

IAI8703

STABILIZZAZIONE E DISTENSIONE NELLE RELAZIONI
INTERNAZIONALI ATTUALI

di R. Aliboni e S. Silvestri

Seminario Internazionale
per il 30° anniversario della costituzione di INTERCOOP spa

DISTENSIONE E INTERNAZIONALIZZAZIONE DELL'ECONOMIA:
LE RECIPROCHE INFLUENZE

Taormina, Hotel San Domenico
27 febbraio 1987

Negli anni ottanta la stabilità delle relazioni internazionali globali ha continuato ad essere al centro dell'attenzione pubblica e delle preoccupazioni dei governi.

L'ascesa di Ronald Reagan alla presidenza degli Usa ha dato inizio a un profondo ripensamento del rapporto che nel corso degli anni settanta si era stabilito fra le superpotenze. Questo ripensamento nasceva dall'impressione di importanti settori dell'opinione pubblica americana che i progressi sovietici nel campo dei missili strategici intercontinentali ponessero agli Usa la minaccia di poter soggiacere a un primo colpo. Inoltre, l'attivismo sovietico a livello regionale, culminato nell'invio di un corpo di spedizione in Afghanistan, induceva molti americani a concludere che il rafforzamento strategico sovietico stava già traducendosi in una politica di espansione politica e territoriale. Per ristabilire l'equilibrio l'amministrazione Reagan ha dato il via a un massiccio programma di riarmo e di riaffermazione della presenza internazionale americana, proseguendo e ampliando l'impegno già denso dell'amministrazione Carter nel suo ultimo mandato. Successivamente, ha cercato di combinare le esigenze di rafforzamento strategico con le diffuse aspirazioni al disarmo nucleare proponendo di costituire un sistema di difesa a carattere strategico, la Strategic Defense Initiative.

Tutto ciò, è stato interpretato da alcuni come un legittimo tentativo di restituire stabilità alle relazioni internazionali, mentre da altri -in primo luogo dai sovietici- è stato interpretato come una politica destabilizzante volta a recuperare un'assoluta supremazia strategica. Per questo negli anni ottanta il problema della stabilizzazione strategica desta interesse e preoccupazione.

In questo documento cerchiamo di dare una valutazione della stabilità attuale delle relazioni internazionali e delle sue prospettive di tensione o distensione. Per questo alcune considerazioni preliminari si rendono necessarie.

Stabilità globale e stabilità regionale

I rapporti internazionali continuano a essere valutati dall'opinione pubblica, specialmente da quella dei due blocchi industrializzati, secondo un metro semplicistico: stabilità e distensione vengono fatte dipendere essenzialmente dallo stato più o meno favorevole del controllo degli armamenti concordato fra le superpotenze. Il controllo degli armamenti e l'adozione di più generali misure volte a stabilire fiducia (Confidence Building Measures, Cbm) nei rapporti fra le superpotenze e le loro alleanze sono importanti strumenti diplomatici destinati a stabilizzare la dinamica delle tensioni e impedire che queste si aggravino o si traducano in conflitti aperti. Tuttavia, non sono di per sè sufficienti ad assicurare stabilità e distensione al sistema internazionale nel suo complesso e neppure alle due superpotenze. Il successo della politica di controllo degli armamenti non equivale a una politica di disarmo e, soprattutto, non esclude che la tensione globale si aggravi a causa dell'evoluzione delle crisi regionali.

Conseguentemente, un'intesa fra le superpotenze non esclude situazioni di instabilità a livello regionale e nei rapporti fra singoli paesi, poichè queste instabilità nascono da cause autonome sulle quali le superpotenze non hanno influenza. E' vero però che un'intesa fra le superpotenze può evitare che le potenze regionali utilizzino i contrasti fra le stesse superpotenze ai propri fini provocandone il coinvolgimento, un aggravamento delle tensioni regionali e, in definitiva, anche un aggravamento delle tensioni globali. D'altra parte, molti si augurano che l'intesa fra le superpotenze non porti a un controllo troppo stretto sugli eventi regionali: solo in Europa c'è una consapevole accettazione della limitazione della sovranità e, parallelamente, l'interesse a sviluppare nuove forme di relazioni istituzionali fra gli stati (federalismo, alleanze militari fortemente istituzionalizzate, etc.). Nel Terzo Mondo la situazione è molto diversa.

Per questi motivi, la stabilità globale non può essere considerata isolatamente da quella regionale. Esiste un legame fra i due livelli. Questo legame non è univoco però esiste ed è importante. Ciò ha due implicazioni. In primo luogo, la stabilità dei rapporti internazionali, oltre che al rapporto fra le due superpotenze -il rapporto globale o strategico- è anche affidata alle iniziative regionali di stabilizzazione e al ruolo che le superpotenze possono avere in queste iniziative. Come ha dimostrato il conflitto fra arabi e israeliani e, più recentemente, quello nel Golfo, l'influenza delle superpotenze sui conflitti regionali tende a decrescere e la capacità conflittuale delle potenze regionali, anche a causa di una forsennata e prolungata politica di vendita degli armamenti, si è invece di molto accresciuta.

In secondo luogo, nella gestione del rapporto globale nessuna superpotenza può trascurare questo nesso fra livello globale e regionale. L'Urss ha sempre sostenuto la legittimità di poter agire come uno stato nelle relazioni globali e come la guida della rivoluzione internazionalista proletaria nell'ambito regionale e locale. Gorbaciov, pertanto, non diversamente da Breznev, ha ribadito che qualsiasi accordo sul controllo degli armamenti non "può farsi dipendere dai così detti conflitti regionali". Kissinger giustamente si è

sempre mostrato critico nei confronti di una troppo univoca associazione fra controllo degli armamenti e gestione dei rapporti globali e sosteneva la necessità di un legame ("linkage") fra controllo degli armamenti e gestione delle crisi, specialmente quelle nel Terzo Mondo. Negli anni settanta la distensione fu strettamente associata al controllo degli armamenti, ma il suo collasso alla fine del decennio è stato causato proprio dal ruolo crescente dell'Urss nelle crisi regionali. L'amministrazione Reagan, senza mostrare peraltro una definita coerenza, ha sostenuto la necessità del "linkage".

Distensione e stabilità

Se la distensione appare poco divisibile, anche l'associazione che l'opinione pubblica suole scorgervi con la stabilità è poco regolare. La stabilità strategica non necessariamente riposa sull'assenza o l'affievolirsi delle tensioni. Una stabilità nell'ambito di tensioni affievolite e ben controllate è senza dubbio preferibile a una stabilità basata sulla tensione. Tuttavia, per lungo tempo il sistema internazionale ha subito gravi tensioni tra i due blocchi ma ha anche goduto di una sostanziale e solida stabilità sulla base della supremazia strategica americana.

Un giudizio sulla stabilità e le tensioni internazionali è dunque sempre piuttosto complicato: una situazione di complessiva stabilità può accompagnarsi a forti tensioni; oppure una situazione di stabilità globale può combinarsi con forti instabilità regionali e avere quindi un impatto negativo sulla stabilità globale; oppure, ancora, una capacità troppo accentuata di stabilizzazione da parte delle superpotenze può essere percepita a livello regionale come una situazione di oppressione -l'esistenza di una Santa Alleanza- e aggravare quindi le tensioni prima regionali e poi globali, e via dicendo.

Queste complicazioni vanno tenute presenti nel valutare oggi i processi di stabilizzazione nelle relazioni internazionali, in specie nelle relazioni globali, in una fase nella quale certamente gli elementi di incertezza sono più numerosi che negli anni settanta, le leadership dei due blocchi, dopo aver avviato profondamenti rinnovamenti, appaiono instabili oppure incerte di un sufficiente sostegno politico all'interno dei loro paesi e delle loro alleanze, e, infine, situazioni regionali importanti come quella dell'Europa occidentale, del Medio Oriente e dell'Asia sud-orientale appaiono per molti versi sofferenti e instabili. Nel tenerle presenti, esamineremo prima il rapporto strategico fra le due superpotenze e poi l'influenza delle crisi regionali sul rapporto strategico, in modo da trarne alcune conclusioni sulle prospettive di stabilità in atto e sul loro significato.

Il rapporto strategico

Fra le due superpotenze la situazione attuale è in primo luogo caratterizzata da un interesse di entrambe le parti ad arrivare ad un'intesa sul controllo degli armamenti. Questo interesse ha portato a due vertici, quello di Ginevra e quello di Reykjavik, ma non è ancora riuscito a tradursi in un accordo concreto.

L'accordo raggiunto, ma poi non approvato, a Reykjavik si può riassumere nei seguenti punti principali: a) riduzione delle armi strategiche a 1600

vettori strategici per parte (esclusi i Cruise), per un complesso di 6000 testate, con una rinuncia dei sovietici a includere le armi strategiche inglesi e francesi; b) 0 missili e testate in Europa, da una parte e dall'altra, e un tetto globale di 100 testate Inf per parte, con l'intesa supplementare che tali testate (equivalenti a 33 Ss-20 e 100 Cruise o Pershing II) dovessero venire installate in Siberia orientale e in America, e che i missili in eccesso dovessero essere distrutti; c) inizio entro sei mesi dall'accordo di un negoziato per la riduzione e la eliminazione delle Inf a più corto raggio (Ss-21, -22, -23). Per quel che riguarda il trattato Abm, cioè in pratica la prosecuzione da parte degli Usa della Sdi, l'intesa raggiunta in via preliminare dagli esperti era su un periodo di 10 anni di non denuncia dell'Abm (e quindi di non dispiegamento della Sdi), purchè durante il primo quinquennio si procedesse a una riduzione del 50% di tutti i missili balistici con testata nucleare e durante il secondo quinquennio si procedesse alla eliminazione di tutti i restanti missili balistici con testata nucleare. Ma sulla Sdi l'Urss non ha poi voluto raggiungere nessun accordo e questo ha impedito alle altre intese di essere concluse.

Il mancato accordo di Reykjavik ha suscitato pessimismo. Successivamente, la reazione negativa degli alleati europei della Nato all'accordo sulle Inf, il formale abbandono da parte di Reagan del Salt-2 e la recente politica della Casa Bianca volta ad affrettare la realizzazione di quel tanto di dispiegamento oggi possibile dei sistemi d'arma legati alla Sdi, hanno fatto ritenere che ci sia da parte americana una insufficiente volontà di raggiungere un accordo. Al contrario, il governo sovietico è apparso più interessato a questo accordo e di maggiore iniziativa, almeno sul piano delle dichiarazioni pubbliche. Di fatto sembra che al tavolo negoziale di Ginevra il governo di Mosca abbia fatto alcuni passi indietro, stabilendo ad esempio un collegamento stretto fra tutti i "baskets" della trattativa (in pratica condizionando ogni accordo a quello sullo Sdi). Un passo importante da parte sovietica è stato l'accettazione nella conferenza di Stoccolma (Cde) del principio delle ispezioni in loco su richiesta (anche se tale principio non è stato ancora accettato per il negoziato sulla riduzione bilanciata delle forze in Europa Centrale, Mbfr, e nell'ambito dei negoziati sulle armi chimiche). Ma tutto questo riguarda molto spesso la sola politica di propaganda o il complesso rapporto fra la politica estera e quella interna delle due superpotenze. Nel mezzo della girandola di proposte e controproposte rischia di sfuggire il punto essenziale, poichè, anche se un accordo a Reykjavik non è stato raggiunto, i vertici fra Reagan e Gorbaciov -dopo una lunga latitanza della leadership sovietica- segnano importanti novità sul piano del controllo degli armamenti e della gestione del rapporto strategico. Queste novità debbono essere sottolineate.

In primo luogo, vale la pena di riportare una diffusa e autorevole impressione che è stata ritratta dal vertice di Reykjavik, e cioè che entrambi i protagonisti non si aspettavano che i rispettivi esperti potessero raggiungere accordi tanto numerosi e tanto dettagliati e che in definitiva si sono trovati davanti a una possibilità d'accordo più impegnativa di quella che erano preparati a sostenere nel proprio paese e nei confronti dei rispettivi alleati. Questa difficoltà a realizzare un accordo che pure sembra desiderato si spiega con il divario che esiste fra l'accordo possibile e la dimensione ideologico-propagandistica nel cui ambito le due leadership si muovono.

Reagan ha proposto la Sdi come un tentativo di continuare a perseguire l'obiettivo di un rinnovato rafforzamento delle capacità strategiche americane e, allo stesso tempo, di soddisfare il desiderio degli elettori di sfuggire alla prospettiva dell'olocausto nucleare. Per questo ha promesso un'iniziativa per passare da una capacità strategica basata sulle armi offensive a una capacità basata sulle armi difensive e rendere "impotenti e obsolete" le armi nucleari. Gorbaciov, nel tentativo di ancorare il suo progetto di profonda riforma interna a un forte consenso di politica estera, ha fatto proprio nel discorso del 15 gennaio 1986 il più gigantesco piano di disarmo finora mai annunciato. Entrambi sono arrivati a proposito di Sdi alla formulazione della sua non negoziabilità. Così, quando i due "grandi comunicatori" si sono incontrati, prima a Ginevra e poi a Reykjavik, lo scontro tra le due impostazioni propagandistiche e "visionarie" si è rivelato più forte delle concrete possibilità di accordo. I sovietici non hanno saputo rinunciare alla loro precondizione di una cancellazione del programma di difese spaziali americane, e gli americani non hanno saputo trovare un collegamento negoziale tra la riduzione delle armi strategiche offensive e una eventuale riduzione anche dei sistemi difensivi che dovrebbero opporsi ad esse.

Se questa interpretazione è esatta se ne possono trarre motivi di pessimismo come di ottimismo. Di pessimismo, perchè le basi su cui le due leadership sembrano fondare il loro consenso non appaiono attualmente coerenti con l'accordo possibile. D'altra parte, un accordo appare possibile e non concluderlo potrebbe ironicamente minare il consenso. Esiste, pertanto, per entrambi un problema di diminuire l'accento sulle indicazioni carismatiche e accrescere invece la mediazione, trasformando gradualmente il consenso e la sua base ideologica. Su questo si può esprimere ottimismo.

In secondo luogo, vale la pena di sottolineare, specialmente a proposito dei timori suscitati dalla decisione americana di non continuare a rispettare unilateralmente il Salt-2, che i termini della questione del controllo degli armamenti e del processo di disarmo sono sostanzialmente cambiati rispetto agli anni settanta. Il nuovo processo negoziale, impostato da Reagan e Gorbaciov a Ginevra e Reykjavik, potrà fallire o avere successo, ma comunque è molto diverso dalla logica che animava il vecchio Salt-2 e più in generale il processo di "arms control". Laddove la vecchia pratica dell'"arms control", di cui il Salt-2 era una tipica espressione, prevedeva in sostanza un "congelamento" delle armi strategiche nucleari, rivelatosi poi altamente illusorio per lo sviluppo rapidissimo sia delle armi nucleari di teatro, sia di nuovi tipi di armi strategiche, il nuovo negoziato punta a una riduzione netta (circa del 50%) delle armi strategiche, e possibilmente alla eliminazione di intere categorie di armi nucleari offensive considerate troppo pericolose e "destabilizzanti" come i missili balistici intercontinentali e di teatro. Il nuovo negoziato è in effetti più vicino alla logica del disarmo che non a quella del controllo degli armamenti. In questo senso, la dimensione propagandistica di cui le due superpotenze sono prigioniere nel negoziato ha però il pregio di riflettere aspirazioni reali e, per paradossale che possa sembrare, anche convergenze reali: in fin dei conti entrambi propongono di eliminare le armi nucleari, anche se per farlo enunciano diverse garanzie, la difesa strategica gli Usa e la stabilità della deterrenza l'Urss. Nella bilancia fra pessimismo e ottimismo quest'ultimo punto potrebbe pesare sul piatto dell'ottimismo.

Le crisi regionali

Abbiamo detto che il rapporto strategico è caratterizzato da un comune e più assorbente interesse delle superpotenze per il controllo degli armamenti e il disarmo, ma che questo interesse non riesce ad affermarsi. Questa polarizzazione sul controllo degli armamenti è accompagnata da un'evoluzione delle crisi regionali che non appare favorevole. Ciò è destinato a influire negativamente sulla stabilità delle relazioni strategiche e potrebbe compromettere un'eventuale, non impossibile intesa sullo stesso controllo degli armamenti.

Il governo di Gorbaciov, in linea generale, sembra assegnare importanza a una proiezione politico-diplomatica dello stato sovietico più ampia e differenziata di quella realizzata dal governo di Brejnev. Quest'ultimo invece si è certamente distinto per una maggiore propensione all'intervento politico-militare diretto, in chiave di solidarietà internazionalistica. Gorbaciov, nell'attività internazionale che ha svolto sinora, è sembrato voler dare particolare spazio e preminenza ai rapporti con gli stati dell'Europa occidentale con le sue visite nel Regno Unito e in Francia (cui dovrebbe seguire una in Italia). Inoltre, con il discorso pronunciato a Vladivostok nel luglio del 1986, e le visite dedicate dal ministro degli Esteri al Giappone e alla Cina, sembra aver delineato una politica asiatica e pacifica che i suoi predecessori avevano considerevolmente trascurato.

Le priorità di questo maggior attivismo sovietico non appaiono chiare e stabili. Non è neppure chiaro quanto di questa diplomazia "tout azimuths" sia parte di una visione più responsabile dei compiti e del ruolo dell'Urss in quanto stato e superpotenza e quanto invece sia parte di una politica, più abile di quella del passato, volta a far valere nei confronti degli Usa una maggiore iniziativa e a sfruttare le contraddizioni delle sue alleanze. Questo punto è importante perchè definisce l'atteggiamento sovietico nei confronti delle crisi regionali. In effetti, un atteggiamento di maggiore responsabilità potrebbe favorire quelle intese con gli Usa che finora sono mancate e favorire una più efficace gestione delle crisi in atto.

Stando alle evoluzioni più recenti resta confermato che nell'ambito della definizione del rapporto strategico le crisi regionali decisive non sono né quella dell'America Centrale, né quella del Sud Africa, bensì la crisi del Medio Oriente, quella del Golfo e quella indocinese. Le due crisi del Medio Oriente e del Golfo, in virtù dell'alleanza fra Siria e Iran e del significato eversivo che il nazionalismo islamico riveste nei confronti dell'intero schieramento arabo moderato, costituiscono di fatto una sola crisi, dai contorni estremamente complessi.

In questa crisi gli Usa si trovano a comporre interessi e obiettivi contrastanti: da una parte, l'interesse all'alleanza con lo schieramento degli arabi moderati e la dottrina del terrorismo enunciata da Washington indurrebbero il governo americano ad appoggiare l'Iraq; dall'altra, gli Usa, al di là della repulsione che provano per la politica iraniana, identificano nell'alleanza con l'Iran un loro fondamentale e prioritario interesse strategico. Come si è visto nella recente vicenda delle vendite di armi all'Iran, nell'ambito est-ovest questo interesse strategico per l'Iran batte di

gran lunga l'interesse per gli arabi moderati, anche perchè nella regione mediorientale gli americani continuano a vedere in Israele il fattore che assicura i loro interessi strategici. Per quanto riguarda l'Urss si pongono problemi analoghi ma non così ingovernabili. Tuttavia, un avvicinamento fra Iran e Usa porrebbe a Mosca gravi problemi per quanto riguarda l'Afghanistan, sia nel caso abbiano deciso di restare, sia nel caso abbiano invece deciso di sganciarsi.

In realtà, sebbene con diversa intensità, il conflitto Iran-Iraq è spinoso per entrambe le superpotenze e pone problemi a entrambe: sul piano del terrorismo, della governabilità delle tensioni crescenti fra i rispettivi alleati regionali, sul piano dell'impatto del nazionalismo islamico sulle popolazioni musulmane sovietiche e sulle crescenti correnti di emigrazione verso i paesi occidentali. Esistono numerosi interessi comuni e la possibilità di un accordo. Sembra esistere, inoltre, da parte dell'Urss quell'atteggiamento più responsabile -più volto a sottolineare gli interessi di stabilità dello stato che non quelli all'instabilità dell'internazionalismo proletario- di cui abbiamo parlato in precedenza. Questo atteggiamento si è tradotto in passi politici rilevanti, come la ripresa di contatti con Israele e l'avvicinamento ai paesi moderati della penisola arabica e, più in generale, in una politica più diversificata e flessibile del tradizionale appoggio agli alleati regionali. E' da sottolineare che a questa maggiore e più flessibile iniziativa politica sovietica, dopo il naufragio del piano Reagan e l'evacuazione di Beirut, hanno fatto riscontro crescenti incertezze e assenze degli Usa. La politica antiterroristica dell'amministrazione Reagan si è rivelata malfondata, impraticabile e, infine, anche condotta in malafede. Un accordo sulle crisi del Medio Oriente e del Golfo, oltre a disinnescare uno dei focolai più pericolosi di tensione oggi esistenti, contribuirebbe anche eliminare un punto di grande debolezza del presente rapporto strategico e quindi a renderlo più stabile.

10 2 1941

n° 1. 9352

20