

SEMINARIO SUI PROBLEMI DELLA SICUREZZA

1^a Riunione: 27 aprile 1983

LA POLITICA DI DISTENSIONE NEI RAPPORTI EUROPA-STATI UNITI.
NUOVE PERCEZIONI AMERICANE DELL'EQUILIBRIO GLOBALE E
DEGLI EQUILIBRI REGIONALI.

di

Mario Zucconi

Roma, aprile 1983

IAI/15/83

Gli sviluppi politici del 1979 nell'area mediorientale hanno prodotto una svolta importante nei rapporti Est-Ovest. Per gli Stati Uniti hanno portato alla definitiva demotivazione della politica di distensione nei confronti dell'Urss e - è stato detto (Time) addirittura - all'inizio di una "seconda guerra fredda" con Mosca. Questo insieme di fatti ha inoltre determinato, almeno in un primo momento, una crisi nei rapporti interni all'Alleanza (per alcuni la più grave dal 1949), con spinte consistenti, da una parte e dall'altra, verso una separazione dei destini delle due sponde dell'Atlantico. Una crisi che, a mio avviso, pur se poi ricondotta nelle sedi di dibattito istituzionale, ha fatto emergere un rinnovamento sostanziale dei rapporti interni e della vita collettiva dell'Alleanza stessa.

Confessando di aver capito in pochi giorni sulla natura politica dell'Urss molto di più di quanto non aveva fatto per anni, il presidente Carter, all'indomani dell'invasione sovietica dell'Afghanistan, decideva di prendere una serie di misure punitive (blocco delle vendite di grano, restrizioni per i trasferimenti di tecnologia, boicottaggio delle olimpiadi di Mosca) intese a imporre un prezzo politico ed economico all'iniziativa di Mosca. Cosa ancora più importante, forse, Washington insisteva sulla rilevanza strategica dell'Occidente di quell'operazione militare in prossimità del Golfo Persico (una "sfida non locale, ma strategica", la definiva Brzezinski). E lo stesso presidente dichiarava che questa costituiva la crisi più grave, nei rapporti Est-Ovest, dalla fine della Seconda guerra mondiale.

Le reazioni europee, per contro, tendevano a sdrammatizzare la situazione. Non credevano che dalla crisi afghana discendesse necessariamente la serie di conseguenze strategiche di cui parlava Washington, e, seppure condannavano unanimemente come "inaccettabile" l'azione di Mosca, si mostravano riluttanti a considerare in ballo, in questa crisi, i risultati europei della distensione. "Nonostante l'aumento della tensione nel mondo - dichiara il cancelliere della Germania federale Helmut Schmidt, il 9 giugno 1980 - abbiamo compiuto grandi sforzi, nei mesi scorsi, per far sì che il proces

so di distensione in Europa non venisse danneggiato, ma anzi ulteriormente rafforzato". E a marzo, il ministro della difesa della stessa Rft aveva avvertito della necessità di tener separato quel conflitto dall'assetto politico stabilitosi in Europa. "Quando sono in ballo - aveva specificato Apel - interessi economici, se vi sono coinvolte le superpotenze, risulta difficile circoscrivere un conflitto. Eppure questo deve essere il nostro obiettivo politico. Non è nell'interesse dell'Occidente mettere in pericolo i risultati della politica di sicurezza in Europa". Concetti analoghi erano stati espressi un mese prima anche dal presidente francese Giscard D'Estaing (intervista a Le Monde, 7 febbraio 1980).

Non soltanto Parigi e Bonn volevano isolare la distensione europea dalla crisi dei rapporti fra le due superpotenze (e agivano di conseguenza, come indica l'aumento del commercio con l'Urss della Rft nei primi mesi del 1980 e la riaffermazione tedesca, a giugno, dell'accordo di cooperazione economica e tecnica con Mosca del 1978), ma pensavano anche che, in queste circostanze, il nuovo assetto politico in Europa giocasse un ruolo importante per la salvaguardia della pace (Giscard D'Estaing, intervista citata). E a maggio, com'è noto, il presidente francese è il primo dirigente occidentale a incontrare Breznev. A giugno Schmidt si reca a Mosca dove, fra l'altro, riesce a riaprire il dialogo per l'inizio della trattativa sulle forze nucleari di teatro.

Non è stato quello dell'intervento sovietico in Afghanistan l'ultimo caso in cui la concreta divaricazione degli interessi europei e americani nella politica di distensione è risultata critica per gli stessi rapporti interoccidentali. Essa è riapparsa, per esempio, nella risposta da dare alla repressione in Polonia, nelle questioni, più specificamente, della ricontrattazione del debito polacco e della vendita all'Urss di materiali per la costruzione del gasdotto dello Yamal. Anche in questi casi le capitali europee hanno cercato di separare il loro rapporto di cooperazione economico e politico con l'Est dalla crisi generale dei rapporti fra le due superpoten

ze. Soprattutto da quando è arrivata a Washington l'amministrazione Reagan, poi, quella divaricazione di interessi è riemersa nel dibattito relativo al la sicurezza dell'Europa occidentale e, particolarmente, in quello relativo al ruolo che in essa debba avere il controllo degli armamenti e alle valutazioni stesse dei rapporti di forza sul Continente.

Tuttavia, non basta la crisi afghana a spiegare questo differenziarsi delle politiche nei confronti dell'Est europeo. Non è il caso qui, d'al tra parte, di rifare la storia dei rapporti Est-Ovest nel decennio scorso - mentre mi interessa sottolineare soltanto alcune questioni relative a 1) la demotivazione della politica di distensione negli Stati Uniti in relazione agli obiettivi che i dirigenti di quel paese vi avevano originariamente annesso, e 2) l'affidamento che alcune capitali europee hanno fatto, in modo crescente, in tale politica al fine di stabilire un nuovo assetto politico nel Continente.

"Le superpotenze - scriveva nella primavera del 1980 il sovietologo statunitense Dimitri K. Simes - essendo procedute per anni lungo una rotta di collisione, erano ormai così totalmente disilluse dei rapporti reciproci che la crisi determinata dall'Afghanistan probabilmente è stata vista come una sorta di benedizione da una quantità di quadri politici sia a Washington che a Mosca. Dopo tanto soffrire, il paziente, conosciuto come distensione, era spirato e non ci sarebbe stato bisogno di sostenerlo ulteriormente in vita con mezzi artificiali". Con quella crisi - notava Simes - "il mondo è diventato, ancora una volta, meravigliosamente semplice".

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, è indubbio che, nonostante la firma del Salt-2 a Vienna, nel giugno del 1979, la politica americana già a questo punto aveva scarsissime motivazioni a mantenere un rapporto di collaborazione con l'Unione Sovietica. Di quel rapporto s'era salvata (con gran fatica, nell'ultima fase) appunto la trattativa per la limitazione degli armamenti strategici. Poi però, come è noto, nei mesi che corrono tra Vienna e l'invasione sovietica dell'Afghanistan, il Senato americano bloccherà la ratifica del trattato e il dibattito su di esso servirà piuttosto

a far crescere nel pubblico l'allarme per le capacità militari sovietiche e a strappare all'amministrazione l'impegno ad un forte incremento di quelle statunitensi.

La politica nei confronti dell'Urss elaborata da Nixon e Kissinger o aveva mancato, per errore di calcolo, una parte dei suoi obiettivi, o era stata resa obsoleta dagli sviluppi politici sulla scena internazionale. La brevissima stagione degli accordi e degli impegni bilaterali fra le due superpotenze ("gestione delle crisi" internazionali, regolamentazione della corsa agli armamenti strategici, etc) era già passata con il ruolo assunto dalle due parti della guerra arabo-israeliana dell'autunno 1973. Qualunque leva atta a condizionare il comportamento dell'Urss dovesse offrire a Washington un ispessimento delle relazioni commerciali, tale tentativo, tuttavia, era già stato vanificato dal Congresso nel 1974 (l'emendamento Jackson-Vanik). Se la tardiva presa d'atto della frattura sino-sovietica, inoltre, aveva portato i dirigenti repubblicani ad individuare le basi per una nuova politica di equilibrio internazionale, la "diplomazia triangolare" di Washington non poteva, tuttavia, alla lunga, che contraddire il consolidamento della collaborazione con Mosca (il problema emergerà soprattutto nel 1978-79).

Il 1975 porterà, d'altra parte, assieme alla caduta di Saigon, un intervento massiccio dei paesi socialisti in Angola a fianco del Mpla. Questa ed altre operazioni militari successive dell'Urss in Africa metteranno in piena luce l'"asimmetria" delle politiche delle due superpotenze nel terzo mondo, e negli Stati Uniti riaccenderanno il dibattito sulla questione degli equilibri militari regionali e su quella delle strumentazioni della politica estera americana (la necessità di liberarsi della "sindrome vietnamita"). Forse anche perchè - è stato detto - reclamizzata come capace di raggiungere obiettivi e di salvaguardare interessi che il quadro internazionale ormai non permetteva più, la politica kissingeriana di distensione nei confronti dell'Urss, comunque, nell'ultima parte dell'amministrazione Ford aveva perduto pratica-

mente qualunque credibilità. Nella campagna per le presidenziali del 1976 al realismo bipolaristico su cui essa s'era fondata, tornerà ad opporsi l'universalismo-integralismo caratteristico della politica estera americana del secondo dopoguerra: la crociata anticomunista e riarmissa di Reagan e la politica dei diritti umani di Carter. Giunto quest'ultimo alla Casa bianca, infine, Washington sceglierà (almeno all'inizio) un ordine dei lavori per la propria politica estera in cui il rapporto di concorrenza internazionale con l'Unione Sovietica verrà dichiaratamente messo in secondo piano (Carter, 22 maggio 1977).

Considerato originariamente come un obiettivo secondario da Kissinger (e ciononostante questi sarà attaccato pesantemente, negli Usa, per avervi aderito), si può dire che l'Atto finale di Helsinki indichi, nel quadro dei rapporti sempre più tesi fra le due superpotenze, l'autonomia assunta dalla dimensione europea della politica di distensione.

Essendo una vecchia proposta sovietica, Washington non aveva visto favorevolmente la convocazione della Csce. Aveva individuato in essa soltanto degli obiettivi immediati e strumentali, legati alle risoluzioni presentate al Senato da Mansfield per il ritiro unilaterale delle truppe americane dalla Germania (da qui nasce soprattutto l'interesse dell'amministrazione Nixon per la trattativa M(b)fr) e alla necessità di segnalare, di fronte alla diffidenza degli alleati, la volontà di Washington di rimanere coinvolta negli affari europei.

Per i paesi dell'Europa occidentale, invece, Helsinki rappresentava un fatto di grande significato storico. Si concludeva in quella sede, un processo negoziale ch'era iniziato da quando si era formata a Bonn una coalizione Spd-Fdp (la prima formazione governativa nella Rft interessata a riconoscere la Rdt e il confine occidentale della Polonia) e che aveva portato alla normalizzazione del problema di Berlino e, gradualmente, ad un certo livello di integrazione culturale, economica e politica fra le due parti del Continente. Assieme alla formalizzazione (anzichè la contestazio

ne) dello status quo in Europa, si cominciavano a regolare i rapporti re ciproci mediante la creazione di sedi (Csce e M(b)fr) in cui diverse que stioni, a cominciare da quella della sicurezza, venivano discusse.

L'Ostpolitik di Brandt e di Schmidt, inoltre, permetteva di intravve dere la soluzione del problema tedesco attraverso una futura pacifica riunificazione nel quadro di un diverso assetto politico dell'intera Eu ropa. Gli innegabili risultati sul piano dei contatti umani e lo sviluppo progressivo, com'è stato rilevato (Ch. Bertram, 1980), di un senso di appartenenza alla stessa Kulturnation tedesca in entrambi i paesi, ha progressivamente reso "una necessità e non più un'opzione" (F. Stern, 1980) per la politica di Bonn una sempre maggiore interazione con la Rdt.

Indipendentemente da altri fattori, come quello del commercio con l'Est, il quale pure verso la fine del decennio scorso s'era stabilizzato su valori consistenti (ma non, in generale, irrinunciabili), la distensione non poteva non portare, o, perlomeno, far intravedere in Europa occidenta le, ma anche in alcuni paesi dell'Est, un assetto di pace nel Continente diverso da quello stabilito dalla conclusione della Seconda guerra mondiale. Nella fase più accesa della polemica fra Europa e Stati Uniti a proposito della politica di distensione, Flora Lewis cercava di spiegare ai suoi concittadini, sul New York Times (8 giugno 1981) i condizionamenti di base delle due posizioni. "Nessuno pensa in Europa - diceva - in Occidente come in Oriente, che la guerra significhi soltanto combattere oltreoceano. Per gli europei tutto il problema della guerra è una questione di sopravvivenza, non soltanto di superiorità". (E' significativa l'insistenza dei commentatori americani, in quel momento, su questo tema: si veda, per esempio, l'intervento dello storico F. Stern, sempre sul New York Times, 2 settembre 1981).

Infine (ma non pretendo assolutamente qui di fare un elenco esaustivo dei risultati della distensione in Europa), com'è stato più volte osservato, il processo della Csce ha portato i paesi della Ce per la prima volta a coordinare le loro politiche estere e ad introdurre, così, un costume, che è

poi stato, almeno per quanto concerne le consultazioni, istituzionalizzato.

Era un punto fermo della presidenza Carter che, indipendentemente dal l'andamento del rapporto politico generale con l'Unione Sovietica, la trattativa con essa per regolare la competizione strategica andasse portata avanti. Di fronte all'intervento sovietico nel Corno d'Africa, l'amministrazione s'era divisa sulla proposta (del Nsc) di congelare il negoziato Salt finchè Mosca non si fosse ritirata. La posizione che tale trattativa non dovesse esser soggetta a condizioni politiche (linkage) prevalse e venne affermata come principio politico generale. L'aderenza, fino alla fine, ad esso (solo dopo l'invasione sovietica dell'Afghanistan Carter chiederà al Senato di sospendere la considerazione del trattato) risulterà tuttavia vana una volta iniziata a snocciolarsi la serie di sconfitte politiche del 1979 ("perdita dell'Iran", crisi nella penisola arabica, secondo "shock" petrolifero, detenzione della missione diplomatica americana in Iran e intervento sovietico nel paese contiguo). Il linkage, come dicevo sopra, lo imporranno i senatori.

In una situazione come quella americana degli ultimi anni è lo stesso processo politico che rende difficile distinguere con chiarezza l'origine delle difficoltà che il paese incontra internazionalmente ed elaborare risposte puntuali. Il senso di incertezza e di insicurezza - per coglier qui solo alcuni elementi di un discorso molto complesso - cresciuto nel pubblico in seguito agli avvenimenti di quell'anno e di quelli immediatamente precedenti confluisce, con l'allarme degli esperti sul potenziamento militare sovietico a tutti i livelli, nel dibattito senatoriale sul trattato per la limitazione degli armamenti strategici. La definizione da parte dell'amministrazione Carter di un piano quinquennale per le forze armate americane, che prevede un incremento del 5 per cento annuo della spesa militare, è precedente l'Afghanistan (viene annunciato il 12 dicembre 1979). Poi l'Afghanistan, per riprendere i concetti di Simes, renderà molto più semplice tutto questo problema di identificazione delle difficoltà e degli antagonisti.

Legata alle fortune del rapporto di collaborazione generale con l'Unione Sovietica c'è anche la maggior credibilità che assume, in queste circostanze negli Stati Uniti, la posizione di quanti sostengono che la priorità vada data, anziché al controllo degli armamenti, alla ricerca di una sicurezza nazionale vista di per sé stessa.

Fra altri, l'esperto di questioni strategiche e direttore con Reagan degli Affari politico-militari al Dipartimento di Stato, Richard Burt, articolava tale posizione, in un saggio dell'estate 1980, con questi argomenti. Vi sono innanzi tutto sviluppi relativi agli armamenti (precisione, scarsa verificabilità, indistinzione fra i livelli d'impiego) e vi sono un incremento dell'arsenale sovietico e delle sue capacità espansive nel terzo mondo che, in teoria, mettono in pericolo la tradizionale concezione della deterrenza nucleare di entrambe le parti. Il previsto periodo (o "finestra") in cui durerà la vulnerabilità dei "Minuteman" ad un attacco controforze sovietico, verso la metà dell'attuale decennio, abbasserà la capacità statunitense di escalation dominance e quindi di dissuasione. Tutto questo, inoltre, coinciderà con una fase di tale dipendenza, per gli Usa e per i loro alleati, dal petrolio del Golfo Persico, che quell'area, internamente instabile, sarà ancora più vulnerabile alla superiorità convenzionale sovietica.

Di conseguenza, Burt ed altri esperti chiedevano che gli Stati Uniti impostassero un incremento e rinnovamento del loro armamento al più presto, con una particolare attenzione all'attacco hard-point e alla difesa, alla capacità di gestire una guerra nucleare prolungata e ai sistemi d'attacco e di difesa spaziali. Una strategia nucleare il cui centro Burt chiama escalation agility (anziché escalation dominance). Secondo i sostenitori di queste posizioni il controllo degli armamenti era ormai stato reso per un verso irrilevante, in quanto riguardava sistemi e concetti obsoleti, e, per l'altro, pericoloso perché impediva di rispondere alle situazioni nuove determinatesi nei nuovi rapporti di forza (dispiegando mezzi nell'Oceano indiano, trasferendo sistemi d'arma e tecnologie agli alleati, etc.).

debole
 Troppo / per sostenere una pressione montante come quella che sono an
 dato descrivendo, la stessa amministrazione Carter da una parte lottava per
 giungere alla ratifica del Salt-2, mentre, dall'altra, accetterà sempre di
 più elementi di dottrina strategica multiopzionale e di nuclear war fighting:
 dalla PD (Presidential Directive) 41 (settembre 1978) che considerava obiet-
 tivo della difesa civile quello di "migliorare la deterrenza e la stabilità",
 e la PD 50 (agosto 1979) che stabiliva che la sicurezza dovesse avere la prio-
 ritá sul controllo degli armamenti, alla PD 53 sulla istituzione di C³I, al-
 la PD 58 per la difesa della NCA e alla PD 59 (agosto 1980) centrata sulla
 strategia countervailing.

"Il controllo degli armamenti è sostanzialmente fallito". Questa dram-
 matica dichiarazione, dell'autunno del 1979, è di Leslie H. Gelb, un esperto
 il quale, come alto responsabile del Dipartimento di stato sotto la presiden-
 za democratica, era stato per anni al centro dei maggiori sforzi per regola-
 re la corsa agli armamenti con l'Urss.

Quella dei rapporti interalleati dall'inizio della presidenza Reagan è
 storia recente, presente alla memoria di tutti, e non credo sia necessario
 ripercorrerla qui in modo sistematico. L'impostazione della politica nei con-
 fronti dell'Est europeo dei nuovi dirigenti americani si può dire, in genera-
 le, che tenda ad allargare ulteriormente la separazione, su questo punto, da-
 gli alleati europei (seppure anche questi non possano considerarsi come un
 blocco univoco). Tuttavia, soprattutto nei tempi più recenti, le forze cen-
 tripete della solidarietà atlantica (l'isolamento politico internazionale
 seguito alle crisi del 1979-80 per gli Stati Uniti e il "deficit" di sicurez-
 za con cui vive l'Europa occidentale) hanno ricondotto la disputa nelle sedi
 istituzionali dell'Alleanza e hanno individuato livelli di iniziativa comu-
 ne, non senza che i necessari compromessi provocassero tensioni politiche al-
 l'interno dei paesi più direttamente interessati.

Qualche rapida considerazione sul significato, nel quadro della disten-
 sione con l'Est, dell'elezione di Ronald Reagan alla Casa bianca può essere
 qui utile.

A due anni e mezzo dal novembre 1980 - e con un certo grado di conti nuità reimpostasi nella politica estera americana - risulta in generale com provata la tesi di quanti videro in quella elezione, più che uno sviluppo ra dicale della politica americana, il prodotto dello stato di disorientamento in cui, dopo una lunga fase di difficoltà interne e internazionali (in sostan za una fase ininterrotta di difficoltà politiche e istituzionali dal Vietnam in poi), si trovava il paese: un voto di rigetto di Carter, come hanno rive-
lato le indagini demoscopiche (W.D. Burnham, 1981), piuttosto che una posi-
tiva aderenza alle proposte del candidato repubblicano.

Come ho avuto già occasione di dire, gli avvenimenti internazionali del 1979 - anche senza l'Afghanistan - sono centrali per comprendere la crisi pro fonda in cui si troveranno gli Stati Uniti. L'impostazione della politica e-
stera carteriana ne esce priva di qualunque credibilità (tutto l'ultimo anno della sua presidenza sarà scandito, sui teleschermi americani, dal conto dei giorni di prigionia dei diplomatici ostaggi a Teheran): viene "consumata" da quegli avvenimenti, così come altri avevano fatto con la politica di disten-
sione-cooptazione dell'Urss praticata da Kissinger. E nel paese non manca una cultura politica tradizionale di riserva, non mancano quadri politici (i Rea gan, cui si associano i "neo-conservatori" come Jackson, Kirkpatrick, etc.) pronti a riproporre elementi della politica estera statunitense pre-Vietnam.

C'è un punto che ha bisogno di essere precisato. Il disorientamento (non credibilità delle ipotesi politiche, fallimento dell'iniziativa internaziona-
le di Carter) non significa necessariamente aderenza del paese a queste ulti me posizioni, per quanto chiare si presentino. Certo, è stato rilevato un dif fuso umore "assertive" fra gli americani in questo momento (D. Yankelovich e L.Kaagan, 1981). Carter, inoltre, aveva finito col simboleggiare i limiti del possibile, in un paese la cui cultura ideologica considera i limiti come "nuo-
ve frontiere". Ma per capire l'insieme complesso della politica americana, in una situazione in cui partecipa alle elezioni circa la metà degli aventi dirit to (la bassa partecipazione al voto, tradizionale e crescente negli Usa, è sta

ta particolarmente pronunciata nelle ultime presidenziali), bisogna guardare anche alle cause dell'astensione. Per quanto queste siano disparate e in qualche misura riconducibili a costanti demografiche, per buona parte, però, risultano diverse a seconda delle condizioni politiche del momento. Così, per esempio, le elezioni intermedie dello scorso 2 novembre hanno visto una rinnovata mobilitazione di gruppi astenutisi due anni prima (i neri, per esempio) e messo in luce l'esistenza, nel paese, di una posizione maggioritaria più moderata (tendenzialmente anche "liberal") di quella della presidenza (in proposito sono stati importanti, di recente, alcuni casi di dissociazione del partito repubblicano dal suo dirigente). Per intenderci: se volessimo usare i parametri dei sistemi parlamentari, quello di Reagan farebbe pensare ad un governo di minoranza. Molto del complicarsi successivo, dei cambiamenti repentini di rotta della politica soprattutto internazionale dell'attuale amministrazione dipendono da questo fatto.

Da qualunque impasse interna scaturisca l'elezione di Reagan, e qualunque grado di continuità la politica estera degli Stati Uniti abbia riacquisito col passar del tempo, non c'è dubbio che le posizioni politiche che egli portava a Washington nel 1981 si staccavano nettamente da quelle dei suoi immediati predecessori. Se l'Afghanistan aveva reimposto la centralità del rapporto con l'Urss nella politica estera statunitense, i nuovi dirigenti rappresentano "una vecchia abitudine americana a ridurre alla sovversione sovietica le cause di ogni nuova crisi nel terzo mondo, dall'Iran allo Zaire, al Nicaragua e al El Salvador" (Th. Hughes, 1980). E in quest'ultimo paese, il segretario di stato Alexander M. Haig, con accenti che ricordano i dettami del vecchio "contenimento globale", individuerà subito il luogo in cui "fissare un limite" all'espansionismo sovietico. Scartando l'ampia gamma di strumenti individuati dall'amministrazione democratica, Reagan centra la politica verso il terzo mondo sui rapporti militari e sull'immagine di forza (la credibilità della garanzia) che gli Stati Uniti sono in grado di proiettare all'esterno. Quell'immagine è andata consumandosi non soltanto

negli anni di Carter, ma anche durante quelli della politica di distensione ("politica dell'acquiescenza" l'aveva definita il senatore Henry Jackson nel 1979). La meccanica di tutta la politica estera, di conseguenza, viene imperniata su un gigantesco sforzo di riarmo, quantitativo e qualitativo.

L'impressione che la nuova amministrazione dà, al suo arrivo a Washington, è di non avere alcuna idea su come portare avanti i negoziati con l'Urss per la limitazione degli armamenti ai vari livelli. Per alcuni suoi membri (Caspar Weinberger è il più vocale in proposito), poi, quei negoziati sono da condizionare al comportamento internazionale di Mosca. Tra gli esperti cui sono state affidate posizioni di alta responsabilità ci sono noti critici del controllo degli armamenti. Simbolica dello scarso interesse della presidenza Reagan per il raggiungimento di obiettivi di controllo degli armamenti può considerarsi - e così l'ha considerata la commissione senatoriale che l'aveva bloccata - la recente scelta di Kenneth Adelman alla guida dell'Arms Control and Disarmament Agency.

Naturalmente, una posizione critica del controllo degli armamenti è esistita nel recente passato ed esiste tuttora anche fra esperti europei. Ma il punto è che, mentre con l'attuale dirigenza, a Washington, quella posizione ha acquistato grande influenza, in Europa, in generale, la scelta politica è stata, in modo crescente, quella di perseguire obiettivi di sicurezza quanto possibile mediante il controllo degli armamenti.

Il legame tra controllo degli armamenti e distensione è centrale. Klaas de Vries, esperto di questioni della sicurezza e deputato socialista al parlamento olandese rileva la differenza con le posizioni statunitensi in un intervento del settembre 1981:

Parecchi in Europa considerano l'insistenza americana perchè l'Alleanza aumenti in modo sostanziale i propri sforzi per la difesa, di fronte a una minaccia sovietica massiccia e crescente, come un approccio carente al problema della sicurezza. Gli europei seguitano a dedicare quan

tità considerevoli di denaro alla difesa, ma il consenso popolare alle attuali politiche in questo settore dipende dal fatto che si mantenga la doppia enfasi della difesa Nato e dei programmi politici della distensione. L'opinione pubblica non appoggerà politiche che si concentrino soltanto sul rafforzamento delle capacità militari come mezzo per salvaguardare la sicurezza.

La posizione di autonomia di gran parte degli alleati Europei, rispetto a Washington, sul problema della distensione, va vista anche, ovviamente, nel quadro di un mutamento dei pesi politici relativi delle due sponde dell'Atlantico e di una generale accresciuta multilateralizzazione (più attori con voce in capitolo in una determinata questione e maggior condizionamento reciproco fra questioni di ordine diverso, tra economia e sicurezza, etc.) dei principali problemi che si presentano sulla scena internazionale.

C'è, inoltre, un grado considerevole di integrazione economica fra Europa occidentale e blocco orientale - ne accennavo all'inizio con riferimento al decennio scorso - che ha acquistato via via caratteristiche diverse rispetto all'interscambio commerciale degli Stati Uniti. Questi ultimi esportano verso i paesi dell'Est beni a questi indispensabili, mentre ciò non è vero in senso opposto. Le importazioni dall'Est dell'Europa occidentale, invece, includono elementi essenziali per la sua crescita economica, nel quadro di un rapporto commerciale bilanciato. Se questa mutua dipendenza sia un fattore di cui possa avvantaggiarsi politicamente di più l'una o l'altra parte è, come si sa, questione su cui le posizioni sono contrapposte.

E ancora, se non è più molta oggi nei paesi europeo-occidentali la preoccupazione per la concorrenza del modello socialista (in Francia i socialisti hanno accolto nello stesso gabinetto i primi ministri comunisti dagli anni dell'immediato dopoguerra), è anche vero che la contiguità geografica - e si pensi soprattutto alla Rft - porta quei paesi a sottolineare l'importanza delle buone condizioni delle loro economie e società per la loro stessa sicurezza.

La complessa evoluzione che hanno subito i rapporti interatlantici negli ultimi anni è dipesa da un insieme di fattori solo in parte connessi con le differenze determinatesi sulla questione dei rapporti con l'Est europeo. Nonostante queste ed altre differenze, tuttavia, quelle che sopra ho sommariamente indicato come forze centripete dell'Alleanza hanno portato le due parti, per un verso, ad un certo aggiustamento fra le posizioni reciproche, ad un compromesso delle spinte interne e degli interessi di ciascuna, ma anche, per l'altro, a notevoli tensioni all'interno di ciascun paese.

L'amministrazione Reagan - per rifarci al caso più importante - ha intrapreso ed è passata a fasi successive nel processo negoziale per le Inf (dalla decisione di aprire il negoziato annunciata dal segretario di Stato Haig al Consiglio atlantico del 5 maggio 1981, alla presentazione il 18 novembre dello stesso anno di una posizione negoziale massimale, fino alla recente accettazione di una maggiore flessibilità nella trattativa) essenzialmente per l'insistente pressione dei governi europei interessati. E analogamente, sulla questione della risposta da dare alla repressione in Polonia, in generale, laddove erano in ballo per l'Europa occidentale interessi economici, Washington non è riuscita a portare gli alleati sulle proprie posizioni.

Naturalmente questo comporta dei riflessi sul processo decisionale interno all'amministrazione americana, che non è rilevante qui tener presenti. Sommandosi alla decisione presa poco prima di posporre l'inizio dei negoziati strategici con l'Urss - notava sarcasticamente un'analisi di Business Week nel febbraio del 1982 - "la risposta data da Washington alla crisi polacca ha prodotto scosse all'interno dell'Alleanza atlantica molto più vistose dei brividi di paura che ha provocato nel cuore di Mosca". Il tentativo di imporre una stretta disciplina del contenimento ad un'Alleanza "poco coesiva, piena di sospetti, di conflitti e di imperativi politici diversi" rischiava di far perdere agli Stati Uniti "la battaglia per conqui-

stare il cuore dell'Europa" - concludeva la stessa rivista riprendendo una frase coniata di recente dall'ambasciatore statunitense nella Rft, Arthur F. Burns. Da un certo punto di vista, infatti, nonostante le proposte che Reagan aveva portato alla Casa bianca, il pericolo principale che incombeva sugli Stati Uniti era quello dell'isolamento politico.

Fin dai primi mesi di vita della nuova amministrazione, in effetti, risultava evidente che la sua politica estera ha di fronte due opzioni: quella "atlantica", cosciente dei limiti della potenza statunitense, che si preocupa di rinsaldare i rapporti con gli alleati e impostare l'iniziativa internazionale a partire dall'accordo con essi; l'altra, quella del "far da sè", pensa che gli Stati Uniti abbiano le forze per ristabilire una sorta di primato politico capace, poi, di imporre condizioni internazionalmente.

La prima posizione si collegava a posizioni politiche largamente diffuse soprattutto fra gli esperti dell'area "liberal" ed era rappresentata principalmente dal personale di grado superiore del Dipartimento di stato (Haig, Hormats, Eagleburger, Stoessel, etc.; nonostante le sue posizioni sul controllo degli armamenti, Richard Burt, attualmente Assistente-segretario per l'Europa, condivide tale punto di vista). L'altro campo è stato fin dall'inizio diretto dal segretario alla difesa Weinberger, con intorno a sè uomini come Ikle e Perle. L'"inner circle" dei consiglieri della Casa bianca è in generale considerato più vicino a questa seconda posizione. Senza entrare in altri dettagli di questa storia ricorderò, qui, soltanto il contrasto aperto di posizioni fra Haig e Weinberger prima sulla questione del negoziato Inf, poi su quella della partecipazione occidentale alla costruzione del gasdotto siberiano (quest'ultimi nella primavera del 1982).

Un cedimento su qualche questione dei rapporti con l'Urss da parte della presidenza Reagan non basta, tuttavia, a salvaguardare l'"isola della distensione" europea. Le tensioni esterne producono scosse all'interno dei singoli paesi.

Intanto, il moltiplicarsi delle crisi ha fatto emergere interessi e posizioni separate fra i vari paesi europei. Se, per esempio, all'indomani della crisi afghana il timore di Giscard di vedere la politica europea "schiacciata" da un reimporsi della guerra fredda aiuta Schmidt a non trovarsi isolato di fronte a Washington, più tardi le valutazioni dei due dirigenti sulle conseguenze strategiche di quella crisi si differenzieranno. Con Mitterand il terreno comune, su quell'insieme di questioni, con la socialdemocrazia tedesca si ridurrà drasticamente (si pensi al recente discorso del presidente francese di fronte al Bundestag, in cui ha sostenuto la posizione di Kohl sulle Inf).

C'è la questione della trattativa sulle armi nucleari di teatro, poi, una questione in cui la persistente rigidità delle due parti in causa - mentre discorsi che vengono dagli Stati Uniti sull'adozione di strategie nuclear war fighting o sulla ricerca di sistemi strategici invulnerabili rafforzano i timori europei di un possibile decoupling americano - limita le opzioni che originariamente la Rft e altri pensavano di avere, lasciando la scelta fra l'aver la solida deterrenza cui aspiravano e, non più a questa conciliabile, la distensione. Tale questione non soltanto ha messo in difficoltà posizioni come quella di Schmidt, ma ha ulteriormente esasperato e polarizzato quelle di diverse forze politiche. Le convulsioni interne alla Spd, oltre che dalle difficoltà economiche del paese, sono nate anche da questo (vedi la risoluzione contraria all'installazione dei missili della Spd del Württemberg-Baden, il viaggio di Brand a Mosca nel 1981, etc.).

Infine, anche se forse è ancora troppo presto per capire il valore storico di questi avvenimenti, a parte i condizionamenti esterni, la distensione europea sembra aver risentito direttamente della vicenda polacca. Schmidt non reagì e non poteva rispondere a quella crisi. "Aver risposto con forza sarebbe stato come ammettere il fallimento della sua versione della distensione, e questo sarebbe stato catastrofico per il suo partito" (il commento, del febbraio 1982, è di Franz Josef Strauss). Già vulnerabile a sini

stra per le tensioni imposte dalla politica atlantica, la posizione del cancelliere socialdemocratico - lui, il suo impegno per una politica di collaborazione verso l'Est, il suo sbilanciamento di fronte alle posizioni statunitensi - sembra non aver retto alla scossa trasmessa dal terremoto polacco.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 6194

BIBLIOTECA