



IAI

# *Istituto Affari Internazionali*

## **1965 - 1990**

**EUROPA '90**  
verso un nuovo ordine internazionale

*Gruppo di lavoro:*

**SICUREZZA E DISARMO**

*Relazione introduttiva di*

**ROBERT HUNTER**

Robert E. Hunter\*  
(202) 775-3270  
4 novembre 1990

## L'EUROPA NEGLI ANNI 90':

### SICUREZZA E DISARMO

#### Lo scenario

La fine della Guerra Fredda ha decretato anche il crollo della struttura filosofica della sicurezza europea. Il prodotto di oltre quarant'anni di sforzi, il lento accrescimento di abitudini mentali sul modo in cui le cose funzionano è stato spazzato via. Previsioni, certezze, fatti di routine quotidiana di politica europea - tutto sparito. Quindi non dovrebbe destare sorpresa che alcuni commentatori occidentali compiangano la fine della Guerra Fredda, bramino i suoi netti contorni di pensiero e le formulazioni precise, i suoi paradigmi di analisi strategica i quali, anche se incomprensibili ai comuni mortali, hanno fornito una chiarezza di percezione che ha consentito ai governi di stare in agguato di anno in anno quantomeno con la sensazione di che cosa erano.

Questo ritorno indietro alla Guerra Fredda, una dilatazione dei pericoli una volta imponenti ed ora sicuramente superati, e

---

\*Robert E. Hunter è Vice-Presidente per i Programmi Regionali e Direttore degli Studi Europei presso il Centro per gli Studi Internazionali e strategici a Washington, D.C.

quindi ridimensionati nella memoria, rappresenta indubbiamente una posizione priva di significato, una mancanza d'immaginazione su quello che sarebbe potuto accadere e, in realtà, sui costi sopportati delle popolazioni le cui libertà e flessibilità erano rigidamente limitate. E' degno di nota che alcuni apprezzino la struttura della Guerra Fredda più alla sua fine di quello che altri fecero al suo inizio, quando esisteva almeno un argomento per entrare in un patto relativo ad una politica, che era preferibile al caos umano dell'ultima e della più distruttiva guerra dell'umanità. Che cosa erano alcune limitazioni relative alle possibilità politiche - imposte dalla divisione formale dell'Europa - in confronto all'enormità del 1939-45?

Tutta l'ambivalenza troppo diffusa sulla fine della Guerra Fredda riflette un altro tipo di mancanza d'immaginazione: il radicato credo nella potenza delle idee, più correttamente nelle idee ed ideali liberali, in quei valori occidentali che rappresentano il retroterra, il dato-per-scontato- della vita quotidiana nelle nazioni democratiche, ma che provoca anche un qualche imbarazzo nel raccontare. Il fatto è che l'Occidente è rimasto molto sorpreso di fronte all'apertura del muro di Berlino e al crollo dei regimi comunisti come i domini - un'immagine presa in prestito dai una volta temuti trionfi comunisti-nazionalistici nel sud-est asiatico - , non solo per la grandiosità delle decisioni strategiche adottate da Mikhail Gorbaciov e dagli altri uomini del suo gruppo; ma anche perché vicino a casa così tanto fiato era uscito fuori dalla fede in

quegli stessi valori occidentali che aveva sostenuto le popolazioni libere. La vergogna è che ha messo e tirato fuori la gente dalle prigioni comuniste, senza nessun beneficio delle economie ricche, con una scarsa erudizione formale delle tradizioni democratiche dell'Occidente, per creare le prime autentiche e vincenti rivoluzioni pluralistiche nella viva memoria europea.

In occidente, George Orwell e Jeane Kirkpatrick lanciarono i loro terrificanti anatemi, l'uno mettendo in guardia dall'assalto dello stato dato che non ci poteva essere ricorso contro di esso una volta decretata la sua vittoria; l'altro, forse per aggiudicarsi dei punti nel dibattito partigiano americano, negando qualsiasi speranza di auto-liberazione dai regimi totalitari. Entrambi questi profeti avevano completamente errato sullo spirito umano.

Le valutazioni sulla futura sicurezza europea devono quindi partire da premesse diverse da quelle così prevalentemente diffuse durante gli ultimi quattro decenni. Infatti, spingendo lo studio della storia un pochino più indietro si può trovare l'ispirazione per guidare i passi degli statisti nel futuro. Né l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) né il Patto di Varsavia, assieme alla panoplia degli accordi supplementari e delle strutture sviluppate, sono scaturiti dai detriti della seconda guerra mondiale. Si sono originati in un momento successivo; in realtà si sono enucleati qualche tempo dopo che la divisione dell'Europa che emergeva, cominciò a

militarizzarsi ,se non ancora con armi vere e proprie, almeno nello spirito: come nella la classica battuta che circolava i primi tempi della creazione della NATO, che paragonava la NATO alla Venere di Milo "tutta FORMA e niente armi"\*. All'inizio, le preoccupazioni relative alla sicurezza in Europa, almeno viste nella prospettiva occidentale, erano di carattere economico e politico - su come la gente avrebbe raggiunto un livello di sussistenza e se avrebbero avuto dei governi eletti da loro. Non è un caso che il Piano Marshall venne prima del Trattato di Washington - il primo rifletteva una necessità prioritaria - in realtà il fattore più importante alla fine degli anni Quaranta per la determinazione del futuro dell'Europa. La garanzia politica degli Stati Uniti rappresentata dal Trattato di Washington era un puntello agli sforzi che si dovevano compiere per far funzionare il Programma di Ricostruzione Europea e per ratificare il successo sul comunismo già raggiunto in Francia e in Spagna. Ci vollero due anni (meno due giorni) e l'inizio della guerra di Corea prima che la NATO prendesse la forma di Comando Alleato in Europa.

Oggi, questa lezione sulle priorità nell'analizzare la natura della sicurezza è stata sottolineata da una delle più significative caratteristiche del cambiamento in atto: il confronto Est-Ovest nell'Europa Centrale è crollato nel corso del 1989 e al momento attuale è quasi universalmente ritenuto inesistente; tuttavia tutto questo si è verificato con la partenza di non più di una manciata di forze o armi sovietiche. Perfino oggi, la maggior parte della vantata forza militare

strategica sovietica nell'Europa Centrale e nell'Est, compreso il formidabile Gruppo di Forze Sovietiche in Germania (GSFG), - il quale oggi, per ironia della sorte, è nutrito e vestito dal Tesoro tedesco - rimane in loco.

Questo è un prezioso punto di partenza per considerare il futuro della sicurezza europea in quanto contribuisce a guardarsi dal valutare nuovamente tale fenomeno politico o stato di cose principalmente in termini militari. Forse in un dato momento del futuro si manifesterà la necessità di preoccuparsi degli aspetti militari della sicurezza; un conflitto è ancora possibile; la natura umana non è cambiata; le stranezze della storia possono confondere questa generazione o la prossima o la prossima ancora come ha fatto con quelle del passato. La prudenza detta che il fattore militare sia appropriatamente considerato. Ma questo non è sicuramente il punto di partenza.

In realtà per arrivare al punto di partenza per guardare al futuro bisogna considerare il passato, in termini di prodotti scaturiti dal confronto della Guerra Fredda nell'Europa Centrale. Più importanti, dal punto di vista occidentale, sono le forze sovietiche che continuano a stazionare nell'Europa Centrale e nell'Est. Non vi è bisogno di molta immaginazione per asserire che la priorità maggiore risiede nella certezza della loro rimozione. Questo non è tuttavia un esercizio di classico controllo sulle armi - ma principalmente un tentativo di ridurre i rischi di un conflitto. In realtà, il controllo degli armamenti, almeno nell'ambito di quanto conosciuto e praticato

nelle relazioni Est-Ovest durante gli ultimi anni, è sempre stato considerato la seconda miglior opportunità; essendo la prima rappresentata dalla eliminazione delle tensioni politiche e dei conflitti d'interessi che potevano condurre all'uso delle armi. A dir il vero, il carattere dell'equilibrio militare può contribuire al conflitto attraverso lo stimolo della corsa agli armamenti, indurre ad atteggiamenti sospettosi e coltivare calcoli erronei, ma, come è stato recentemente dimostrato, essi sono sicuramente dei fenomeni secondari.

Né lo sforzo per affrettare la partenza delle forze sovietiche può essere considerato un esercizio teso a diminuire l'influenza politica derivante all'Unione Sovietica dalla presenza di tali forze. Caso mai, la situazione è oggi completamente ribaltata: il permanere delle forze sovietiche riduce il potenziale d'influenza politica sovietica, ispirando, in realtà, più pietà che intimidazione. Come il confronto si avvicinava al termine, diveniva necessario per forze sovietiche ritirarsi, dato che non avevano più alcuno scopo utilitaristico - né mantenere i comunisti al potere, né reprimere le popolazioni, né minacciare o intimidire l'Ovest, né fornire protezione in funzione anti-NATO. Invero, le forze sovietiche in Germania hanno dovuto ritirarsi non appena il muro di Berlino è stato aperto; l'attività diplomatica del 1990, culminata nell'accordo Kohl-Gorbaciov nel Caucaso, noto come l'accordo "Due-più-Quattro", e i pagamenti tedeschi in contanti all'Unione Sovietica, hanno costituito la parte primaria dello sforzo occidentale per evitare di ripetere quello che era stato fatto alla Germania del 1919. E'

stata in gran parte una sciarada ma con un potenziale di alto valore per tutte le parti interessate.

Vi sono due ragioni principali per raggiungere il rapido ritiro delle forze sovietiche: una consiste nell'accelerare lo sviluppo di società veramente civili nei paesi liberati; l'altra consiste nell'acquisire sicurezza sul fatto che non accadrà nulla di funesto nell'Unione Sovietica. La tesi per cui "si verifichi qualcosa di funesto" è amorfa, così come lo è il rapporto tra "qualcosa" e una possibile minaccia alla sicurezza di uno degli stati ad occidente del confine polacco-sovietico da parte delle truppe sovietiche ancora stazionanti all'estero. Ma la prudenza detta che il processo di liberazione della parte centrale del continente dai prodotti del confronto continui, continui ad un certo ritmo, ma forse non come priorità assoluta.

Naturalmente più questo processo è portato avanti a livello formale, attraverso i diversi tipi di negoziati per il controllo degli armamenti, più sarà difficile sviluppare i concetti nei quali adattare i risultati desiderati. Già con l'accordo sulla riduzione delle forze derivante dai colloqui sulle Forze Convenzionali in Europa (CFE), è divenuto assurdo determinare un equilibrio di forze basato sul conteggio delle armi e degli uomini nelle strutture create dalla NATO e dal Patto di Varsavia; relativamente al Patto, poi, è oggi del tutto privo di significato. Ciò si è potuto chiaramente notare nell'accordo fatto dal Patto di Varsavia nel novembre 1990, dove si dichiara di assegnare le forze che ogni membro sarà autorizzato a ritenere



nell'ambito dell'accordo CFE. Un membro del Patto, la Repubblica Democratica Tedesca, è addirittura stata assorbita dalla nazione con la quale più direttamente si è confrontata. E gli ulteriori controlli sugli armamenti nell'Europa Centrale affronteranno problemi concettuali perfino più scoraggianti, a tal punto che esiste è un merito nelle reciproche riduzioni unilaterali delle forze, con il controllo sugli armamenti relegato a qualcosa che può fare estremamente bene: fornire la "trasparenza" dell'operato militare ed infondere quel senso di fiducia che allontani l'ipotesi che stiano emergendo nuove ulteriori minacce militari.

\* gioco di parole comprensibile solo nella lingua inglese, dove il termine "arms" significa sia "braccia" che "armi", per cui la definizione della Venere di Milo "tutta forma e niente braccia" si poteva adattare alla NATO "tutta forma e niente armi", (ndt).

#### La minaccia

Qualsiasi valutazione sul futuro della sicurezza europea deve trattare l'argomento nella sua globale poliedricità, iniziando col prendere in considerazione i suoi aspetti politico, economico e culturale. Ma si deve premettere anche il significato di quello che s'intende per "sicurezza". Non è sufficiente dire semplicemente che esiste il desiderio di essere affrancati dalla guerra o da conflitti minori che possono condurre ad una guerra, o che ci potrebbe essere un certo senso amorfo di "sicurezza"

collettiva in modo tale che tutte le nazioni, grandi o piccole, si attengano per sempre a delle regole che trovino tutti consenzienti. Tale situazione potrebbe essere il risultato di un processo di identificazione dei requisiti della sicurezza (così anche una storia inutile), ma non può rappresentare una premessa.

Seguendo gli eventi del 1989, si è anche tentati di vedere l'essenza della sicurezza contenuta in due idee, spesso ma non inevitabilmente, collegate: le nozioni che gli stati democratici non si fanno la guerra vicendevolmente; e che la diffusa prosperità economica e un certo livello indefinito di giustizia sociale, entrambi nell'ambito e tra le società, diminuirebbe se non eliminerebbe l'impeto di predare i vicini. Vi è una qualità irresistibile in entrambe le idee. In realtà vi sono pochi casi nell'era delle democrazie - ad essere rilevanti nel secolo XX<sup>o</sup> - che contraddice la proposizione sopra enunciata; e l'impatto positivo delle economie vigorose sulla forma delle società e delle loro politiche estere è stato convalidato nella maggior parte dell'Europa occidentale durante gli ultimi quattro decenni, anche se vi sono state significative eccezioni in altri luoghi e in altre epoche.

Questo, quindi, potrebbe essere una traccia per un metodo di sicurezza ed anche una parziale spiegazione della sua assenza in una o in un'altra circostanza, ma non risolve la natura delle minacce che soggiacciono a uno stato di benessere nell'ambito europeo. Al momento attuale esistono, infatti, all'orizzonte solo tre minacce palpabili nei confronti della sicurezza europea, potenzialmente emergenti dentro la stessa Europa. Questa è una

qualificazione importante: invero la sicurezza dell'Europa e degli europei sente già la crescente pressione proveniente da fuori il Continente, come testimoniano i problemi di emigrazione dal "Sud" - specialmente dal Maghreb - ,la possibilità della scarsità delle risorse o di una loro interruzione (come nel caso del petrolio), i fattori della competizione o dell'esaurimento del mercato, le pressioni ambientali globali, un'epidemia come l'AIDS, le minacce potenzialmente militari che possono sorgere oltre l'Europa ma che si possono espandere nel Continente ( remote, ma non inconcepibili durante questo decennio) e tutta una serie di questioni (come l'emigrazione) che trovano spiegazione nel binomio: povertà e popolazione. Collettivamente considerate, queste fonti extra-europee di insicurezza potrebbero, invero, meritare più attenzione di quella dedicata al rastrellamento dei resti della Guerra Fredda o alla difesa da possibili infausti sviluppi nel Continente.

Le tre minacce palpabili di carattere inter-europeo, provengono dall'Unione Sovietica, dall'Europa centrale, orientale e sud-orientale ed oltre al complesso compito di preservare una "cultura della sicurezza" sviluppatasi nell'Europa occidentale occorre impegnarsi per estenderla nei paesi dell'Est.

### **L'Unione Sovietica**

Bisogna riconoscere che ci potrebbe essere una recrudescenza della minaccia politico-militare da parte dell'Unione Sovietica o

dei suoi successori. Oggi, una tale ipotesi è difficile da immaginare, ma l'immaginazione deve essere dilatata fino ad abbracciare una tale possibilità. Non è sciocco ritenere che qualsiasi tipo di piano adottino i leaders sovietici per rimodellare l'economia o la società, comprenderà quasi sicuramente il grande negoziato strategico di Mikhail Gorbaciov: ritirata strategica (tagliando le perdite) nell'Europa centrale e orientale - come pure in una notevole serie di altre aree - in cambio dell'accesso all'economia occidentale. Tale accordo è stato sigillato al summit delle superpotenze a Malta nel dicembre 1989, e da allora è stato ulteriormente elaborato. In realtà esso ha registrato un notevole progresso in quelle che sono state classicamente definite come le relazioni Est-Ovest: due decenni or sono, gli Stati Uniti e i sovietici accettarono la reciproca responsabilità per la mutua sicurezza nei confronti di una guerra nucleare; circa un decennio dopo, essi accettarono una responsabilità simile per contenere gli sviluppi regionali che potevano condurre ad un confronto nucleare USA-URSS, ora Est ed Ovest accettano di allargare la responsabilità per il benessere delle rispettive economie. Ad esempio, l'Occidente fornisce aiuto all'Unione Sovietica in varie forme e i sovietici prestano il loro aiuto contro l'Iraq che minaccia le economie occidentali dalle quali ora i sovietici dipendono.

Nessuno, comunque, può asserire con sicurezza come progredirà la seconda rivoluzione sovietica. Appare dubbio che il marxismo-leninismo, così largamente discredito, possa riemergere come forza motivante a livello sociale (e quindi come principio

messianico motivante una politica estera). Esiste oggi poca coesione sociale che possa facilmente essere tradotta in un'azione militare concertata contro il mondo esterno, né sarebbe così facile - se mai fosse possibile - indurre l'opinione pubblica ad accettare l'esistenza di un nemico straniero cui necessariamente opporsi. Tuttavia è anche difficile concepire un periodo indefinito di caos che avanza lentamente all'interno dell'Unione Sovietica, dove non vi è alcun sforzo per imporre una disciplina, sia da parte dei leaders attuali o diversi. Qualsiasi cosa accadrà, sia all'interno di una o più repubbliche individuali (pertinentemente la Russia) o dell'Unione Sovietica nel suo insieme, non deve essere dato per scontato che un nuovo governo autoritario continuerebbe sia nell'attuale ritirata strategica in tutte le sue dimensioni sia nell'evitare una qualsiasi avventura che potrebbe apparire inimichevole agli occhi dell'Occidente relativamente all'ultima definizione di sicurezza. Affinché una tale analisi sia valida, i dettagli potrebbero non essere tanto importanti quanto la direzione, se un improvviso arresto degli attuali andamenti in politica estera sovietica determinasse una diffusa delusione in occidente.

Già esiste il rischio che il ritiro sovietico conduca ad aspettative di continuazione del processo di ritirata che potrebbe non essere realizzata ( tale rischio è ridotto da una certa incalcolabile quantità di pazienza occidentale nel sfruttare la debolezza sovietica in Europa). In modo prominente, nel sud-ovest asiatico i sovietici non sembrano, almeno non

ancora, aver interamente abbandonato il Grande Gioco. Nuovamente questo è un argomento per accelerare la partenza delle forze sovietiche dall'Europa centrale ed orientale e per chiudere la porta dietro di loro - concetto che verrà successivamente meglio definito.

Mancando in questo decennio uno sviluppo all'interno del territorio che rappresenta l'Unione Sovietica che conduca ad una qualche recrudescenza di sfida militare diretta contro i vicini europei, esistono almeno due altre prominenti minacce sovietiche nei confronti della sicurezza europea. Una è di natura politica ed è a lungo termine: una sensazione generale sovietica o russa di essere stata sfruttata, esclusa dalla comunità europea. A quale livello esista un legittimo ruolo politico sovietico (o russo o ucraino e via dicendo) può essere oggetto di dibattito, assieme alle definizioni degli elementi costitutivi dell'Unione Sovietica. Ma la preoccupazione di evitare qualsiasi ripetizione del 1919 - prendere a calci una nazione sconfitta mentre è a terra - che ha motivato la condotta del presidente americano e dei suoi alleati europei verso Gorbaciov e l'Unione Sovietica, riflette generalmente una buona dose di saggezza. Invero la tattica va oltre al fatto di non voler creare un mostro revanscista che potrebbe riemergere in un momento indefinito del futuro; tale tattica ora comprende il tentativo di impegnare l'Unione Sovietica in un ambito di sicurezza europea più vasto. Almeno questa dovrebbe essere la tattica, oltre al fatto di non infrangere così fortemente le prerogative sovietiche in modo da non superare l'invisibile linea oltre la quale si provoca una

reazione. Non per nulla l'Occidente non ha esteso la NATO alla frontiera sovietica.

Oltre a cercare di misurare il futuro geopolitico, calcolando le possibilità inerenti alla natura del carattere, della capacità, dell'ambizione nazionale sovietica (russa etc.), il potenziale tumulto in Unione Sovietica rappresenta di per sé un motivo-chiave di preoccupazione per l'Ovest. In realtà, perfino oltre il perdurare di forze militari sovietiche di una certa entità, dei programmi di ammodernamento, delle riserve nucleari e di fattori di questo genere, le stesse incertezze sul corso attuale del "Tempo di Crisi" fanno dell'Unione Sovietica la sfida centrale alla sicurezza europea durante il 1990. Tale sfida può divenire realtà prima di quanto attualmente si creda e in maniera più minacciosa per taluni aspetti occidentali di quello che in effetti è stata durante la Guerra Fredda. In poche parole, non è del tutto chiaro cosa accadrà nel caso in cui continui il processo di disintegrazione nazionale. Fin da questo inverno la carestia o il timore di questa potrebbe accelerare il processo di disorganizzazione economica e sociale, lo sradicamento e le pressioni emigratorie. Entro i prossimi mesi è possibile che l'Europa occidentale assisterà alla più grave pressione emigratoria (anche da aree dell'Europa dell'Est) che si sia mai verificata dalla fine degli anni Quaranta. L'ironia sta nel fatto che proprio nel momento in cui Gorbaciov ha raggiunto più influenza in occidente di quella mai ottenuta dai suoi predecessori con le loro grandi battaglie (un fenomeno che in

retrospettiva offre nuova mordacità alla battuta di Stalin "Quante divisioni ha il Papa?"), l'Occidente potrebbe trovarsi di fronte ad una minaccia di "invasione" sovietica - in realtà un'invasione almeno parzialmente riuscita e civile russa o ucraina - di gran lunga maggiore di quelle verificatesi durante gli anni della Guerra Fredda.

### **Europa Centrale ed Orientale**

Schierata dietro l'Unione Sovietica, in tutto o in parte, come potenziale minaccia, nel senso più ampio, alla sicurezza Europea di questo decennio, è la fascia di territorio che va dal Baltico al Mar Nero e che solo fino a qualche tempo fa, era sottoposta a varie forme di disciplina interna comunista e di dominio esterno sovietico o d'influenza invadente. Non si tratta di una minaccia alla sicurezza nel senso classico del termine, né sembra appropriato concepire questi stati come il necessario cuscinetto tra l'Est e l'Ovest, né relegarli a terra di nessuno tra i due blocchi in competizione o tra sistemi di pensiero e di fede diversi. In maniera molto diretta, la ritirata strategica di Gorbaciov dalle zone di questa regione sotto tutela sovietica è stato il semplice riconoscimento che non vi era alcun profitto per Mosca continuare a finanziare lo spalto quando l'Ovest era in una posizione molto migliore per farlo ed aveva almeno un eguale interesse nel vedere quella minaccia per l'Europa non oltrepassare il confine.

Ma anche se non fosse un'esagerazione considerare questa



regione come un cuscinetto tra l'Est e l'Ovest, specialmente con il crollo della sfida politico-militare da parte dell'Unione Sovietica, ciò non significa che l'Europa Centrale ed Orientale non abbia un'importanza strategica a lungo termine di tutto diritto. Ad un certo livello, è pura prudenza discutere il valore dello sviluppo sia politico che economico di questa regione, possibilmente prima che si affacci il rischio che il disordine dell'Unione Sovietica si espanda sui vicini europei. E a livello regionale puro è importante che non diventi una fonte di lotta, tensione e conflitto che possa influenzare altre parti dell'Europa in maniera nociva. Quanto sia importante questo obiettivo strategico non è facilmente determinabile, ma è chiaro che non è da trascurare.

I problemi che si pongono davanti ai paesi recentemente liberati, come per il caso della Jugoslavia, riguardano primariamente le aree che non sono generalmente considerate inerenti alla sicurezza: necessità di sviluppare società pluralistiche, orientate su modelli occidentali, e di trasformare le economie centralizzate in economie di mercato, sia che si basino sulle varie tipologie occidentali sia che si sviluppino in modo indigeno.

Al pari dell'Unione Sovietica, comunque, gli sviluppi interni potranno avere ed avranno il più profondo impatto sulla posizione delle società verso il mondo esterno. Oggi, esiste un rischio aggiuntivo causato dagli eventi del Golfo Persico, per tre aspetti-chiave: l'aumento del prezzo del petrolio (assieme

al cambiamento dall'inizio del 1991 da petrolio rublo a petrolio dollaro fornito dall'Unione Sovietica); il generale degrado dell'economia mondiale per gli squilibri causati dalla crisi del Golfo; infine la disattenzione, specialmente da parte degli Stati Uniti, per gli eventi oltre l'Europa. Questo spostamento dell'asse di attenzione può rappresentare un'erronea percezione degli interessi basilari americani ed occidentali (un punto che il presidente Bush può aver cercato di chiarire incontrandosi con Gorbaciov all'inizio di settembre); tuttavia esso è reale e, assieme alle sopravvenute difficoltà economiche prodotte dal fattore energetico e dalla crisi del Golfo, rende il compito di molti paesi dell'Europa orientale più difficile e non meno difficile.

Il potenziale fallimento in uno o più paesi dell'Est degli esperimenti politici ed economici può generare un maggior flusso di rifugiati, già ad iniziare da questo inverno, che si tradurrà in una notevole pressione sugli stati dell'Europa occidentale. In realtà potrebbe non essere un'esagerazione affermare che la più seria minaccia allo sviluppo della Comunità Europea per i prossimi anni consiste nel massiccio flusso di rifugiati, provenienti sia dal Sud che dall'Est. Inoltre avendo abbattuto le barriere che separavano le varie popolazioni europee, sarà difficile per l'occidente erigere nuove barriere orientali di fronte alle sofferenze umane. Alcune barriere in realtà saranno erette ma con un costo politico e psicologico per l'Ovest. I compiti gemelli relativi alla costruzione delle democrazie e al convertimento delle economie - per quanto ardui siano -

troveranno delle complicazioni causate dal riemergere del sentimento nazionalista che percorre tutta l'Europa orientale. E' un prodotto naturale che scaturisce dalla fine della Guerra Fredda. In molte parti del Terzo Mondo, l'Occidente è stato per lungo tempo afflitto dal matrimonio tra nazionalismo e comunismo, ad esempio nel sud-est asiatico. Nell'Europa Centrale ed Orientale l'attuale matrimonio è costituito dal binomio nazionalismo- anticomunismo. Tra gli altri fattori, il naturale aumento di nazionalismo sta inibendo la cooperazione tra i diversi stati dell'Europa orientale e sta rafforzando la generale avversione verso le forme associative che derivano dai tempi della dominazione sovietica. In tal modo a volte, alcune proposte enunciate in occidente per preservare il Patto di Varsavia, vuoi per offrire un ramoscello d'ulivo politico ai sovietici, vuoi per raggiungere una qualche simmetria qualitativa con la continuazione della NATO, appaiono in gran parte prive di senso; esse potevano essere proposte seriamente solo da persone che non hanno vissuto sotto i regimi comunisti degli ultimi 40 anni. Per la stessa ragione, le proposte a favore di un Piano Marshall per l'Est europeo possono essere difettose sullo stesso terreno: la cooperazione richiesta ai paesi dell'Europa occidentale dall'America come il costo del Programma di Ricostruzione Europea non raggiungerebbe probabilmente lo stesso responso nell'Europa orientale.

Il nazionalismo, ad ogni modo, non è il peggior peccato che si possa immaginare, anche se, almeno per un certo tempo,

esisterà una schiacciante disparità tra l'evoluzione occidentale, specialmente in vista della fusione volontaria delle sovranità nella Comunità Europea, e le tendenze politiche fissipari presenti nell'Est. Più preoccupante sembra il riemergere di tutta una serie di dispute nazionali, religiose, etniche che erano state congelate dalla Guerra Fredda. Nell'Europa occidentale ci vollero 4 decenni di sforzi più l'ispirazione della Comunità Europea per realizzare l'obiettivo basilare di riconciliare la Germania Ovest con i suoi vicini; nell'Est uno sforzo del genere non è stato nemmeno mai tentato. Quindi quando lo stivale del potere sovietico e del comunismo si è sollevato, le tensioni e i conflitti irrisolti sono riemersi ancora più nettamente con un retaggio di risentimenti contro i vecchi regimi. Il catalogo dei nomi proviene dagli anni Trenta ed ancora prima: Transilvania, Rutenia, Moldavia, Kosovo, Macedonia, cechi e slovacchi, polacchi e cechi, turchi in Bulgaria e antisemitismo.

Queste tensioni e potenziali conflitti aggravano le difficoltà di trasformare le politiche e le economie, distraendo le necessarie energie e attenzioni anche se non pongono specifiche minacce alla pace e al rispetto reciproco. Ed esistono dei rischi per la pace, più osservabili oggi in Jugoslavia la quale, dipendendo da una sequenza di eventi che non sono bene sotto controllo, potrebbe dissolversi attraverso un difficile ed amaro processo potenzialmente capace di condurre alla guerra civile.

Ad ogni modo deve anche essere valutato quanto possono tali

rischi essere gravi dal punto di vista degli altri europei che badano agli affari propri. I Balcani di oggi non sono i Balcani del 1914. Attualmente esiste un rischio minimo di un altro Sarajevo; invero, tutte le maggiori potenze europee, compresi gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, desiderano vedere la tensione in questa regione geografica almeno contenuta se non risolta. Questo punto è stato sottolineato da un suggerimento enunciato alla fine del dicembre 1989 dal Segretario di Stato americano James A. Baker III: se la rivoluzione rumena si fosse inasprita, forse le truppe sovietiche si sarebbero schierate per proteggerla! Il Segretario si affrettò ad illustrare meglio il suo pensiero, ma il punto e la sua qualificazione furono entrambe istruttive: Washington e Mosca avevano un comune interesse nel vedere un cambio di regime in Romania, ma nessuno dei due poteva accettare facilmente un intervento unilaterale dell'altro.

#### La cultura della sicurezza

Per un periodo piuttosto lungo, la sicurezza dipenderà dall'evoluzione delle istituzioni e dei comportamenti umani. Sarebbe in realtà un evento senza precedenti il verificarsi di un periodo ininterrotto di pace, specialmente in assenza di istituzioni nei luoghi specificatamente preposti al mantenimento della pace. Tuttavia tali istituzioni non sono limitate a coloro i quali hanno graziato il Continente durante gli ultimi quattro decenni, né a coloro i quali rappresentano gli aspetti più ampi

della sicurezza - in particolare il benessere economico e la prosperità. In fondo, il senso di sicurezza è relazionato a costumi politici teorici e pratici, e deriva forse più di ogni altro fattore dalla cultura sottostante: una predisposizione a risolvere le differenze attraverso metodi che non prevedono la distruzione del senso generale della comunità, dei valori e degli interessi condivisi.

Nel corso degli ultimi 40 anni si è venuto sviluppando un diffuso senso di tale comunanza di valori; ha incoraggiato quello che può essere definita la cultura della sicurezza - una serie di atteggiamenti verso alcuni credi i quali di per sé contribuiscono a preservare le nazioni dell'Europa occidentale dalle minacce al loro benessere. Questa cultura richiede troppi anni per potersi sviluppare; il suo emergere fu oscurato al pari del significato geopolitico degli sviluppi della Comunità Europea, dalla penetrante natura della Guerra Fredda e delle sue istituzioni. Tuttavia nonostante le profonde radici di questa cultura della sicurezza, la sua durabilità non può essere data per scontata, ed ha bisogno di essere collaudata in presenza di infausti eventi quali ad esempio la depressione mondiale. Questa infatti rappresenta un'argomentazione importante per "l'approfondimento" della Comunità Europea come priorità più importante rispetto al suo "allargamento" per includere nuovi membri.

Oggi tale cultura ha anche dei vincoli geografici. I cinque nuovi stati aggiunti alla Repubblica Federale della Germania sono divenuti "occidentali" per consenso, come pure membri comunitari

più completi di quello che erano precedentemente in forza di accordi speciali presenti nel Trattato di Roma dalla sua origine; ma da qui c'è un lungo percorso da compiere prima che questi nuovi tedeschi occidentali si acculturino alle norme della società occidentale ed divengano parte integrante della cultura della sicurezza europea.

E ciò è ancor più vero per gli altri stati dell'Est, specialmente quelli aggravati da impressionanti difficoltà economiche. Alcuni, naturalmente hanno prospettive migliori di altri; ma le probabilità di diffondere una cultura della sicurezza sono probabilmente legate a questioni di caratteristiche storiche. Si può già argomentare che l'"Ovest" sta estendendosi (a livello politico e spirituale e non in un'organizzazione formale) fino alle frontiere sovietiche ed oltre, almeno nelle repubbliche baltiche; ma che Bulgaria, Romania e parte della Jugoslavia sono dall'altra parte della nuova divisione. Invero, una divisione politica informale è concepibile, più o meno lungo le linee che separano le chiese di rito romano da quelle di rito orientale, nonché per quelle che separano la cristianità dall'islamismo in Europa. E lungi dall'essere visto come un semplice commento accademico, esiste un notevole rischio nell'immediato futuro rappresentato dalla possibilità che uno o più di questi stati si ritrovi a scivolare dalla democrazia in un regime militare o parimenti autoritario. Un tale sviluppo potrebbe minacciare la sicurezza degli stati vicini anche se, con molta probabilità, non intaccherebbe la

struttura della sicurezza europea nel suo complesso. Tuttavia un fallimento della democrazia in qualsiasi parte dell'Europa non potrebbe mai essere ben accetto ed ostacolerebbe gli altri sforzi tesi allo sviluppo di un nuovo ordine politico e di sicurezza nel Continente.

### **La nuova Germania**

Infine, è importante capire cosa c'è dietro i confini della "minaccia" - intendendo la Germania in particolare. Durante gli ultimi quarant'anni la Repubblica Federale ha dimostrato il proprio fermo impegno sia sulla strada della democrazia e che dell'Occidente. Si è da lungo tempo guadagnata la fiducia dei suoi vicini. Non è infatti considerata una fonte di minaccia militare o di altro tipo per il resto dell'Europa. Tuttavia come mezzo per riassicurare altri stati, la stessa Germania ha riaffermato il proprio impegno nella non-acquisizione di armi atomiche, biologiche o chimiche (ABC); nel mantenere le sue principali forze militari integrate come parte del Comando Alleato in Europa; nell'accelerare il passo dell'integrazione nella Comunità Europea. In cambio comunque la Germania ha il diritto di aspettarsi di non venire "particolarizzata" - trattata cioè in modo speciale nel senso di potenziale fonte di difficoltà per la sicurezza e per l'insieme delle nazioni europee. Quindi è importante che la piena sovranità della Germania sia stata riconosciuta e che, attraverso i negoziati "Due-più-Quattro", i diritti residui dei quattro principali vincitori della seconda



guerra mondiale siano stati abrogati.

Le legittime preoccupazioni che rimangono sul futuro della Germania non riguardano il suo potenziale politico o militare bensì la sua importanza economica. A tale riguardo è stata molto istruttiva la dichiarazione fatta dal Cancelliere Helmut Kohl all'indomani delle elezioni nella Germania orientale nel marzo 1990, occasione in cui i suoi alleati politici presero il controllo sul processo di unificazione; in quel momento la Germania divenne unita e sovrana a tutti i livelli pratici. Kohl ad ogni modo sintetizzò il suo approccio citando Thomas Mann: egli non voleva un'Europa tedesca bensì una Germania europea e ha sollecitato un'accelerazione dell'integrazione della Comunità Europea. Questo invero rappresenta uno sviluppo strategico che riguarda la sicurezza europea a lungo termine. Tra i membri comunitari solo il Primo Ministro inglese Sig.ra Margaret Thatcher si oppone ancora a questa tendenza di garantire lo sviluppo di questo fondamentale pilastro di sicurezza.

### **Costruire la Sicurezza**

E' prematuro definire la specifica architettura che occorre per la sicurezza europea. Vi sono ancora troppi fattori sconosciuti, in particolare il futuro dell'Unione Sovietica - che rappresenta l'elemento più critico. E' possibile ad ogni modo tirare alcune conclusioni basilari, specialmente per quanto riguarda il processo di identificazione dei requisiti e delle

soluzioni relativi alla sicurezza. Tuttavia non è che ci possa essere una schiera di saggi e sagge per stilare un programma e prendere le decisioni, come avvenne per certi versi in Occidente 40 anni fa e nell'Est sotto il dominio sovietico. Oggi troppe nazioni sono coinvolte , ciascuna con qualche propria forma di veto sul sistema di funzionamento dell'Europa nel suo complesso; e inoltre le società individualiste sono anche pluralistiche. Buona parte della nuova sicurezza si è sviluppata semplicemente attraverso l'interazione di molte persone in molti paesi. Per l'Occidente, almeno vi è il beneficio delle interazioni tra governi ed individui diluiti in molti anni. In realtà è stato denso di significato il fatto che, in seguito al crollo della Guerra Fredda, i partners del dialogo transatlantico, i quali quasi tutti non erano riusciti a predire il ritmo e la portata del cambiamento, non si sono tirati indietro nel rivalutare gli interessi delle loro singole nazioni davanti al compito di dover decidere se l'ulteriore cooperazione tra vecchi alleati fosse ancora valida; anzi quasi all'unanimità si sono mossi per promuovere immediatamente l'inizio alla creazione di nuovi ordinamenti di sicurezza. Uno dei compiti che ora si pongono è quello di identificare, di catturare l'impegno, di aiutare ad addestrare le controparti sovietica ed euro-orientale in questo mondo non-governativo di influenti specialisti.

## CSCE

Alcune caratteristiche specifiche della struttura e della pratica della sicurezza europea del domani appaiono già chiare. Esse includono il ruolo maggiormente importante che verrà assunto dalla Conferenza sulla Sicurezza e sulla Cooperazione Europea (CSCE). Più precisamente, alcuni aspetti della CSCE saranno senz'altro necessari per il futuro, ad iniziare con il suo principio cardine dell'universalità dell'associazione europea (che differisce dal principio della CSCE secondo il quale le decisioni vengono prese all'unanimità, il che rappresenta una maggiore limitazione alla sua capacità di trattare alcuni aspetti-chiave della sicurezza). Tale principio è particolarmente significativo perché fornisce la legittimità in qualità di potenze europee sia all'Unione Sovietica che agli Stati Uniti (compreso il Canada). Quindi all'inizio, il significativo ruolo accordato all'CSCE risiede nel riconoscimento che senza l'Unione Sovietica non può esistere un sistema di sicurezza completo e durevole - anche se questo paese non può specificatamente proiettare nel futuro le proprie esigenze o prospettive di sicurezza. E' parimenti implicito che gli Stati Uniti rivestono un loro ruolo, sebbene questo, a differenza della necessità di includere l'Unione Sovietica, non è basato sul fattore di vicinanza o di sfida potenziale all'ordine attuale.

Altri due aspetti dell'adesione alla CSCE assumono una chiara importanza: l'immediato coinvolgimento di tutti gli stati

dell'Europa centrale ed orientale, i quali sono universalmente interessati ad entrare in istituzioni europee più ampie ( contrapposte a quelle euro-orientali di carattere regionale), e un ruolo riservato agli stati europei più piccoli, per includere anche ,ma non esclusivamente, il gruppo dei c.d. sette paesi Neutrali e Non-allineati (NNA). La cornice della CSCE, istituzionalizzata dal summit di Parigi del 19-21 novembre 1990, garantisce in tale modo che vi sia almeno una voce per tutti gli stati europei , anche se molte decisioni importanti sulla sicurezza sono adottate da raggruppamenti limitati di paesi.

La CSCE costituisce anche un'importante filosofia, incentrata sui suoi tre obiettivi - sicurezza intesa in termini di concordati militari ( in tal caso, , le inestimabili Misure per la Costruzione della Sicurezza e della Fiducia CSBM), relazioni economiche e commerciali e diritti umani: il che significa una dimensione politica.

Naturalmente la Conferenza sulla Sicurezza e sulla Cooperazione Europea sarà un'istituzione profondamente diversa da quello che è stata negli ultimi 15 anni. Essa serviva essenzialmente allo scopo di controllare la gestione del sistema di Yalta, modificato dall'Atto Finale di Helsinki principalmente per includere due principi: la non-legittimità di modificare i confini europei se non attraverso metodi pacifici e il diritto di intervento di ciascun membro negli affari di un altro stato qualora entrino in gioco i diritti umani.

Oggi, l'accordo di Yalta ha cominciato a dare i suoi frutti -

retrospettivamente perché si è dimostrato un successo e non un fallimento, perché guadagnò un' ipocrita benedizione sovietica per le libertà umane in tempi in cui per Mosca non era necessario un tale gesto, data la sua posizione di potenza nell'Europa centrale e orientale. Così la CSCE deve essere ridefinita per soddisfare nuovi obiettivi in qualità di istituzione che ha la fortuna di essere già in vita senza bisogno quindi di doverne creare una nuova.

Oltre l'importante ruolo della CSCE come depositaria di intangibili filosofie e come fonte di legittimità per altri accordi sulla sicurezza - che si stanno già estendendo ai colloqui CFE e che alla fine includeranno anche alleanze come la NATO e l'Unione Europea Occidentale (UEO) - essa avrà due funzioni tangibili e specificatamente: in primo luogo promuovere il ruolo delle CSBM, per contribuire al monitoraggio degli accordi sul controllo degli armamenti e promuovere la trasparenza nelle attività militari attraverso il Continente; in secondo luogo contribuire alla gestione delle tensioni e dei potenziali conflitti nell'Europa centrale ed orientale attraverso il neo-costituito Centro per la Prevenzione dei Conflitti (CPC) e tramite accomodamenti supplementari. Il CPC infatti, è l'unica istituzione nuova richiesta per la ricostruzione della sicurezza europea.

Il mandato del CPC, ad ogni modo, è gravemente circoscritto e rappresenta la vittoria di coloro che favoriscono il minimalismo nel creare istituzioni permanenti per la CSCE. Tale scelta riflette la vecchia metodologia informale della CSCE che

era appropriata per il raggiungimento dei vecchi obiettivi ma che risulta inidonea per le nuove opportunità post-Guerra Fredda. Basato essenzialmente sulla Dichiarazione di Londra della NATO nel giugno 1990, il CPC sarà poco più di un punto di riferimento per lo scambio di informazioni e l'insorgere di quesiti inerenti a questioni del tipo "attività militari inusuali". Manca qualsiasi serio sforzo di gestire le cause dei conflitti (una lacuna che potrebbe essere colmata nel 1991 al meeting della CSCE di Malta sulla Risoluzione Pacifica delle Controversie), un mezzo per mediare le dispute e mancano le forze per il mantenimento della pace. A dir il vero esiste tutta una serie di quesiti che andrebbero posti e ai quali si dovrebbe rispondere, che riguardano i criteri per la definizione di "conflitto", gli standards per le azioni, il processo decisionale, la composizione e il controllo delle forze per il mantenimento della pace e così di seguito. Ma una cosa è riconoscere le complessità del compito; altra cosa è rinunciarvi quasi tutti insieme.

Un meccanismo ben congegnato per gestire concretamente le tensioni che si possono presentare nell'Europa centrale ed orientale può anche essere rappresentato da un test di proposizioni sulla sicurezza collettiva europea. Tale concetto ha un passato sfortunato e gran parte di scetticismo è garantito. Ma se la CSCE può operare per contenere e forse perfino disinnescare le crisi in Europa, allora gli assunti sulla sicurezza collettiva potrebbero convenientemente essere rivisitati.

## Altre Istituzioni

Il ruolo della CSCE nel fornire una cornice per considerare le alternative inerenti alle disposizioni per la sicurezza di tutto il Continente indica anche le altre istituzioni che possono contribuire a tal fine. Relativamente alla cultura politica, il Consiglio d'Europa può essere importante (sebbene la sua membership sia meno universale di quella della CSCE) - invero alcuni proponenti sia della CSCE che del Consiglio d'Europa vedono l'altra come una rivale. Le istituzioni economiche come la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (EBRD), l'OCSE, il GATT e forse perfino la Commissione Economica per l'Europa sponsorizzata dall'America (ECE) avrà la sua importanza, sia a livello tangibile sia per dare forma a un clima politico più ampio per la sicurezza, specialmente negli stati dell'Est che si sono appena liberati. Gli sforzi sub-regionali come il Pentagonale condotto dall'Italia non dovrebbero essere scartati in qualità di meccanismi per organizzare la sicurezza - nel senso più ampio- ad un livello più basso di quello delle grandi istituzioni, in parte come tappa intermedia sulla strada dell'integrazione euro-orientale nella Comunità Europea.

Si rivelerà sicuramente cruciale il fatto che gli stati occidentali forniscono maggiori quantità di risorse, addestramento e sostegno alle imprese private. In realtà dalla prospettiva degli Stati Uniti è degno di nota che durante gli ultimi 40 anni abbia speso più di duemila miliardi di dollari

per contenere il comunismo e il potere sovietico in Europa, ma fino ad oggi ha investito solo 1 miliardo di dollari circa per consolidare questi guadagni (sebbene portino altri donatori con pagamenti in contanti). Ma nella misura in cui lo sviluppo delle società pluralistiche, la conversione delle economie e la limitazione della pressione emigratoria sono delle questioni di sicurezza, allora questa avarizia potrebbe risultare un significativo errore strategico.

### La Comunità Europea

Politicamente ed istituzionalmente la Comunità Europea assolve a un ruolo cruciale nella sicurezza europea. Riveste una grande importanza come organizzatore istituzionale preminente della nuova cultura della sicurezza europea. Il suo vincolo di 12 nazionalità che rappresenta una fusione di sovranità senza precedenti, offre la base più stabile per il mantenimento della sicurezza nel sua accezione più ampia, tra i membri. Questo ruolo non è casuale; fin dalla sua origine, lo scopo principale del movimento europeista e i suoi prodotti, come la Comunità, è stato quello di rendere impossibile il verificarsi di una guerra tra la Germania ed i suoi vicini occidentali nonché quello di riconciliare nemici di lunga data (che lo scopo sia stato raggiunto lo ha confermato la relativamente benigna reazione dell'Occidente alla riunificazione della Germania). La preoccupazione di mantenere e di estendere la cultura della



sicurezza è il più forte argomento per dare priorità all'"approfondimento" della Comunità piuttosto che al suo "allargamento" per includere nuovi membri. Come minimo non dovrebbe essere fatto nulla che rischi di erodere la cultura fondamentale della sicurezza (spartita in modo non uniforme tra alcuni dei suoi membri); e qualsiasi membro nuovo dovrebbe dimostrare di saperla inculcare come parte integrante della vita nazionale.

Formalmente la Comunità Europea, come tale, diverrà la parte centrale della struttura della sicurezza europea ed è probabile che estenda progressivamente la sua portata oltre agli attuali 12 membri, non appena si realizzino le condizioni per il suo allargamento. Non solo il successo della Comunità elimina le tentazioni delle nazioni prospere e democratiche di essere in disaccordo l'una contro l'altra, ma vi sono anche progressive restrizioni sulla capacità dei membri comunitari ad entrare in ostilità o a ricorrere ad azioni minacciose reciprocamente. Le istituzioni economiche comuni, se riusciranno nell'intento, condurranno inevitabilmente ad adottare la mentalità del "tutti-per-uno".

La Cooperazione Politica Europea (EPC) rivestirà anch'essa un ruolo sempre maggiore come risultato inevitabile degli altri sforzi per fondere le sovranità. La perdita d'indipendenza nell'azione economica argomenta per forza a favore di una fusione di sovranità anche nel campo delle politiche estere e di difesa: in realtà se il movimento verso l'integrazione economica dovesse progredire, l'indipendenza di azione nel settore della sicurezza

e della politica estera diverrebbe sempre più complicata ed infine impossibile. Questo è l'ultimo bastione di sovranità, ad ogni modo, come si riflette dal fallimento del trattato della Comunità Europea di Difesa (CED) per mano dell'Assemblea Nazionale Francese nel 1954, non perché avrebbe significato il riarmo della Germania occidentale, ( che fu raggiunto sei settimane più tardi con la creazione della UEO) ma perché la CED rappresentava il cedimento di troppa sovranità e troppo presto. Oggi vale la pena di riconsiderare la CED o una sua variante non soltanto come mezzo per raggruppare insieme l'assetto militare dei paesi comunitari ma per estendere la portata della Comunità a nuovi membri in questa area di sicurezza tradizionale, paragonando la sua portata in altre aree. Visto il primato nel diffondere la nuova cultura della sicurezza europea, potrebbe aver successo l'impresa della sicurezza collettiva (comune), poiché le possibilità e le inclinazioni a lungo termine di violare le norme concordate verrebbero eliminate prima che l'adesione dei membri divenga possibile.

L'EPC e le altre istituzioni relazionate alla Comunità - compreso il Gruppo di Programma Europeo Indipendente (IEPG) e il possibile richiamo all'Articolo 223 del Trattato di Roma che dispensa gli affari della difesa dal controllo comunitario - assumeranno progressivamente ruoli sempre più importanti, non solo nell'ambito della sicurezza europea ma anche nello sviluppo di una comune politica estera europea verso altre parti del mondo. Durante la crisi del Golfo Persico si è già realizzata una

considerevole cooperazione nazionale europea attraverso la Comunità ed altre istituzioni multilaterali. La Comunità cerca di entrare come membro nella CSCE, richiesta che sembra le sarà accordata. La presidenza italiana nel novembre 1990 ha addirittura proposto che la Comunità prenda il posto della Francia e della Gran Bretagna come membro permanente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Anche questa idea dovrebbe essere sviluppata (per impedire rischi, in attesa di un'apertura della Carta delle N.U. per una revisione fino a quando non vengano maggiormente chiariti altre modifiche utili, la funzione di membro della Comunità dovrebbe essere realizzata attraverso il consenso di Francia e Gran Bretagna ad agire nel Consiglio sotto le direttive comunitarie).

#### Unione Europea Occidentale

Anche l'Unione Europea Occidentale sta cominciando a divenire maggiorenne, come ha dimostrato con il ruolo avuto sia durante le operazioni nel Golfo Persico e nella crisi del 1990. L'adesione all'Unione è ancora limitata, sebbene stia agendo sempre di più come istituzione aggiunta alla Comunità, un'impresa cooperativa non di nove paesi ma dei dodici comunitari meno tre. La fine della Guerra Fredda ha liberato l'Unione di un problema che si concretava nella questione della neutralità e del non-allineamento. Ora che l'ultimo termine non ha più significato e

che il primo ha perso la maggior parte del suo significato pratico, l'Unione può essere uno strumento di sicurezza europea più ampia senza essere rimanere intrappolato nei comportamenti e nella politica Est-Ovest.

L'Unione offre anche una potenziale alternativa o supplemento alla NATO, per quelle istanze dove un ruolo nord-americano potrebbe essere inappropriato. La Francia, ad esempio, potrebbe essere pronta ad essere integrata nella struttura di comando militare, evento che sarebbe importante per evitare di particolarizzare la Germania, attraverso le istituzioni dell'Unione piuttosto che attraverso il Comando Alleato Europeo con la sua storia della Guerra Fredda. Inoltre una tale prospettiva toglierebbe la Francia dal legittimo imbarazzo di dover capovolgere tutta la sua politica degli anni Sessanta di fronte alle altre nazioni, anche se tale politica risulta ormai obsoleta. Appropriate modifiche potrebbero essere apportate all'accordo dell'Unione in qualsiasi momento e , in ogni caso, dovrebbe essere rinnovata quando scadrà il suo mandato nel 1998. L'Unione può anche fornire la cornice per uno sviluppo che sembra ormai inevitabile: entro pochi anni, o le forze occidentali verranno dislocate ampiamente per tutta l'Europa occidentale oppure non vi saranno forze straniere stazionate in Germania.

## La NATO

Solo fino ad un anno fa, molti commentatori occidentali prevedevano la fine imminente della NATO. Oggi il suo futuro

sembra sicuro, almeno per qualche tempo. Tale certezza è dovuta ad una serie di motivi, compresa la disponibilità sovietica a vederla continuare, assieme al permanere della Germania come membro, quantunque con alcune restrizioni applicabili ai cinque nuovi stati-membri. Per ironia della sorte, vi sono oggi molti più stati che sostengono la continuazione della NATO di quanti non ve ne siano mai stati durante tutta la sua storia. Ad essere precisi le motivazioni sono diverse: generalizzando si può affermare che nell'Ovest esiste il desiderio di una polizza di assicurazione contro possibili eventi funesti in Unione Sovietica; per gli stati dell'Est europeo la NATO rappresenta un'altra istituzione occidentale alla quale potersi appellare, anche se non cercano di aderirci; per l'Unione Sovietica, infine, la NATO (assieme al ruolo americano) è vista come uno stabilizzatore per la NATO - un motivo comunque cui le nazioni della NATO devono fermamente opporsi.

Le virtù della NATO risiedono in varie qualità: il legame degli Stati Uniti alla sicurezza dell'Europa, che è comunque definito; il fatto che non debba essere negoziato un nuovo trattato, argomento particolarmente caro agli Stati Uniti; l'esistenza di un Comando Alleato Europeo come meccanismo di forze integrate, specialmente di quelle tedesche, che ha la funzione di potenziale precursore di una Comunità di Difesa Europea; il ruolo di un generale americano come SAUCER\* (una tradizione che dovrebbe essere continuata, sia per legare gli Stati Uniti alla sicurezza europea, sia per evitare, almeno per

ora, una questione di potenziale contesa, nel caso fosse la Germania ad occupare questo ruolo); il ruolo istituzionale nel simbolizzare la continuazione dell'impegno nucleare americano verso un'Europa indipendente (anche se espresso soltanto in termini di deterrente "esistenziale" basato sul sistema nucleare strategico piuttosto che su altre armi dislocate in Europa); l'impegno delle nazioni di fianco, specialmente Norvegia e Turchia (delle quali la prima è fortemente preoccupata per il continuo spiegamento e ammodernamento delle forze sovietiche nel nord); ed infine il fatto stesso che la NATO esiste e contribuisce quindi al rafforzamento della cooperazione a livello teorico e pratico nel campo della sicurezza. Per quanto riguarda il ruolo di esperti nel mondo transatlantico, dentro e fuori dell'ambito governativo, la relazione personale e l'abitudine alla cooperazione radicatasi all'interno della NATO, rappresentano un fattore inestimabile per il progresso di una nuova cultura della sicurezza.

La NATO ha già dimostrato di potersi adattare a nuove circostanze, come testimonia il Comunicato di Londra del giugno 1990. I suoi compiti più ardui nel prossimo futuro consistono nella revisione della propria dottrina e strategia (o riscrivendo la dottrina del responso flessibile, avanzata in un documento della Commissione Militare MC 14/3 oppure interpretando il documento esistente in maniera più estensiva); nel concordare e nel fornire forze e strutture che non dipendano da una linea del fronte - ma che siano maggiormente basate su nozioni classiche di difesa territoriale, anche se attualmente su base multinazionale;

nell'integrare tali questioni militari con quelle inerenti al controllo e alla riduzione degli armamenti nonché con le CBSM; nell'enunciare i criteri per relazionare il ruolo e la sfera della NATO all'accesso di nuovi paesi alla Comunità Europea. A tale riguardo, si evidenzia la necessità di creare una nuova relazione NATO-UEO (Unione Europea Occidentale) come potenziale strumento per estendere il mandato di sicurezza occidentale a nuovi paesi senza per questo sollevare nuovi timori all'Unione Sovietica (o ai suoi successori) relativi alla penetrazione delle istituzioni occidentali, nè agli Stati Uniti relativamente alla portata del suo impegno nella difesa. Nella ristrutturazione della NATO, ad ogni modo, due sono i punti che si evidenziano in maniera particolare: l'esigenza, precedentemente illustrata, che in nessun modo la Germania venga particolarizzata o stigmatizzata; e la necessità di mantenere la NATO come istituzione limitata all'Europa. Le proposte di estendere la sua portata "oltre-questa-area" - ad es. al Medio Oriente - sono probabilmente fallimentari come lo erano tempo fa e potrebbero potenzialmente mettere in pericolo le intese fra gli alleati relative all'area centrale e i risultati.

\* SACEUR: è il Comandante Supremo alleato in Europa (ndt).

### **Gli Stati Uniti come Potenza Europea**

La considerazione-chiave finale da valutare per la sicurezza europea è il ruolo degli Stati Uniti. E' evidente che esso

cambierà. La maggior parte delle forze americane tornerà a casa, lasciando dietro forse 75.000-100.000 forze aeree e terrestri per almeno qualche anno. Rispetto ai quarant'anni precedenti, il centro delle attività di queste forze si sposterà sempre di più verso aree diverse da quelle del fronte centrale, specialmente verso l'Europa sud-orientale (compresa l'attività nel Mediterraneo della VI<sup>a</sup> Flotta americana) e avranno una funzione potenzialmente a doppio-servizio altrove, come nel Golfo Persico. Le riserve diverranno più importanti - POMCUS e una strategia di "ricostituzione" - e la struttura delle forze americane in Europa saranno influenzate in qualche modo da potenziali necessità altrove (sebbene, come ha dimostrato il primo stadio della crisi del Golfo, esistono alcuni concreti vantaggi logistici nel muovere forze già-approntate dagli Stati Uniti piuttosto che ri-approntare forze e forniture in Europa, svariate migliaia di miglia più vicina al luogo d'intervento). Ovviamente, se le forze americane in Europa devono essere utilizzate altrove, ci deve essere una qualche maniera per concordare con il governo ospitante i casi e le modalità della loro utilizzazione; altrimenti potrebbe verificarsi una ripetizione delle tensioni che si originarono in occasione del bombardamento americano sulla Libia nel 1986, questa volta però accompagnate da forti pressioni negli Stati Uniti allo scopo di ritirare le forze americane in Europa. E' ugualmente ovvio che le modalità e i mezzi americani dislocati in Europa debbano essere consoni ai desideri politici degli alleati, sia a livello individuale che collettivo.

Rimane, ad ogni modo, molto importante il ruolo rivestito



dagli Stati Uniti nell'ambito della sicurezza europea, intesa nel suo significato più ampio, quali che siano i mezzi impiegati per dimostrare tale ruolo. Fin tanto che gli Stati Uniti avranno un interesse vitale nell'indipendenza degli stati occidentali democratici europei ( e tale definizione può implicare una sfera più ampia d'interesse americano di quella attuale), l'esistenza di un deterrente strategico americano implicherà un implicito deterrente esistenziale per l'Europa. Come nel passato, le forze nucleari dislocate avranno minor attinenza con le esigenze militari che con rassicurazioni politiche; inoltre non vi è alcun scopo da parte degli Stati Uniti di insistere su vecchi metodi per fornire tale rassicurazione se non quello di peggiorare le cose politicamente in Europa, come è probabile che si verificherebbe se oggi ci fosse un tentativo di dislocare un nuovo bombardiere nucleare a distanza.

In un futuro prevedibile, in presenza del fatto che la minaccia sovietica è stata vista chiaramente sparire e non essere rimpiazzata da qualche altro fattore d'instabilità da parte sovietica che possa minacciare l'Occidente, l'argomento-chiave dell'impegno americano per la sicurezza europea sarà di natura psicologica: continueranno gli Stati Uniti a vedersi come potenza europea? Per un verso tale questione è controversa: assenti alcune irresistibili ragioni per dimostrare tale impegno, è improbabile che gli Stati Uniti vadano fino in fondo per esserlo. Per un altro verso, invece, la questione è stata risolta dalla storia. Essa è una minaccia rimasta in sospeso dal 1940, una

questione che cammina di pari passo con il timore di quest'anno passato, che la Germania possa, volente o nolente, ritornare ai modelli comportamentali degli anni Trenta. Un riesame alla luce della situazione degli anni 90' è efficace in entrambi i casi. Per gli Stati Uniti, in poche parole, non è più possibile essere isolati dal resto del mondo e quindi non è più possibile essere isolati dalla sicurezza dell'Europa in senso lato. Tale punto è sottolineato da una moltitudine di fattori, comprese l'affinità politica e la moderna tecnologia delle comunicazioni e dei trasporti; ed è inoltre sostenuto dalle reciproche relazioni economiche con la Comunità Europea che hanno raggiunto 1.4- mila miliardi di dollari annui. E di fronte a tali relazioni non ci si può tirare indietro.

## Conclusioni

L'analisi sul futuro della sicurezza europea è lunga sul piano delle eventualità e breve su quello delle previsioni precise. E tale dovrebbe essere dati i fattori imponderabili del momento attuale. Questa è in realtà un'epoca diversa da quella della Guerra Fredda, quando tutto sembrava essere certo. Le stesse incertezze che caratterizzano questa epoca offrono l'opportunità di maggiori benefici umani, ma pongono anche problemi addizionali per i pianificatori. La natura precisa del ruolo dell'America nel futuro dell'Europa può essere dubbia, ma questo è l'aspetto minore dei due problemi-chiave di previsione, il più importante dei quali è rappresentato dall'evoluzione

dell'Unione Sovietica.

Nel corso dell'anno passato, i leaders occidentali si sono trovati nella curiosa posizione di dover agire per conto dell'Unione Sovietica per cercare di proiettare le attuali circostanze nel futuro e di iniziare a delineare i contorni di un ampio sistema di sicurezza europeo. I rappresentanti sovietici presenziano i meetings ed espongono le loro relazioni, ma non ci vuole alcuno sforzo d'immaginazione per capire che tali comportamenti non devono essere dati per scontati, poiché riflettono accurate valutazioni di interessi di sicurezza sovietici relativi ad alcuni scopi non specificati per il futuro (a volte, come in occasione della presentazione sovietica sul futuro della CSCE, le parole del Comunicato di Londra della NATO sono ricopiate e riproposte agli ascoltatori occidentali). In effetti c'è un posto vuoto al tavolo, anche se il rappresentante sovietico siede formalmente lì; ed è sempre per merito dei leaders occidentali, quindi, che non hanno sfruttato le difficoltà sovietiche per ottenere vantaggi a breve termine, attenti come sono alla necessità a lungo termine di avere una sincera, generosa e serena partecipazione alla sicurezza europea da parte di quei governanti a capo di quelle nazioni che si trovano oltre il confine polacco-sovietico.

La parola d'ordine, quindi, è pazienza: pazienza e flessibilità nel pianificare quelle situazioni le quali forse per ora possono essere solo indistintamente percepite. Se tuttavia l'Occidente fa il suo lavoro per bene, attraendo efficacemente

sia l'Unione Sovietica che gli altri stati dell'Europa centrale ed orientale, l'era che si sta appena affacciando può essere più sicura e più produttiva di quella che è volta al termine lo scorso anno.

Inv. 9969  
18 MAR. 1991  
BIBLIOTECA