militari, resi praticamente automatici dalla necessità di non farsi trovare impreparati, e che lascino poco spazio all'attività diplomatica;

- se dovessero incidere sulle opzioni di difesa occidentali, svuotandone il significato o restringendone la possibile gamma di attuazione; per esempio se, limitando la dislocazione e la flessibilità di impiego delle forze, rendessero più difficile la difesa avanzata del territorio europeo;

- se dovessero dare un senso di falsa fiducia, facendo dimenticare la realtà della macchina militare sovietica e la superiorità numerica delle forze convenzionali del Patto di Varsavia.

Emergono evidenti, da questa pur breve analisi, la complessi

tà di CBM militarmente valide e le difficoltà di ampliare la sfera d'azione delle misure di Helsinki al di là dei loro attuali aspetti e significati simbolici (un simbolismo di cui comunque sarebbe sbagliato negare l'importanza).

Inoltre, esistono questioni collaterali.

Occorre trovare un certo grado di coordinamento tra le CBM concordate nel contesto della CSCE e le misure di "fiducia" nell'ambito delle MFR. Il legame "geografico" che si è tentato di stabilire tra i due negoziati con le proposte della Nato di dicembre non sembra sufficiente. Tanto più che gli eventuali strumenti di verifica, che venissero adottati a Vienna per il controllo delle riduzioni delle forze, potrebbero essere utilizzati per il controllo di quelle CBM "più significative" che fossero accettate a Madrid.

Il coordinamento appare ancora più necessario se si considera che la Francia partecipa alla CSCE ma non alle MFR, e che la seconda fase della progettata Conferenza sul Disarmo in Europa prevede un negoziato per la riduzione degli armamenti convenzionali.

7. Per quanto riguarda gli aspetti politici, i problemi appaiono altrettanto complessi.

Se il processo della CSCE a Helsinki e Ginevra è stato praticamente immune dal corso degli eventi internazionali - tra il 1973 e il 1975 si sono verificati: il quarto conflitto arabo-israeliano, il ritiro americano dal Vietnam, l'unione sotto il Governo comunista di Hanoi dell'intera penisola indocinese, la fine del periodo di isolazionismo della Cina - è impossibile che la crisi afghana possa essere mantenuta fuori dalla conferenza

di Madrid.

Oggi, ancora più che nel 1977 esiste il problema di quale dovrà o potrà essere l'atteggiamento dei paesi occidentali. Le dichiarazioni ufficiali americane (13) hanno finora lasciato pochi dubbi su come gli Stati Uniti considerino le funzioni e le finalità della conferenza di Madrid, e sulla loro intenzione di dare maggiore preminenza, pur riconoscendo le esigenze di un approccio bilanciato tra i tre "cesti", alle discussioni sui diritti umani (il famoso terzo "cesto"). Si ha l'impressione che puntando soprattutto sullo "stato di applicazione" degli accordi di Helsinki, gli Stati Uniti mirino a mettere apertamente sotto accusa il comportamento interno e internazionale dell'Unione Sovietica (repressione dissidenza, esilio di Andrei Sakharov, invasione Afghanistan), con una impostazione della conferenza che Mosca non sarà affatto disposta ad accettare e subire. Il risultato potrebbe essere quello di una rigida contrapposizione tra le due superpotenze - in definitiva tra i due blocchi - che non lasci sufficiente spazio alle possibilità di negoziato.

L'atteggiamento dei paesi europei appare quindi particolarmente importante. L'Europa potrebbe accettare e sostenere la posizione americana, cercando di raccogliere il consenso e l'appoggio dei neutrali e non allineati, per un più forte impulso

---

13) Cfr. i discorsi del presidente Carter, del segretario di Stato Muskie e dell'ambasciatore Rozanne Ridgway il 29 luglio 1980, in occasione del quinto anniversario della firma degli accordi di Helsinki, in ICA, DWF, 226, 30 luglio 1980 e 227, 31 luglio 1980. Cfr. anche l'articolo di Matthew Nimetz, sottosegretario di Stato per l'Assistenza di sicurezza, la scienza e la tecnologia, "CSCE: verso Madrid", in Notizie Nato, aprile 1980, pp. 44-46.

alle questioni terzo "cesto"; oppure, porsi su una posizione di indipendenza rispetto all'alleato americano, di maggiore realismo e flessibilità; una posizione che punti ai problemi della sicurezza europea e al rafforzamento e ampliamento delle CBM e che, pur non dimenticando i diritti umani, non consenta che essi monopolizzino il corso della conferenza verso uno scontato insuccesso.

Nel primo caso, la conferenza di Madrid si trasformerebbe sicuramente in uno sterile esercizio diplomatico, senza alcun concreto risultato (certo non quello di far cambiare all'Unione Sovietica la propria politica verso i dissidenti o di far uscire l'Armata rossa dall'Afghanistan).

Nel secondo caso, vi è il rischio di un approfondimento del distacco politico tra Stati Uniti e paesi europei e di un implicito avallo alla tesi della divisibilità della distensione. L'Unione Sovietica potrebbe approfittarne, con un'intelligente azione di caute concessioni sul piano delle CBM, per spingere più a fondo la divisione all'interno dell'Alleanza atlantica.

Il nodo da sciogliere è ancora quello del significato da attribuire all'operazione militare sovietica in Afghanistan e se sia possibile o opportuno "dividerla" dalla distensione in Europa. Se l'Afghanistan vada accettato e dimenticato come un fatto compiuto, con solide giustificazioni politico-militari: una nuova Cecoslovacchia, fuori dalle zone di influenza nate alla fine della seconda guerra mondiale, ma entro i limiti della cintura di sicurezza dell'impero sovietico, un semplice incidente di percorso sulla via della coesistenza e della cooperazione. Se la sicurezza europea possa realmente essere confinata a ciò che avviene alle frontiere delle due alleanze militari. Infine, se e fino a che punto i fattori elettorali presenti nella Germa



nia occidentale e in Francia e i forti legami economici tra RFT ed Europa orientale debbano pesare sulla posizione politica europea.

Mi sembra necessario che i paesi europei adottino una posizione ferma sulle questioni umanitarie, ma sufficientemente realistica in termini di eventuali risultati sui problemi delle CBM. Tuttavia, è importante che essi siano consapevoli del pericolo di dare all'Unione Sovietica la percezione che la sua tesi sulla sempre minore coincidenza tra interessi europei e americani sia valida e, soprattutto, politicamente sfruttabile; e la sensazione che l'Europa occidentale sia essenzialmente disposta ad accettare - anche se con qualche riserva, ma più di forma che di sostanza - la logica della definizione sovietica di détente, purché non mutino gli equilibri europei. Inoltre, che essi siano altrettanto consapevoli dei loro limiti in campo militare, specialmente considerando la attuale frammentarietà del quadro politico europeo, a cui il binomio franco-tedesco non è in grado di fornire sufficiente concretezza.

Un secondo problema, direttamente collegato al precedente, riguarda l'atteggiamento europeo e americano verso la proposta di Parigi di una conferenza sul disarmo.

Si è già detto che i Nove della Comunità e i 15 della Nato hanno dato il loro appoggio a tale proposta; ma, e ciò appare abbastanza significativo, sia i ministri degli Esteri della Cee che il Consiglio atlantico hanno limitato lo scopo dell'eventuale negoziato alla prima fase del progetto francese, cioè alle misure per accrescere la fiducia. Si tratta di vedere se lo stesso consenso sarebbe dato a una conferenza che si ponesse obiettivi di limitazione degli armamenti, in concorrenza con le MFR e con assai scarse prospettive di successo, non fosse altro

che per l'alto numero dei paesi partecipanti.

D'altra parte, gli Stati Uniti hanno apertamente dichiarato di non poter accettare un negoziato post-Madrid sulla sicurezza, che si svolga cioè al di fuori della cornice e del processo CSCE, in quanto esso distruggerebbe l'equilibrio tra diritti umani, misure economiche e misure militari su cui si fonda l'Atto Finale di Helsinki.

Vi è, infine, un terzo problema che rimane aperto, anche in presenza di una posizione occidentale sufficientemente univoca. Si tratta della necessità di uno stretto ed efficace coordinamento tra le delegazioni occidentali per la definizione e il perseguimento di fini comuni durante lo svolgimento della conferenza stessa, di fronte all'evolversi e mutare delle posizioni degli altri paesi. Sarebbe opportuno non ripetere l'esperienza di Helsinki, Ginevra e Belgrado dove si sono verificati, nel corso dei lavori, scollamenti anche vistosi nell'atteggiamento occidentale; scollamenti in parte imputabili alla mancanza di comuni riferimenti verso i quali puntare l'esito della conferenza, in parte per il doppio livello a cui si svolgevano le consultazioni alleate: il livello dei Nove della CEE e quello dei 15 della Nato.

Il coordinamento appare particolarmente necessario, poiché il blocco orientale (con la prevedibile sola eccezione della Romania) si presenterà a Madrid, come già nelle precedenti conferenze, con una posizione di fatto allineata all'Unione Sovietica, con un vantaggio non indifferente nella impostazione e nella condotta delle discussioni.

8. Per concludere, tre ultime considerazioni.

La prima riguarda le CBM e la progettata conferenza paneuropea di disarmo. Le CBM possono essere negoziate anche al di fuori della conferenza di Madrid. Per mantenerle comunque collegate al processo CSCE sarà sufficiente che nel corso delle periodiche conferenze di verifica sia valutato e discusso lo stato di applicazione di tutte le CBM in vigore.

Per la riduzione degli armamenti, prevista dalla seconda fase del progetto francese, sarebbe illusorio pensare che essa possa essere realizzata attraverso un negoziato a cui partecipino i 35 paesi della CSCE. Vi saranno maggiori probabilità di risultati se tale negoziato si svolgerà in un ambito più ristretto, tra quei paesi direttamente interessati alla sicurezza di una particolare regione (siano essi membri di una alleanza o non allineati o neutrali) e se esso finirà per inglobare le trattative MFR di Vienna. Naturalmente, saranno necessari gli opportuni coordinamenti tra diversi negoziati regionali; infatti, non è detto, per esempio, che accordi di riduzione riferiti alla penisola di Kola non abbiano influenza sulla sicurezza della regione meridionale europea.

E' infine indispensabile, come già accennato, che sia istituito un organismo - simile a quello realizzato per i SALT - entro cui dibattere punti controversi, presentare richieste di chiarimenti, discutere presunte violazioni degli accordi.

La seconda considerazione riguarda il significato della conferenza di Madrid nell'attuale situazione internazionale.

Si potrebbe ritenere che Madrid finisca per avallare la tesi sovietica di una sostanziale divisibilità della distensione e dimostrare che l'Afghanistan non può e non deve interrompere i legami tra l'Urss e l'Europa e il dialogo sui problemi della sicurezza del vecchio continente.

Ma la distensione non era già stata considerata divisibile al tre volte nel passato, per esempio quando Nixon firmava a Mosca i trattati SALT mentre le forze americane minavano i porti vietnamiti e bombardavano Hanoi?

D'altra parte, è presumibile che la conferenza di Madrid e la necessità di dimostrare la "diversità" dell'Europa abbiano avuto il loro peso nella serie di motivi che hanno indotto l'Unione Sovietica a reagire alla crisi in Polonia con cautela e misura. Anche se questi motivi non sono e non saranno sufficienti a fermare le divisioni sovietiche se la vicenda polacca fosse percepita come un pericoloso fattore di disgregazione del sistema comunista nei paesi dell'Est. E il minaccioso articolo apparso sulla Pradva del 20 settembre è un fin troppo esplicito avvertimento. Non dimentichiamo che i carri armati russi sono intervenuti a Praga sei mesi dopo l'inizio dell'esperimento di Dubcek per un "socialismo dal volto umano".

La divisibilità o indivisibilità della distensione sembra diventare un puro esercizio retorico di fronte alla realtà della politica internazionale dove ogni paese persegue e difende con determinazione quelli che considera i propri preminenti interessi nazionali.

Appare forse più logico prendere come riferimento, per giudicare il comportamento internazionale dell'Unione Sovietica e ad esso rispondere, la sicurezza dell'Europa, intesa però non solo dal punto di vista militare, e non più geograficamente limitata ai confini del continente.

Occorre cioè domandarsi se l'incessante crescita delle potenze militari sovietica, la trasformazione della Marina in una forza in grado di far sentire il suo peso politico e militare in tutti i mari del mondo, la superiorità convenzionale e nucleare tattica del Patto di Varsavia, gli interventi indiretti in Angola, Yemen,

Etiopia, Cambogia, e diretti in Afghanistan, rappresentano, e fino a che punto, una minaccia per la sicurezza europea.

E domandarsi se la reazione degli Stati Uniti - forti aumenti delle spese militari, vendita quasi indiscriminata di armamenti ai paesi del Terzo Mondo genericamente pro-occidentali, nuovi accordi per basi militari all'estero - sia una risposta adeguata o se non sia una risposta che ha dimenticato le esperienze e la lezione della storia passata e che va quindi integrata in una più ampia visione politica, a cui i paesi europei possono dare un valido contributo.

Occorre domandarsi se i paesi europei si sono effettivamente resi conto dei pericoli degli anni '80 o se ritengono di poter continuare nella vecchia politica degli egoistici nazionalismi e delle velleitarie enunciazioni di principio. Non si tratta di creare una Europa terza-forzista che rinneghi o indebolisca la propria alleanza con gli Stati Uniti - che, soprattutto sul piano militare, rimane fondamentale per la sicurezza europea - quanto piuttosto un'entità politica in possesso di una reale capacità di mediazione e di autonoma e univoca decisione, in grado di divenire un concreto polo di riferimento per il Terzo Mondo e i suoi immensi problemi, al di fuori della logica delle superpotenze.

E il significato della conferenza di Madrid risiede anche nella funzione di "test" della capacità europea di riflettere appunto una nuova immagine di consapevole coesione e di spirito di iniziativa politica.

La terza considerazione riguarda l'esito della conferenza. Oltre che dai problemi già citati, esso sarà condizionato dai risultati delle elezioni americane e tedesche, dall'atteggiamento sovietico verso gli sviluppi della situazione polacca, dall'evolversi

degli avvenimenti in Afghanistan, dai risultati dei colloqui preliminari Usa-Urss sulla limitazione delle armi nucleari in Europa.

Molto dipenderà dall'atteggiamento sovietico e da quanto Mosca sarà disposta a concedere, se non sul piano dei diritti umani, almeno su quello della sicurezza. Un'altra Belgrado svuoterebbe di significato l'intero processo della CSCE e farebbe sorgere seri dubbi sull'utilità politica e pratica di ulteriori conferenze.

In questo caso, la distensione, la si voglia considerare divisibile o indivisibile, subirebbe un altro duro colpo.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 1798

BIBLIOTECA