

IAI8933

IL NUOVO QUADRO POLITICO-STRATEGICO INTERNAZIONALE  
E LA POSIZIONE DELL'EUROPA

di Cesare Merlini

(Questo articolo è stato scritto per Il Mulino,  
che lo ha pubblicato nel n.6/1988)

Occorre subito riconoscere che gran parte del merito di quel "nuovo" che sta nel titolo va attribuito al segretario generale del partito comunista sovietico, ora anche presidente dell'Unione. Gli elementi di novità introdotti da Michail Gorbacev nella politica internazionale sono infatti impressionanti: non ci sono solo i vertici USA-URSS, pur ognuno caratterizzato da significativi risultati fra cui si staglia con primaria evidenza l'accordo di azzeramento dei missili a medio raggio del "teatro" europeo; c'è l'avvio del ritiro dall'Afganistan di quella che una volta si chiamava l'Armata rossa; c'è l'accordo di cessate-il-fuoco nel Golfo sotto l'egida dell'ONU; ci sono il compromesso raggiunto in Angola e qualche prima trattativa in Cambogia; eccetera.

L'allentamento delle tensioni (come si dice in russo "distensione", mancando in questa lingua, come del resto in inglese, l'esatta traduzione della parola) viene innanzitutto dall'allentamento della pressione che la politica estera sovietica aveva esercitato crescentemente per oltre vent'anni in vari punti caldi della scena mondiale. E qui sta la differenza principale fra questa distensione e la prima distensione, che fu detta coesistenza competitiva, e dove la competizione aveva finito per prevalere sulla coesistenza.

Naturalmente Ronald Reagan ha la sua parte di merito: per far la pace, come per sposarsi, bisogna essere in due. Il presidente uscente degli Stati Uniti si è dimostrato pronto nel cogliere il mutamento -e con esso l'occasione che gli si offriva- fin dal primo momento, cioè dal vertice di Reykjavik. Certo poteva dire -e ha detto ripetutamente- che tutto quanto succede è conseguenza del fatto che, grazie a lui, l'Occidente si è rafforzato, ha aumentato le spese militari e ha avviato lo spiegamento (deciso in realtà sotto il suo predecessore) di quelle armi nucleari intermedie che ora vengono smantellate. Che si accetti o no questa rivendicazione, resta il fatto che l'ex-attore di Hollywood ha capovolto la sua immagine di "duro" (guerrafondaio, diceva di lui certa sinistra) spiazzando sia molti amici, come il suo ministro della difesa, Caspar Weinberger, che durante il vertice islandese era polemicamente andato in missione altrove e che poi aveva dato le dimissioni, e sia gli alleati europei, colti di sorpresa da uno sviluppo che li toccava da vicino e sul quale non erano minimamente stati consultati in anticipo.

Chi si attiene meno ai fatti e più alle impressioni, interpreta la successione degli avvenimenti come un drastico cambiamento delle influenze stellari, per cui tutta la fortuna che era mancata durante il quadriennio di Carter -una presidenza caratterizzata da una caparbia avversità di circostanze- era stata in realtà messa da parte per il suo successore, il quale per farla propria interamente di quadrienni ne ha fatti due.

Come che sia, la cronaca ha più fantasia delle previsioni e delle analisi politologiche e regala delle sorprese che talvolta non mancano di ironia. E fra le ironie della storia resterà questo presidente, venuto al potere sulla cresta di una lunga onda di destra tale da metter fuori gioco un'intera generazione di liberals americani, che lascia la Casa Bianca dopo il primo vero accordo di disarmo nucleare della storia del dopoguerra e con altre ambiziose intese ormai predisposte; che riporta gli Stati Uniti nel grembo della creatura di Roosevelt, le Nazioni Unite; che perfino sovraintende alla sconfitta di Pinochet in un referendum che nelle speranze di tutti potrebbe avviare il ritorno della democrazia in Cile.

Di nuovo rovesciando l'incerto rapporto azioni-condizioni, la chance di Reagan è stata l'avvento di un nuovo interlocutore nel Cremlino, che ha portato sì diversi cambiamenti nella politica estera sovietica, ma lo ha fatto più sotto la spinta delle esigenze delle riforme interne, di cui è stato portatore, che sotto la pressione di un Occidente forte e unito. Su una cosa almeno, tuttavia, i sovietici hanno percepito la forza dei paesi occidentali e il rischio di essere lasciati indietro: si tratta del nuovo balzo tecnologico, di cui hanno lamentato ovviamente gli aspetti militari (l'SDI), ma temuto soprattutto le ricadute civili (computerizzazione), che potrebbero condannare forse irreversibilmente la loro economia e la loro società a una nuova forma di sottosviluppo.

Data l'origine interna del mutamento gorbacioviano che tante conseguenze ha avuto sulla collocazione storica dell'amministrazione uscente, non stupisce di trovare in Reagan un sostenitore della perestroika. Mi è capitato di assistere al trionfante discorso da lui tenuto a Londra sulla via del ritorno dall'ultimo vertice di Mosca. Se il titolo era "il futuro delle relazioni Est-Ovest", metà di esso fu dedicato ai riconoscimenti e agli auguri riservati al leader sovietico, l'altra metà al panegirico della coesione della forza dei paesi occidentali, primo fra questi la Gran Bretagna dell'ospite Margaret Thatcher. Non una parola sul futuro delle relazioni Est-Ovest. Il ragionamento che sta dietro a questa posizione è semplice: la chiave della situazione può restare a Mosca. Se l'uomo nuovo del Cremlino ha successo, si dovrebbe poter contare ancora sul sottoprodotto estero di un processo interno, che comunque sarà lungo e difficile e che probabilmente renderà il sistema sovietico più dipendente dall'Occidente. Se non ha successo, ciò vuol dire che il mondo comunista non ha speranza, è proprio l'"impero del male". Così si taglia l'erba sotto i piedi dei progressisti-distensivisti e allo stesso tempo si tengono buoni i conservatori nostalgici della guerra fredda. Il che, tra l'altro, ha giovato alla campagna elettorale del suo vice e successore.

Come ci sta l'Europa in tutto questo? Innanzitutto gli europei amano poco i ragionamenti semplici, che dicono semplicisti. E, come al solito, non hanno un punto di vista comune. Quello che hanno in comune è che lo spazio in cui muoversi si è ristretto. Da una parte vi è il rischio che il dialogo fra le superpotenze si sviluppi al punto di disporre dell'Europa senza grande attenzione per le sue preferenze ed esigenze. Niente di nuovo, si dirà: è la sindrome di Jalta. C'è di nuovo che il modo (più che il merito) dell'accordo per azzerare le INF e soprattutto una certa impressione di "stanchezza" degli Stati Uniti a reggere il peso della cosiddetta "deterrenza estesa" hanno più o meno deliberatamente reso ipotizzabile, nonostante le dichiarazioni ufficiali, la fine dell'ombrello nucleare americano quale unica garanzia della pace e della stabilità strategica sul continente, senza che sia visibile all'orizzonte una credibile alternativa o per sostituzione da parte dell'Europa occidentale o per accordo definitivo fra le due europee.

Dall'altra parte la minaccia sovietica si è ridotta, ancorché più nelle posizioni dichiarate che nelle forze spiegate, e gli europei rischiano di essere o comunque di sembrare, l'ostacolo principale della distensione n.2, mentre erano stati protagonisti della distensione n.1 (si pensi alla "Ostpolitik"). Il grado di reversibilità delle riforme nel sistema sovietico per effetto delle resistenze o almeno delle forti vischiosità interne e per effetto delle spinte centrifughe etniche e/o nazionaliste, che è visto con quel certo distacco negli Stati Uniti, è invece vissuto come un elemento di grave incertezza dagli europei.

In questa situazione, che si potrebbe sintetizzare nella formula "minore protezione, minore minaccia", vi sono in Europa le potenzialità di una caduta del consenso interno alla politica estera, sotto le spinte divergenti di attese eccessive e di frustrazioni ingiustificate. E il movimento che caratterizza oggi la scena internazionale esclude una posizione semplicemente attendista. Occorre anzi definire e consolidare il nuovo quadro di sicurezza (sia nel ristretto senso di stabilità dell'equilibrio militare sia in quello più lato delle relazioni politiche ed economiche) nello stesso tempo in cui si definisce il quadro della cooperazione atlantica e occidentale (compreso il Giappone) e il ruolo che una Comunità europea più o meno integrata intende giocare nell'uno e nell'altro.

#### La sicurezza europea: componenti nucleari e convenzionali dell'equilibrio.

In Europa due alleanze si fanno equilibrio. Le componenti delle forze militari dell'una e dell'altra parte non sono tuttavia una per una simmetriche e le loro consistenze sono dettate dalla volontà sia di rispondere a una percepita minaccia (attuale o prevista) sia, inevitabilmente, di conseguire un qualche vantaggio nei confronti del potenziale avversario. Questo comporta che se il collaudato e grosso modo bilanciato processo di crescita degli armamenti è sostituito da un tentativo di riduzione più o meno negoziata, il processo è inevitabilmente complesso ed evidenzia le asimmetrie. Infatti l'accordo è più facile quando riguarda categorie di armi abbastanza isolabili: questo è stato il caso delle INF, che ha tuttavia richiesto l'accettazione (da parte sovietica) di diversi numeri per le due parti. Quando si parla di "componenti" e di "categorie" non si tratta di distinguere solo fra armi nucleari e armi convenzionali: le une e le altre si dividono infatti in sottoclassi, la cui differenziazione ha spesso grande rilevanza strategica.

Un processo di "controllo" (termine ormai invalso anche grazie al suo impreciso significato) e di riduzione degli armamenti richiede pertanto una composizione di passi negoziali su diversi tavoli, non necessariamente ognuno equilibrato, e di passi unilaterali, volti non solo a incoraggiare l'altra parte a "rispondere" ma anche a compensare certi squilibri negoziali.

Ciò premesso, vediamo quali sono le posizioni che da parte europea si devono assumere in relazione a tale processo negoziale, tutelando e se possibile rafforzando la sicurezza nel continente. A tale scopo qui si forniscono quattro indicazioni.

La prima è che, se la deterrenza nucleare resta per il futuro prevedibile ingrediente necessario della prevenzione non solo dei grandi conflitti ma anche di quelli minori, essa può essere mantenuta e forse anche migliorata riducendo il numero delle testate presenti sul continente. Non si tratta di adottare formule equivocate come la "deterrenza sufficiente" o "minima". Si tratta di ripercorrere criticamente il "menu" di tali testate e vedere se tutte hanno un senso strategico. Ora anche in ambiente NATO si cominciano a nutrire dubbi sull'utilità dell'artiglieria nucleare (armi nucleari a brevissimo raggio, dette anche "da campo di battaglia"); la decisione sul loro impiego andrebbe presa fin dai primissimi momenti di un conflitto, senza aver potuto esperire tentativi di composizione (o di minaccia) a livello politico. D'altra parte il non-uso potrebbe dare un'indicazione sbagliata all'avversario. Il solo fatto che si nutrano tali dubbi riduce di molto il loro effetto deterrente. Queste armi vanno ritirate.

Vi sono altre armi nucleari di incerta utilità, come le bombe aerotrasportate a caduta libera. Queste potrebbero essere ridotte di numero e gran parte di quelle che rimangono essere sostituite con testate sempre aerotrasportate ma trasferite sull'obiettivo per mezzo di missili Cruise (ALCM). Riduzione e "modernizzazione" (come si dice quando un'arma è sostituita da una tecnologicamente più avanzata) non sono infatti passaggi da considerare in antinomia fra di loro. Il mantenimento della deterrenza nucleare in Europa è compatibile con tagli sostanziali in alcuni tipi di armi, ma richiede che le rimanenti siano mantenute efficaci in un quadro generale di inevitabile evoluzione delle tecnologie e delle strategie.

La seconda indicazione è che anche in materia di forze convenzionali, pur se in misura molto minore, è possibile concepire delle riduzioni che non diminuiscono le capacità di difesa della NATO. Il motore primo per un simile passo viene da un'antica richiesta americana (risale, nelle sue prime formulazioni, a una ventina di anni fa) di ridurre il numero delle proprie truppe disposte in Europa. Quello che occorre evitare prioritariamente è una prova di forza fra Washington e le capitali europee (che vedrebbero tale ritiro come ulteriore segno di volontà di disimpegno americano) al limite contemplando l'eventualità che proprio queste ultime indichino una disponibilità a discutere tale riduzione, per esempio nella misura di circa un terzo.

E' anche opportuno evitare che da parte europea si finisca per condividere un modo di vedere queste truppe come una difesa elargita all'Europa - modo di vedere assai diffuso, almeno a parole, presso l'opinione pubblica americana. Tali truppe, infatti, sono qui innanzitutto per far sì che la sfera di sicurezza degli Stati Uniti abbia i suoi confini orientali (i più importanti) nel mezzo dell'Europa piuttosto che nel mezzo dell'Atlantico. Ovviamente esse rappresentano anche un visibile pegno per la sicurezza dell'Europa e quindi un fattore decisivo di unificazione dell'Alleanza. Se si sgombrerà il terreno da interpretazioni distorte e se si terrà presente che un tale ritiro parziale di contingenti (il cui acquartieramento in Europa è in gran parte a carico degli europei) non rappresenterà quel risparmio di bilancio che molti osservatori americani sembrano credere, tutta la questione sarà opportunamente sdrammatizzata.

Non si è deliberatamente menzionata la soluzione che da parte degli alleati europei si supplisca con proprie truppe addizionali: gli andamenti demografici in gran parte dei paesi sono in netta contraddizione con questa ipotesi, che inoltre è in conflitto con la tendenza a spostare le risorse di bilancio, di per sé fortemente costrette, verso la qualità piuttosto che la quantità. Alla richiesta americana perché gli europei "facciano di più" per la difesa comune, si deve rispondere - e questa è la terza indicazione - proponendosi di "fare meglio". Ciò è realizzabile principalmente attraverso una maggiore integrazione dell'approvvigionamento in materia di armamenti (ricerca e sviluppo, industria, commesse) e di truppe, le cui missioni nazionali (che per i paesi aderenti sono sovrapposte alle missioni NATO) andrebbero ridotte. Ciò implica che la Francia operi un ulteriore avvicinamento alla struttura militare dell'alleanza e che ulteriori passi vengano compiuti nella direzione di un'integrazione europea anche nel campo della difesa; che si realizzi cioè il famigerato "pilastro europeo" dell'Alleanza atlantica.

Non è invece consigliabile affidarsi eccessivamente alla tecnologia come fattore determinante dell'equilibrio militare fra NATO e Patto di Varsavia, anche se da parte occidentale si dovrà opportunamente operare in modo da mantenere l'attuale vantaggio (dove il riferimento qui sopra circa il premiare la qualità sulla quantità). Tale vantaggio, insieme alla razionalizzazione dell'impiego degli strumenti difensivi, assicurerà una maggiore capacità di resistenza convenzionale e quindi avrà un effetto pre-deterrente, anche senza l'uso immediato di armi nucleari, le quali restano strumento di ponderata minaccia e quindi di vera deterrenza sul "teatro" europeo (cioè prima di contemplare l'uso delle armi "nazionali" americane, quelle disposte sul territorio degli Stati Uniti).

Tutti e tre i passi suddetti (riduzioni contenute delle truppe americane in Europa, rafforzamento delle capacità convenzionali della NATO europea pur senza incrementare gli uomini e rilevante ritiro di armi nucleari accompagnato da modernizzazione di alcuni sistemi nucleari restanti) non sono condizionati da alcun accordo di disarmo. Essi possono essere realizzati unilateralmente, utilizzandoli anche per aumentare il consenso politico presso le opinioni pubbliche dei paesi europei (e probabilmente anche in America). Non si intende dire con questo che i negoziati siano irrilevanti. Al contrario in questo modo l'Europa, e in generale l'Occidente, acquisterebbe in termini di iniziativa su molti tavoli negoziali - e questa è la quarta e ultima indicazione. Infatti, per quanto sopra detto, le trattative traggono beneficio anche da progressi determinati da passi unilaterali, più o meno rispondentisi mutuamente.

Nel contempo si impedirebbe che a Mosca venga nutrita la convinzione di disporre (a seguito del trattato INF) di un potere di veto sulla modernizzazione della armi nucleari occidentali in Europa e, più in là, di rimuovere dal continente l'ombrello della deterrenza nucleare. Ciò aiuta la posizione di quanti in Unione Sovietica si stanno accostando alla concezione occidentale della deterrenza come fattore di pace, dopo tanti anni in cui essa è stata ufficialmente rifiutata, anche se applicata di fatto con la realizzazione di un arsenale nucleare, che è il più grande del mondo.

Un'altra concezione costantemente difesa dagli occidentali rischia invece di entrare in grave contraddizione: è quella che i controlli di verifica costituiscono parte integrante di ogni accordo di disarmo. Il rovesciamento quasi completo delle posizioni sovietiche in questa materia ha generato imbarazzo e resistenze in ambienti militari e industriali occidentali, che si erano adagiati sulla consuetudine del rifiuto di Mosca. Tali resistenze sono state superate sull'ondata di entusiasmo che ha accompagnato il negoziato e la conclusione del Trattato di Washington, ma sono riemerse dopo, sia per quanto riguarda eventuali nuovi accordi in campo nucleare, ma sia soprattutto per quanto riguarda il campo convenzionale, dove Gorbaciov ha lanciato proposte più o meno formali, assai simili a quelle formulate per anni senza successo dalle delegazioni occidentali a Vienna, nel contesto del negoziato cosiddetto MBFR. Questo è un ulteriore esempio della necessità che da parte occidentale vengano definite posizioni ragionevoli e coerenti al fine di condurre proficue trattative con l'altra parte. L'accordo per la definizione del "mandato" della conferenza per il disarmo europeo rappresenta un passo significativo in questa direzione.

Il lettore potrà vedere una contraddizione nel fatto che mentre prima si è detto che non c'è una posizione europea comune su queste questioni, poi si è sempre parlato degli "europei" come soggetto pensante e agente nei confronti sia dell'alleato americano sia dell'interlocutore sovietico. In realtà vi è una gamma di opinioni fra i vari paesi dell'Europa occidentale e ovviamente al loro interno. Prendiamo come riferimento due paesi -Francia e Germania- da ritenere più importanti sia per la loro collocazione geopolitica sia perché determinanti dell'esito dei tentativi di realizzare un "pilastro" europeo più compatto nel sistema atlantico sia infine perché le posizioni dell'ala conservatrice francese e quelle della socialdemocrazia tedesca costituiscono due poli di riferimento fra i quali si possono collocare le altre opinioni rilevanti, con l'esclusione di ali estreme, pacifiste o militariste che siano.

Per la prima ogni ulteriore riduzione delle armi nucleari sul continente rappresenterebbe l'irreversibile "denuclearizzazione" dell'Europa, consegnandola di fatto al controllo di Mosca. Pertanto gli Stati Uniti dovrebbero essere indotti a tenere le loro forze anche nucleari sul fronte avanzato e la Francia dovrebbe rafforzare il proprio deterrente nazionale, anche come strumento di pressione su Washington, avviando se mai qualche collaborazione con la Gran Bretagna, l'altra potenza nucleare europea occidentale. I negoziati con il Patto di Varsavia infine dovrebbero limitarsi alle sole armi nucleari strategiche o intercontinentali e agli eserciti convenzionali, nei quali le riduzioni vanno fatte essenzialmente a Est.

Per la seconda posizione, quella grosso modo socialdemocratica tedesca (e anche laburista inglese e comunista italiana), l'Europa dovrebbe affidarsi alla sola difesa convenzionale, cui verrebbe attribuito un valore deterrente finora affidato alle armi nucleari, anche grazie a un grande sviluppo dei negoziati di disarmo. I sistemi d'arma nucleari sarebbero gradualmente ritirati da una parte e dall'altra, cominciando dalla fascia centrale, e in particolare dalle due Germanie.

Né l'una né l'altra posizione rappresentano quelle dei rispettivi governi. Bonn, per esempio, non si oppone alla necessità di modernizzare le armi nucleari in Europa, anche se fa presenti i problemi politici che incontrerebbe nel caso in cui essa concernesse in missili "Lance" a breve raggio spiegati sul territorio tedesco. Mitterrand, per parte sua, ha corretto la precedente linea francese di diffidenza nei confronti di ogni negoziato per il controllo e la riduzione degli armamenti, in particolare quelli nucleari, e non esclude più il deterrente francese dalla loro prospettiva di medio termine. Intanto Bonn e Parigi hanno rafforzato la loro collaborazione in campo difensivo, anche se la dinamica degli anni 1986 e '87 sembra essere notevolmente scemata in quest'ultimo anno.

Il governo inglese è grosso modo vicino ai conservatori francesi, mentre in Italia prevalgono posizioni prossime a quelle del Cancelliere Kohl, con il ministro degli esteri Andreotti che non fa mistero della propria avversione ai progetti di modernizzazione delle armi nucleari NATO e ancora di più di quelle nazionali francesi e inglesi.

Tuttavia non sono le diversità di posizione sulla difesa e la sicurezza dell'Europa l'ostacolo principale a una più stretta integrazione in questo campo. La "piattaforma" adottata nel novembre 1987 dall'Unione europea occidentale (UEO), di cui sono membri Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Lussemburgo e Olanda, è segno che può essere raggiunto un livello di accordo che sarebbe apparso assai improbabile solo un anno prima (magari anche grazie alla spinta di qualche fattore esterno: in questo caso l'intesa USA-URSS sugli "euromissili"). L'ostacolo principale resta quello che bloccò la CED nel 1954: la gelosia dei governi nazionali nei confronti di competenze che sono tradizionalmente viste come le più centrali al concetto di sovranità. I "funzionalisti" osservano, come al solito, che pragmaticamente si può procedere armonizzando le posizioni e la funzione farà l'organo. A ciò si oppone il fatto che i timidi passi verso la cooperazione in questo campo vedono una proliferazione di iniziative multilaterali (UEO, IEPG in seno alla NATO, Cooperazione politica in seno alla Comunità) e bilaterali (Consiglio franco-tedesco e altre più modeste intese).

Nell'ipotesi che si possa comunque fare qualche progresso se si ha una posizione abbastanza comune circa il da farsi, per esempio seguendo le quattro indicazioni prima proposte, quali sono i passi da compiere allo scopo di strutturare un po' meglio la cooperazione europea? Innanzitutto occorre che le iniziative bilaterali abbiano carattere aperto alla partecipazione di altri, e questo vale in particolare per quelle promosse dalla Francia, che manifesta una eccessiva preferenza per il bilaterale. In secondo luogo l'UEO va rafforzata e nello stesso tempo considerata come un ponte verso la più completa dimensione della Comunità europea. In terzo luogo quest'ultima dovrebbe gradualmente attrezzarsi per affrontare le materie della politica estera comune e della sicurezza. Come si vedrà nel seguente capitolo, questo approccio intende anche rispondere all'esigenza di realizzare una sicurezza europea in senso lato ("comprehensive security"), cioè non puramente militare.

### Il quadro complessivo dei rapporti est-ovest

E' ora divenuto evidente che le riforme sostenute da Gorbacev devono vincere tre tipi di resistenze in Unione Sovietica e presso i paesi alleati. Una è la prevista opposizione della "vecchia guardia" e dei burocrati sia a Mosca sia nelle capitali dell'Europa dell'est, dove gran parte della leadership è pervenuta al vertice durante gli anni di Breznev. La seconda è l'insoddisfazione popolare per i risultati a breve della perestroika, soprattutto in termini di disponibilità di beni di consumo, insoddisfazione anch'essa prevista ma non nella misura che sta acquistando. La terza resistenza ha assunto una dimensione di molto superiore alle previsioni ed è l'agitazione etnico-nazionalista che è emersa alla periferia dell'Unione Sovietica (stati baltici e repubbliche asiatiche) e fra i paesi est-europei ed al loro interno.

Le reazioni dell'Europa occidentale alla prima sono quasi unanimi: per dirla in breve, le opinioni pubbliche stanno per Gorbacev contro Ligacev. Per quanto riguarda la seconda resistenza, c'è diffusa comprensione per il malcontento popolare, ma nello stesso tempo l'impressione è che le riforme economiche richiedono tempo e spirito di adattamento (è normale che si predichi pazienza agli altri più che applicarla in casa propria).

Le reazioni al movimento etnico-nazionalista sono decisamente ambigue. Da una parte non ci può essere ovviamente alcuna simpatia per misure oppressive da parte di Mosca nei confronti di popolazioni, che quasi sempre son state deportate, sfruttate e/o decimate sotto il giogo di quello Stalin, di cui la stessa leadership sovietica attuale ha formulato una severa revisione critica. Ci si attende che la glasnost sia applicata in questi casi, che ne rappresentano un test. Non solo qualsiasi invio di truppe sovietiche per ristabilire l'"ordine" in un paese satellite sarebbe visto come un tradimento dell'immagine che Gorbacev ha accuratamente costruito di sé, ma si sono perfino nutrite temporanee (ingenue?) speranze che il revisionismo storico includesse la Primavera di Praga nel ventesimo anniversario dell'estate scorsa. Invece è venuta la doccia fredda della riaffermazione ufficiale della "legittimità" dell'intervento.

Dall'altra parte questi movimenti etnici e nazionalisti all'interno dell'impero sovietico potrebbero portare gravi fattori di instabilità piuttosto che diminuire la distanza fra l'est e l'ovest. Sia la rivoluzione ungherese del 1956 che il movimento cecoslovacco per un nuovo socialismo del 1968 recavano prospettive di un pluralismo politico che attrassero una grande solidarietà in occidente, solidarietà rimasta tuttavia del tutto impotente quando l'una e l'altro vennero duramente soffocati. Ora questo strano quartetto polacco (un partito comunista screditato, un generale-autocrate alquanto ambiguo, un sindacato populista e una chiesa cattolica in funzione mediatrice), che suona sul piano inclinato della decadenza economica, costituisce motivo di grave incertezza per gli europei occidentali. Si tratta dell'inizio di un pluralismo? Che tipo di pluralismo? Dove sono le risorse economiche per sostenere la transizione?



Per non parlare del regime rumeno, mezzo stalinista e mezzo medioevale, che sembra deciso a portare il paese nella schiera dei "paesi in via di sottosviluppo", o del preoccupante conflitto sulle minoranze etniche di confine fra Budapest e Bucarest. Ormai più nessuno si riferisce a un modello Ceaulescu di autonomia da Mosca. I paesi centrali -Germania occidentale, Cecoslovacchia e Ungheria- guardano a questi loro "fratelli" ai fianchi con una superiorità che non è del tutto convicente. Le loro economie, più o meno riformate secondo diversi compromessi nazionali fra i principi comunisti e quelli del mercato, non sono poi tanto più solide. I loro atteggiamenti verso i tentativi gorbacioviani di riforma sono al meglio ambigui o perfino sprezzanti (per es. nella DDR).

L'Europa occidentale, nel contemplare le proprie future relazioni con questi paesi, può scegliere fra due modelli di comportamento, che, prendendo a prestito la terminologia dei fisici, potremmo chiamare "magnetico" e "induttivo". Nel primo caso si tratterebbe di operare al fine di attrarre gradualmente (cioè cominciando dall'Europa centrale) questi paesi nella sfera ed eventualmente nelle stesse istituzioni della Comunità europea. Il risultato di questo atteggiamento sarebbe quello di non più rispettare i "legami organici" di kissingeriana memoria, cioè il riconoscimento, invalso durante la distensione n. 1, della sfera di influenza sovietica e dei legami istituzionali (Comecon e Patto di Varsavia) fra Mosca e i suoi satelliti. Autorevoli voci si levano in Europa e negli Stati Uniti in questa direzione. Con la consueta prudenza vaticana, Giovanni Paolo II nutre evidente simpatia per questo modello. L'onere economico, d'altra parte, e i possibili effetti divisivi all'interno della Comunità (innanzitutto, rilancio dell'unificazione tedesca) sono facilmente intuibili. E' possibile che l'attuale ipotesi di una prossima adesione dell'Austria alle istituzioni di Bruxelles costituisca la cartina di tornasole di una prospettiva di questo tipo.

Il secondo modello mira invece a "indurre", cioè consentire o perfino favorire, lo sviluppo economico e la riforma politica all'interno del blocco sovietico, di cui almeno temporaneamente si riconosce l'opportunità del mantenimento. Anche in questa direzione si levano voci e si esplicano iniziative. Grosso modo si può dire che il recente accordo fra la Comunità europea e il Comecon si muove secondo questa logica, anche se accompagnato da sviluppi almeno altrettanto importanti fra Bruxelles e le singole capitali dell'Europa dell'est, prima fra queste Mosca, che ha stabilito un ufficio di rappresentanza presso quella comunità, una volta definita strumento dell'imperialismo capitalista. Ci si chiede se l'Occidente ha interesse a favorire un'ulteriore integrazione economica nell'altra Europa; se questo favorirebbe le riforme e contrasterebbe le tendenze etnico-nazionalistiche sopra dette. Ci si chiede infine se la sicurezza occidentale ne risulterebbe rafforzata.

In tutte le situazioni in cui in occidente si riconosce la necessità (anche se poi non se ne trova la volontà) di un trasferimento di risorse, si invoca il precedente e si utilizza l'etichetta del Piano Marshall. In Italia è nato il dibattito se la formula dovrebbe essere applicata ai paesi dell'est o ai paesi in via di sviluppo, dimenticando che non esistono le condizioni per piani Marshall dell'un tipo o dell'altro. Iniziative del genere richiedono la disponibilità di grandi risorse e la presenza di un centro di potere che gestisca il piano.

La Comunità dispone forse nel suo complesso delle risorse, ma non della delega di potere necessaria a giocare un ruolo anche lontanamente comparabile con quello degli Stati Uniti negli anni '50. Infine, se si tratta di relazioni economiche con l'est, il contenuto politico di tali relazioni è così grande che le istituzioni di Bruxelles, malgrado l'Atto Unico, non possono assumerne la guida, se non marginalmente.

Del resto le due principali preoccupazioni economiche che si percepiscono oggi in Europa occidentale, la riduzione dei deficit pubblici e i preparativi per il Grande Mercato di fine 1992, non aiutano ambiziose proiezioni all'esterno. L'attrazione dei mercati est-europei resta, ma restano anche gli ostacoli al commercio, alla cooperazione industriale e ai pagamenti. Il tutto si riduce essenzialmente a due questioni: a) alla disponibilità di crediti a favore delle industrie occidentali che esportano, crediti di cui si deve decidere se sono agevolati o no; b) al problema dei controlli e dei limiti posti alle esportazioni di tecnologie avanzate, che possono essere dirottate verso impieghi militari (è la vexata questio del COCOM). Come è noto, per l'una e per l'altra, Washington tende a una posizione molto restrittiva mentre gli europei ritengono tale rigore esagerato e dannoso per le loro industrie.

Infine vale la pena ricordare che per pura coincidenza storica il movimento che si è determinato sulla scena sovietica ha un singolare parallelo con quanto avviene sulla scena cinese. Due regimi hanno avviato un riesame critico dei loro rispettivi passati e cercano di imporre riforme (che sono relativamente semplici dal punto di vista concettuale eppure difficilissime da realizzare) su gigantesche burocrazie e su opinioni pubbliche, che non hanno l'abitudine di esprimere apertamente una propria opinione. Ci sono certamente differenze fra i due casi, una essendo l'età dei due riformatori: l'uno ottuagenario, che ispira il cambiamento con pronunciamenti quasi testamentari, e l'altro arrampicatore cinquantenne che spera di guidare una generazione e dare il proprio nome a un'era. D'altra parte il quadro economico sociale sembra essere più facile in Cina perché più flessibile, che in Unione Sovietica. Resta il fatto che la Repubblica popolare cinese costituisce una variabile più importante che in passato proprio per quanto succede in Unione Sovietica, sia per l'opzione alternativa che rappresenta politicamente ed economicamente per l'Occidente (e qui l'inclusione del Giappone è d'obbligo più che mai), ma anche per le incertezze che un'eventuale riavvicinamento con Mosca può comportare per gli equilibri mondiali.

#### L'Europa e il futuro delle relazioni occidentali

Le prospettive di cooperazione con l'est generano problemi fra i paesi occidentali, come è inevitabile. Quando Reagan ha avviato il negoziato di disarmo concernente i missili nucleari intermedi, vi è stato sospetto in Europa, come prima si è visto. Quando i leader europei vanno a Mosca e stabiliscono accordi (prevalentemente economici) vi è sospetto a Washington, anche se nessuna capitale europea sembra deviare dalla "retta via" definita in ambito NATO per quanto riguarda la difesa e la sicurezza.

Questa situazione è indice del crescente legame fra economia e sicurezza nelle relazioni fra Stati Uniti, Europa e Giappone. Legame non nuovo, se si pensa ai vari "cesti" della CSCE, ma che diventa più evidente per due ragioni. Innanzitutto per la natura delle riforme intraprese in Unione Sovietica, che sono principalmente interne ed economiche, e i loro riflessi sulla politica estera di Mosca, la quale pone la propria candidatura a partecipare ad alcune principali istituzioni economiche internazionali. In secondo luogo per il crescente ruolo internazionale giocato dai due partner principali degli Stati Uniti, Giappone ed Europa occidentale, che hanno strumenti e capacità economiche maggiori che in campo militare, ma che sono sottoposti a pressione da parte di Washington per fare di più per la sicurezza comune. Un caso evidente è stato quello della crisi del Golfo, nel quale le capitali europee (anche Bonn, pur se in modo indiretto, e in misura minore Tokyo) hanno risposto positivamente alle sollecitazioni americane e hanno siluppato una presenza non marginale.

Il legame fra economia e sicurezza non riguarda solo l'asse est-ovest. L'aiuto allo sviluppo ha importanti effetti di stabilizzazione e se ne vedrà la prova verificando le conseguenze del grosso incremento del contributo giapponese. Un caso-studio è già quello dell'accordo fra Stati Uniti e Filippine per la base militare americana, accordo sbloccato dal pacchetto di aiuto economico assicurato da Tokyo al governo di Manila.

Per ritornare al Golfo, si può notare che questo può essere il nuovo importante caso-studio. Ancorché precario, il cessate-il-fuoco resiste da diversi mesi, ma la pace non viene stabilita. I fattori economici appaiono di grande rilevanza sia per il fatto che i paesi precedentemente in guerra sono precipitati in situazioni economiche disastrose, sia perché l'area continua ad essere una sorgente di grande importanza di petrolio e di gas, consumati in occidente. Anche qui, come per il blocco sovietico, l'aiuto economico non deve tradursi in un rafforzamento delle capacità militari. Anche qui Stati Uniti, Europa e Giappone hanno interessi comuni, ma anche diverse valutazioni. Il rischio del resto non è solo quello del ritorno alla guerra. Un'eventuale indesiderata nuova corsa regionale agli armamenti vedrebbe nascere un problema non solo di quantità ma anche di qualità (per es. acquisizioni di missili a più lunga portata), che renderebbe più difficile circoscrivere il conflitto. Se si tiene infine conto della drammatica situazione dei due paesi confinanti, Afghanistan e Pakistan, che si trovano entrambi sull'orlo della guerra civile e confrontati con la necessità di risalire erte chine economiche, tutto appare come estremamente difficile e complesso e non trattabile con strumenti solo militari. L'Europa e l'Occidente non possono starsene in disparte da una situazione che ha rilevanti conseguenze per la sicurezza internazionale e che costituisce un test per la distensione n. 2.

Il legame fra la distensione e la crisi del Golfo non è determinato solo dal ritiro sovietico dell'Afghanistan. Più importante ancora è il nuovo atteggiamento di Mosca (e di Pechino) nei confronti delle Nazioni Unite. Il consenso realizzato in seno al Consiglio di sicurezza è stato determinante per la realizzazione della tregua. I governi europei potrebbero ora trovare più difficile realizzare la pace. Come osservato, gli strumenti politici diplomatici ed economici a loro disposizione devono essere armonizzati. Il dialogo fra la Comunità e il Consiglio di Cooperazione del Golfo va ripreso, senza essere frenato da interessi settoriali (le compagnie petrolifere), come è avvenuto nel p a s s a t o .

Inoltre lo speciale Gruppo di lavoro che è stato creato in seno all'UEO dovrebbe essere fatto operare in parallelo, o in alternativa, alla Cooperazione Politica Europeo.

La presenza di navi europee nel Golfo con un certo (limitato) grado di coordinamento e i suddetti passi - sperabilmente iniziali - per una maggiore cooperazione europea nel campo della difesa sia a livello bilaterale sia a livello multilaterale indicano che i riferimenti alla necessità di un crescente ruolo nel campo della sicurezza internazionale non incontra sordità presso i governi e che perfino le opinioni pubbliche, per quanto divise, non sono totalmente e irreversibilmente contrarie. Dunque, l'allarmismo passato circa un'imminente "finlandizzazione" dell'Europa occidentale si sono dimostrate infondate. Se c'è una qualche prospettiva di "finlandizzazione" oggi, essa riguarda più l'altra parte dell'Europa che questa.

Naturalmente vi è, come sopra detto, la sensazione di una minore minaccia proveniente dall'Unione Sovietica e dal Patto di Varsavia. La popolarità dell'accordo di azzeramento delle INF è diffusa, per quanto distribuita diversamente nei vari paesi. Il fatto rimane, tuttavia, che se la decisione di installare i Cruise e i Pershing-2 fu presa (non senza difficoltà) durante gli anni di Breznev, l'invio di navi nel Golfo è stato concordato mentre già Gorbacev era al Cremlino. Ancora più recentemente, l'Italia ha dato il proprio accordo ad ospitare la base principale degli F-16 della NATO, che doveva essere rimossa dalla Spagna, con un grado di controversia interna quale ci si può normalmente aspettare in decisioni di questo genere, niente di più. Oggi il problema più grosso non è il pacifismo, ma i severi limiti di bilancio.

E domani? La precedente discussione dimostra che la richiesta americana che gli europei dovrebbero fare di più per la comune sicurezza ha riscontrato una consistente risposta. Il gran parlare che di nuovo si fa di un "pilastro europeo" nell'Alleanza Atlantica è significativo, ma non consente di essere molto chiari sul significato da attribuire in termini pratici a una tale ipotesi.

Come sopra descritto, gli attuali tentativi di cooperazione europea in materia di difesa non indicano una base (istituzionale) su cui appoggiare un tale pilastro. Inoltre ci sono i problemi cosiddetti "fuori area" -una definizione derivata dall'area di competenza della NATO - e non è chiaro se i paesi europei intendano estendere al "fuori area" una cooperazione più istituzionalizzata. Comunque è probabile che il problema principale resterà pur sempre come rendere questo eventuale pilastro europeo compatibile col più grosso pilastro americano, di modo che entrambi sostengano l'alleanza.

Nell'affrontare tale problema, non è male innanzitutto tenere d'occhio il modo in cui gli Stati Uniti vedono una più stretta integrazione europea. Se ci si limita alla facciata, si può dire che il sostegno non è mai mancato. In realtà, a partire dagli anni '70, una certa disillusione, talvolta una vera e propria riserva (per esempio da parte di Kissinger) si sono venuti manifestando. Recentemente si è diffusa in America una esplicita preoccupazione per il Mercato Unico del 1992, come una potenziale "fortezza Europa" chiusa e protezionista. D'altra parte la percezione che un'Europa solidale resta un fattore di forza e di sicurezza per l'America non è svanita, come il compiacimento del governo di Washington per la "piattaforma" UEO ha dimostrato.

In secondo luogo è non meno utile analizzare il processo di consultazione come si è sviluppato negli anni fra la capitale americana e quelle europee. E' una storia lunga e talvolta tormentata. In breve, si osserverà qui solo che vi è stato un qualche miglioramento nel passaggio dalla prima amministrazione Reagan, caratterizzata da frequenti passi unilaterali e conseguenti tensioni, alla seconda. Tanto che durante la campagna elettorale le cancellerie europee si sono chieste se il cambio di presidenza, quale che fosse, avrebbe comportato l'inizio di un nuovo periodo difficile.

Il nodo principale non è più solo quello tradizionale del grado di cooperazione fra le due rive dell'Atlantico rispetto al grado di autonomia rivendicato dagli europei, ma come potranno realizzarsi forme di co-decisione, quale logica conseguenza di un più attivo ruolo della componente europea; se ciò coincida con l'ipotesi del "pilastro europeo" e la rafforzi, oppure no. Tutto questo è problema aperto, sul quale vi è da una parte e dall'altra dell'Atlantico una certa esitazione a inoltrarsi, per le possibili conseguenze divisive che può avere. Nell'estate scorsa un Panel del Congresso americano (Senato e Camera) ha studiato il problema della ripartizione degli oneri nell'alleanza ("burden-sharing") e in un rapporto finale, che non brilla per chiarezza, è inserita la seguente frase: "Il Panel ritiene che "burden-sharing" è anche "power-sharing" e che nella misura in cui gli alleati si assumono più responsabilità nella loro difesa, gli Stati Uniti dovrebbero essere pronti a cedere alcuni poteri di decisione e di controllo".

Una posizione di questo genere può essere letta sia, ottimisticamente, in termini di una effettiva disposizione per un rapporto di "partnership" (di kennediana memoria) fra i due pilastri, sia, pessimisticamente, in termini di ritiro americano dagli impegni europei. Le ricorrenti polemiche reciproche sulle "fortezze" sono indicative di un soggiacente sospetto "divorzista". I grandiosi progetti per uno "scudo stellare" che proteggesse l'America dai missili sovietici, nutriti dall'amministrazione Reagan, e ora in gran parte abbandonati, avevano alimentato in Europa il sospetto che si trattasse di un ritiro nella "fortezza America", sospetto accentuato dall'accordo per il ritiro delle armi nucleari NATO che potevano colpire il territorio sovietico. Ora, negli Stati Uniti si ritiene che l'ambizioso programma della Comunità europea di realizzare un Grande Mercato, totalmente integrato alle sue varie componenti, per la fine del 1992, possa nascondere la volontà di realizzare una "fortezza Europa", le cui mura sono in realtà barriere protezionistiche. E i giapponesi, la cui economia è esplosa per effetto dell'export, non mancano di esprimere la loro parte di preoccupazione.

Il nuovo presidente troverà questo problema dei rapporti interatlantici sul tavolo del suo ufficio della Casa Bianca, in posizione non meno preminente di quello dei rapporti Est-Ovest. E il dossier, in questo caso, sembra assai meno ben preparato di quello che ancora gli ultimi incontri Schultz-Shevardnadze hanno predisposto sui negoziati di controllo e riduzione degli armamenti. Con il rinnovato vertice statunitense le capitali europee avranno il loro lavoro per dissipare l'atmosfera di sospetti incrociati, che in quest'articolo si è cercato di descrivere, o di renderla per lo meno compatibile con la continuità di un'alleanza che non è certo nuova alle crisi e alle tensioni.

Il riferimento al Giappone ci ricorda che questo paese è diventato ormai un terzo partner occidentale che ha tutti i requisiti per essere un terzo pilastro. Che genere di pilastro? La forza giapponese, come è ben noto, è tutta economica. Dovrà restare sempre così? Il dibattito in quel paese se esso deve divenire la potenza n° 1 nel mondo o restare la potenza n° 2 è poco noto da noi. Sollecitazioni diverse, talvolta contraddittorie si rivolgono al paese del sole nascente. Da una parte (prevalente in USA) lo si esorta a scavalcare i limiti costituzionali (che per altro gli furono imposti) e potenziare le proprie capacità militari, cioè, come gli Europei, "fare di più per la sicurezza comune". Dall'altra si suggerisce una maggiore integrazione fra economia e sicurezza, di modo che le potenze economiche svolgano il loro ruolo internazionale in quanto tali. Gli stessi giapponesi si chiedono se devono continuare a giocare "a tutto campo", cioè a livello mondiale, o agire con particolare intensità a livello regionale, nel senso di favorire lo sviluppo e la stabilità nel Pacifico e nell'Est asiatico. Qui si propende per il secondo corno di entrambi i dilemmi e si ipotizza un Giappone, che si muove in sintonia con la Comunità europea, in quanto potenza prevalentemente economica e con una specifica vocazione regionale, pur sempre legato agli Stati Uniti e, per essi, all'Alleanza atlantica e quindi inserito in un sistema di sicurezza ormai collaudato, e non impedito a continuare a sviluppare le più ampie relazioni economiche che ha efficacemente intrecciato.

Recentemente, il Ministro degli esteri Andreotti, un po' in chiave di "boutade", come gli è abituale, ha lanciato l'idea che i futuri cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU, debbano un giorno essere gli Stati Uniti, l'URSS, la Cina, la Comunità europea e il Giappone. E' una "provocazione", come adesso si dice, da raccogliere anche per il breve termine, nel senso che da parte europea si dovrebbe sviluppare un'azione più efficace e coerente al fine di rafforzare il ruolo delle Nazioni Unite. E' probabile che Tokio non eviterebbe a far la propria parte.

Solo uno o due anni fa qualunque discorso circa il bisogno di rivitalizzare la politica occidentale nel "Palazzo di vetro" era accolto con scetticismo. L'amministrazione americana aveva assunto una linea di disimpegno, politico e finanziario. Le voci in Europa per rimpiazzare gli Stati Uniti erano rare e poco convincenti. Ora l'ONU sembra aver ripreso vigore e ha avuto qualche successo nelle sue opere di mediazione. Si è già detto all'inizio dell'importanza a questo proposito della nuova politica estera sovietica (e cinese). Forse, vi sono segni che anche da parte dei paesi non allineati si cominci a vedere in questa istituzione non solo una camera di risonanza di posizioni protestatarie e assembleari.

L'occasione va colta fino in fondo da parte occidentale e in particolare da parte dell'Europa e del Giappone, che potranno dover far fronte, anche in questa sede, a esigenze di "burden-sharing". Ma il rapporto costi/benefici non è poi così scoraggiante.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

---

n° inv. 9517  
30 GEN. 1990

---

BIBLIOTECA