

IAI8504

EUROPA OCCIDENTALE E NEGOZIATI SUL CONTROLLO DEGLI
ARMAMENTI

di Roberto Aliboni

I negoziati a livello globale, fra americani e sovietici, in materia di armamenti e sicurezza comportano delle relazioni non semplici fra ciascuna delle superpotenze e i rispettivi alleati. Mentre sappiamo meno, e non siamo qui interessati a commentare, sui rapporti fra l'URSS e gli altri paesi del Patto di Varsavia, le relazioni fra gli USA e i paesi dell'Europa occidentale in rapporto ai negoziati globali sono, com'è ovvio, di estremo interesse per la politica estera italiana, specialmente ora che un nuovo negoziato globale sta per avere inizio a Ginevra.

I negoziati fra USA e URSS sul controllo degli armamenti hanno sempre suscitato presso gli alleati dell'Europa occidentale reazioni contrastanti, quando non ambigue. Da una parte, gli europei premono affinché ci siano negoziati sull'arms control e affinché tali negoziati siano coronati da successo. L'insistenza europea su questo punto si fonda su una priorità alla distensione e all'intesa politica est-ovest che talvolta fa premio - o così pare agli americani - sull'esigenza di una considerazione di più lungo termine degli obiettivi e dell'evoluzione dell'URSS. Dall'altra parte, la possibilità che nel corso dei negoziati le due superpotenze raggiungano un'intesa e che tale intesa finisca per sminuire il margine politico dei paesi dell'Europa occidentale, limitandone di fatto la sovranità, è un timore costantemente presente che pone gli europei occidentali in contraddizione con la loro stessa priorità di spingere i negoziati e far prevalere la politica di distensione. Del resto, un'implicazione della distensione, probabilmente rimossa dagli europei, è esattamente quella di rafforzare la struttura delle relazioni bilaterali a livello globale, cioè fra le due superpotenze, e per converso di ingabbiare e limitare la sovranità degli altri attori internazionali, a cominciare da quelli, come gli europei, che hanno o pensano di avere qualcosa da perdere. In ogni caso, per gli europei l'incapacità di poter simultaneamente assicurarsi accettabili condizioni sul piano politico e sul piano della sicurezza è un fattore permanente e caratterizzante del loro rapporto con i negoziati globali sul controllo degli armamenti nell'ambito est-ovest.

Questa analisi trova conforto nelle principali sequenze negoziali che si sono avvicinate negli ultimi anni: nella sequenza che portò l'amministrazione Carter a parare il SALT-2; nella sequenza che ha portato alla sospensione del negoziato START e di quello sulle INF alla fine del mandato di Ronald Reagan; e nella situazione che si prospetta oggi nei confronti della ripresa dei negoziati a Ginevra e, in particolare, rispetto alle ipotesi sulla SDI (Strategic Defense Initiative). Nel primo caso, il SALT-2, fortemente sostenuto dagli europei a base e completamento della nuova struttura di rapporti intereuropei che sembrava di scorgere nei risultati della CSCE nonché della nuova struttura di rapporti globali che sembrava di individuare nel rafforzamento della distensione fra le due superpotenze, portava però anche alla "santuarizzazione" di USA e URSS e quindi a percezioni di decoupling e insicurezza da parte dell'Europa occidentale. Questa stessa insicurezza ha suggerito agli europei l'installazione delle INF in Europa occidentale, ma il

processo dello spiegamento di questo sistema d'arma, per quanto omogeneo alla dottrina della risposta flessibile e per quanto idoneo ad assicurarne la continuita', ha portato a difficolta' politiche considerevolissime, tradottesi in spinte neutraliste e nazionaliste nella Repubblica Federale di Germania e in vere e proprie politiche neutralistiche in Danimarca, Paesi Bassi e Belgio. E' vero che i negoziati START e INF si sono svolti mentre l'amministrazione Reagan maturava un bisogno di rafforzamento psicologico della comunita' nazionale americana e che ciò avrebbe reso in ogni caso difficoltoso il successo dei negoziati. Le ambiguita' del rapporto euro-americano connesso al negoziato e l'incertezza concettuale e politica delle relazioni da stabilire fra armi strategiche e armi intermedie hanno però certamente contribuito a rendere questo successo inattuabile. Lo stesso tipo di problema gli europei si trovano ad affrontare mentre si discute il quadro dei nuovi negoziati a Ginevra. Da un lato, gli europei hanno concretamente operato e fortemente auspicato che ciò avvenisse. Dall'altro, nel momento in cui l'eventualita' si sta realizzando, nascono perplessita' sulle condizioni di sicurezza e sulle implicazioni politiche del negoziato stesso. Per quanto riguarda le condizioni di sicurezza resta il problema del rapporto fra armi strategiche e armi intermedie e si aggiunge quello del rapporto fra queste armi e la SDI. Si pone inoltre la perplessita' sul significato di supremazia che certi ambienti americani tendono a dare alla SDI, supremazia che, ove realizzata, ovierebbe al decoupling ricreando condizioni di forte protezione nucleare americana sull'Europa ma tenderebbe anche a distruggere la struttura politica di accordi sull'arms control e la rete di rapporti est-ovest che fino ad oggi hanno assicurato rapporti di pace nel mondo lanciando una corsa all'occupazione militare dello spazio e alla produzione di nuovi sistemi d'arma.

Questa contraddizione europea e' inscindibile dalla situazione che si e' creata con la fine della seconda guerra mondiale e che si e' tradotta in una certa minorita' politica dell'Europa occidentale. Essa, tuttavia, resta fondamentalmente legata all'incapacita' degli europei di darsi una maggiore coerenza politica nel loro processo d'integrazione. Il problema ha invece due aspetti: l'organizzazione dei rapporti atlantici e l'integrazione politica dell'Europa occidentale. Per quanto riguarda l'organizzazione dei rapporti atlantici e di quelli all'interno della NATO, sono state avanzate delle proposte volte a creare le condizioni di un maggior intervento o di una maggiore autonomia europea, come quella che il comandante della NATO debba essere europeo. Altri istituti, come i vertici, sono invece gia' operanti, anche se non riguardano che in parte le relazioni atlantiche e quelle di sicurezza. Ma e' apparso evidente che proposte e istituti nell'ambito atlantico possono avere un effetto innovatore e una ragionevole efficacia solo se collegati a una previa riorganizzazione politica dei rapporti fra i paesi dell'Europa occidentale.

I paesi europei in questi ultimi anni hanno cercato strade nuove per coordinare meglio i loro comportamenti politici. Una di queste strade e' stata l'istituzione della Cooperazione Politica Europea (CPE), a livello governativo, parallela alla Comunita'. Un carattere politico rivestono poi i Consigli Europei, che dovrebbero coordinare le diverse forme di integrazione e cooperazione che oggi legano i paesi dell'Europa occidentale, massimamente l'azione della Comunita' e quella della CPE. Solo piu' recentemente la preoccupazione di dare all'Europa occidentale una piu' coerente e solida struttura di cooperazione nel campo della sicurezza e' prevalsa, probabilmente

come conseguenza delle vicende legate al negoziato INF e all'installazione di questi sistemi d'arma. La proposta principale e' stata quella di rivitalizzare l'UEO. Questa proposta trova una sua ragione nel fatto che i paesi a tendenza piu' esplicitamente neutralista nell'ambito dell'Europa occidentale, come la Danimarca e la Grecia, non fanno parte di questo organismo. Questa circostanza mette in luce una caratteristica politica importante della proposta e cioe' il fatto che essa volutamente si rivolge solo a quei paesi che intendono associarsi all'impresa. L'idea della geometria variabile sta anche alla base delle diverse proposte di cooperazione industriale avanzate specialmente dalla Francia. Questa idea rivela una intrinseca debolezza del processo di cooperazione, anche se nel recente passato la volonta' di schierare tutti i paesi lungo tutto il processo ha creato indubbiamente ritardi al processo stesso. La debolezza maggiore della proposta di rin vigorimento dell'UEO, tipica dell'intero dibattito in corso, e' tuttavia quella di ritenere che l'istituzione, priva di competenze politiche ed economiche possa esprimere un concetto complessivo di sicurezza e di difesa. Si osserva inoltre che l'UEO, diversamente dall'epoca in cui vide la luce, si troverebbe a coordinare istituzioni militari ben consolidate che solo una sede politica potrebbe piegare a un difficile programma di integrazione operativa e dottrinale.

Il problema fondamentale resta dunque quello di un'intesa politica generale sull'integrazione europea e sull'importante aspetto costituito dalla sicurezza. Non e' un caso se di fronte alla proposta UEO, gli americani, dapprima preoccupati per il significato che la nascita di un'autonomia europea nel campo della difesa avrebbe potuto significare per la NATO, si sono poi tranquillizzati. Essi non credono che la proposta verra' attuata e, anche se lo fosse, pensano che non realizzerebbe nessuna efficacia.

In questo contesto di perdurante incertezza da parte europea, va valutata la necessita' di un coordinamento e di un'intesa prima che i negoziati abbiano inizio o entrino nella fase decisiva. Al contrario, mentre Francia e Inghilterra si sono gia' pronunciate presso gli americani indipendentemente dagli altri partners europei, e il cancelliere Kohl si e' decisamente schierato con la proposta americana, accentuando gli aspetti tecnico-industriali, altri paesi, come l'Italia, stentano a definire un proprio concetto di sicurezza e nessuno reclama l'intesa europea che sarebbe necessaria. Anche il rilancio dell'UEO, che per quanto debole resta pero' un margine su cui gli europei potrebbero costruire una loro posizione nel quadro dei rapporti euro-americani, sembra accantonato nel momento in cui avrebbe invece un'utile funzione diplomatica. La stessa, apparentemente acritica, posizione della Repubblica Federale e' un riflesso di questa scarsa coesione europea. E' evidente infatti che la particolare posizione tedesca sul piano della sicurezza a lungo termine del paese, in mancanza di valide e coerenti posizioni europee, non ha alternative reali a quella di schierarsi come che sia con gli USA. In questo senso, l'Europa occidentale sembra accostarsi a questa nuova scadenza politica del negoziato di Ginevra senza sapere eliminare le sue contraddizioni e quindi col rischio di uscirne insoddisfatta e meno sicura.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

7421

BIBLIOTECA