

LA RIUNIONE DI MADRID SULLA SICUREZZA E COOPERAZIONE IN EUROPA

L'11 novembre prossimo dovrebbe aprirsi a Madrid la seconda Conferenza di verifica degli accordi di Helsinki. Attualmente è in corso nella capitale spagnola la Riunione preparatoria per concordare l'agenda della conferenza stessa.

Data l'attuale fase dei rapporti Est-Ovest quest'incontro, anche se preliminare, riveste una particolare importanza come indice della possibilità e della volontà delle parti, in particolare Washington e Mosca, di riallacciare quel dialogo, premessa d'ogni possibilità di distensione, che gli avvenimenti d'Afghanistan avevano troncato.

L'atteggiamento cauto assunto da Mosca nei riguardi del pericoloso incendio che è divampato in Medio Oriente, tra Teheran e Bagdad, l'iniziativa sovietica per una ripresa del dialogo sugli euromissili, costituiscono una premessa favorevole all'incontro e danno ragione a chi a suo tempo aveva sostenuto la tesi che si dovesse andare all'appuntamento di Madrid, o, per lo meno, non chiuderne prematuramente la porta.

Non sono certo che al momento in cui questa lettera sarà pubblicata, l'incontro preparatorio, attualmente in corso, della Conferenza di Madrid, che ha il compito di concordare le modalità e quindi l'ordine del giorno della Conferenza stessa, avrà ultimato i suoi lavori.

Il contrasto attuale — a quanto se ne sa, durissimo — si aggira sull'Afghanistan, su cui Mosca non intende accettare una discussione, e sul rispetto dei diritti umani, su cui i sovietici accettano di trattare (e non potrebbero farne a meno), ma solo brevemente, riservando in sostanza alla verifica dell'Atto Finale a mala pena un quarto del tempo da fissare per la Conferenza. Il loro timore è di trovarsi ancora una volta sul banco degli accusati.

Nonostante queste difficoltà, alle quali altre certamente se ne aggiungeranno perché la definizione dell'agenda è sempre un momento delicato di ogni incontro internazionale, sono convinto che a questo secondo « round » della Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (CSCE) si giungerà. Non conviene a nessuno che Madrid fallisca ancor prima di iniziare. Non all'Europa Occidentale che si è espressa, anche nell'attuale critica situazione, per la salvaguardia di un certo grado di cooperazione con l'est. Non agli Stati Uniti che, indi-

pendentemente dalle remore elettorali, hanno dimostrato (vedi il recente incontro Muskie-Gromiko) di voler riprendere il dialogo con Mosca. Non ai sovietici che hanno sempre voluto salvaguardare, e « pour cause », il concetto della distensione come fatto « irreversibile » dell'area europea. Non ai paesi dipendenti da Mosca che, pur con scarsa autonomia nel giuoco politico internazionale, cercano, soprattutto, ma non esclusivamente per motivi economici, di mantenere aperte le porte verso l'occidente. Non infine ai membri neutrali e non allineati della CSCE per i quali quel foro è importante (per la Svizzera perfino quasi esclusivo) di diplomazia multilaterale, nel quadro dei loro problemi di indipendenza e di difesa.

Il pro ed il contro

Partendo da questa premessa, quella cioè che la Conferenza di Madrid vera e propria dovrebbe aver inizio l'11 novembre ma che la fase preparatoria non è ancora ultimata, vediamo di rievocare brevemente il dibattito che si è svolto in questi mesi, dall'aggressione all'Afghanistan in poi, sulla convenienza o meno di salvaguardare i tempi previsti a Belgrado per un nuovo incontro a 35.

Le tendenze che si sono manifestate sono di due tipi.

Contro Madrid, si schierarono anzitutto coloro che ritenevano occorresse « punire » l'Unione Sovietica per l'Afghanistan (ed anche per il trattamento riservato a Sakharof) evitando di aiutarla ad uscire dal proprio isolamento. Fra i fautori di questa tesi circolava anche qualche inquietudine per il modo in cui, con la sua presenza a Madrid, Mosca avrebbe saputo « rimescolare le carte » nel suo giuoco diretto a creare divisioni in Europa ed a mettere l'Europa in contrapposizione con gli USA. Va aggiunto che in questo stesso schieramento era riconoscibile quel settore di opinione pubblica che è sempre stato contrario agli accordi di Helsinki, giudicando che la distensione nuoccia alla coesione ed alla volontà di difesa dell'Occidente.

Anche altri gruppi si sono espressi contro Madrid ma, paradossalmente, sulla base di valutazioni diametralmente opposte. Per costoro era opportuno rinviare l'incontro a 35 non già per non « salvare la faccia » di Mosca, bensì per salvare la distensione. La convocazione della Conferenza in un clima di gravi frizioni nei rapporti Est-Ovest, e soprattutto il drammatico contrasto fra Washington e Mosca, rischiava, secondo costoro, di esacerbare gli animi e di riportarci molto addietro nel tempo, verso tensioni estremamente pericolose per la pace.

A fronte di queste posizioni negative vi è stato nella polemica di questi ultimi mesi, un largo e responsabile appoggio alla tesi secondo cui, indipendentemente dallo stato dei rapporti Est-Ovest, fosse d'obbligo, oltre che utile, tener fede all'impegno preso a Belgrado. Ogni rinvio, lungi dal favorire l'Occidente, sarebbe stato il segno di una inspiegabile debolezza. Certo, nessuno si è illuso che il dialogo non sia fonte di attriti, difficoltà, contrasti, pericoli ed incognite. Ma questi rischi vanno affrontati, tanto più che l'Occidente ha le carte in regola, o quasi, e può parlare sapendo di far assegnamento su di una larga convergenza di opinione pubblica, e non soltanto europea. Del resto a favore di Madrid vi sono tutti coloro che pensano che l'occasione sia quanto mai favorevole per un ampio, aperto, franco anche se talora duro, scambio di idee fra i paesi partecipanti. Vi è la convinzione di poter utilizzare, in un momento di crisi in campo internazionale, una tribuna particolarmente idonea, dove, per una volta tanto, i paesi occidentali non sono in minoranza (28 su 35).

Personalmente, avendo sempre sostenuto che a Madrid non si dovesse rinunciare (lettera n. 427 del 4 febbraio), non posso che essere lieto che i tempi previsti, almeno per la riunione preparatoria, siano stati mantenuti.

Gli argomenti in discussione

Occorre premettere che la riunione prevista per Madrid ha obiettivi chiaramente definiti nell'Atto Finale di Helsinki. Si tratta di « procedere ad uno scambio di vedute approfondite (la parola verifica fu decisamente respinta dai paesi dell'Est) sia sull'attuazione dell'Atto Finale, sia sull'esecuzione dei compiti definiti dalla Conferenza (di Helsinki) ». Duplice funzione, quindi, l'una diretta all'immediato passato concernente il comportamento degli Stati, l'altro rivolto alle possibilità di sviluppi, i quali, però, saranno strettamente confinati al contesto del documento di Helsinki avendo in vista, tuttavia, l'interesse delle parti di « approfondire le relazioni reciproche, di migliorare la sicurezza, di sviluppare la cooperazione in Europa ed il processo di distensione in futuro ».

Alla stregua di questa impostazione non è necessario pensare che, per la prima « tranche » del

mandato, ci si debba obbligatoriamente muovere su di un piano accesamente polemico. Quello che è però imperativo è che si compia una rigorosa analisi (il testo parla di « approfondita ») di quanto è stato fatto o *non è stato fatto* per dare concreta applicazione all'Atto Finale. Le violazioni, da chiunque commesse, vengono alla luce, direi, per fatto naturale ed inevitabile nel momento in cui si trattano i problemi relativi ai diritti umani, diritti che sono consacrati in modo dettagliatissimo nel capitolo sui Principi e sono poi evidenziati, in una esposizione concreta e fattuale (anche se incompleta per l'impossibilità di ottenere l'unanimità su altri delicati aspetti delle libertà fondamentali), nel cosiddetto terzo « cesto ».

Come si è già accennato, un discorso, attento e severo su questi punti piace poco a Mosca che vorrebbe strozzare il tutto a qualche battuta, nella quale ciascuno Stato spiegherebbe quello che ha fatto in questo campo (per esempio l'emanazione di norme ad hoc) eventualmente ammettendo in via unilaterale qualche residua deficienza (mai mancanza), e precludendo ogni dibattito sul modo in cui le autorità costituite hanno in pratica operato verso i propri cittadini negando loro quelle garanzie che l'Atto Finale intendeva appunto assicurare.

Questi brevi cenni sono sufficienti a confermare quanto la materia sia delicata e controversa, e quali difficoltà i negoziatori a Madrid (come prima di allora a Belgrado) si troveranno ad affrontare. Senza entrare nella tattica di negoziato ciò parendomi prematuro, vorrei osservare a questo punto che Belgrado ebbe luogo due anni dopo la firma dell'Atto Finale, in un periodo quindi che poteva considerarsi di rodaggio; da Helsinki a Madrid sono oramai passati cinque anni: le aspettative sono perciò cresciute, anche se, con esse, è anche maturata una migliore consapevolezza dei limiti entro i quali è possibile migliorare la situazione senza giungere a rotture, che invece la peggiorerebbero.

Sul piano dei Principi entra anche in giuoco, se non nella formulazione dell'agenda, nel tema generale degli argomenti da trattare, il discorso sull'Afghanistan. Anche se il paese è al di fuori dell'area della CSCE, l'invasione sovietica ha rimesso in causa cinque e più delle formulazioni essenziali di quel capitolo dell'Atto Finale (la Dichiarazione dei Principi) dando nuova attualità a quella dottrina Breshnev della sovranità limitata che il documento di Helsinki aveva avuto il merito di demolire. Ma il discorso sull'Afghanistan coinvolge anche un'altra pregiudiziale per noi irrinunciabile: *la indivisibilità della distensione*. Tale concetto, oltre a corrispondere alla logica del processo distensivo, è stato sancito in più di una enunciazione del preambolo dell'Atto Finale con un negoziato durissimo i cui termini erano perfettamente noti ai rappresentanti dei paesi del socialismo reale. Negare, quindi, la va-

lità di tale pregiudiziale e sostituirvi il concetto della « distensione regionale » è violazione pura e semplice della lettera e dello spirito di Helsinki.

La *sicurezza* porta nuovamente sul tavolo delle trattative la possibilità, fallita a Belgrado di concordare una più ampia e rigorosa applicazione delle misure atte ad accrescere la fiducia fra gli Stati (CBM). Occorre chiarire di che cosa si tratta. Nella loro più semplice espressione le CBM sono misure dirette ad evitare attacchi di sorpresa o comunque il pericolo di conflitti a causa di malintesi, o di errori di valutazione sulle attività militari di qualsiasi paese della CSCE. Da ciò la decisione di stabilire talune regole come la notifica preventiva delle manovre militari, l'annuncio dei movimenti di truppa, lo scambio di osservatori, visite di missioni militari ecc. Siamo, come credo sia evidente, fuori dall'ambito delle misure di disarmo il cui esame è fatto in altre sedi (alla Conferenza MBRF di Vienna per la riduzione delle forze, nei Salt per le armi nucleari, nella Conferenza del disarmo di Ginevra per le armi batteriologiche ed altre, alle Nazioni Unite per il disarmo totale e completo e così via). Tuttavia il richiamo nel testo dell'Atto Finale all'interesse degli Stati partecipanti per il disarmo, ha offerto lo spunto a proposte di esame, nell'ambito dei 35 (quindi con una partecipazione tipica del contesto CSCE), di eventuali prospettive di una conferenza che seguirebbe quella di Madrid, ma i cui *mandati* sarebbero fissati nella riunione che si terrà nella capitale spagnola. Vi è una proposta francese per una Conferenza del disarmo europeo (CDE) che prevede due fasi: la prima per un allargamento delle CBM, la seconda per una riduzione degli armamenti convenzionali in Europa (la MBRF si concentra sulle forze in campo e la Francia non vi partecipa) intendendo per Europa il nostro continente dall'Atlantico agli Urali; e vi è una proposta sovietica (che è precedente) di una Conferenza per la « distensione militare » che dovrebbe ricercare l'accordo su alcune enunciazioni, per la maggior parte declaratorie, che l'URSS va preconizzando da anni nei comunicati del Patto di Varsavia (ad es. il « non primo uso delle armi nucleari e convenzionali » o « l'immunità da attacchi nucleari per quei paesi che rifiutano installazioni di armi nucleari sul proprio territorio »): enunciazioni il cui effetto propagandistico è evidente, ma quello concreto è meno che nullo nell'eventualità di un conflitto.

A Madrid, se l'idea di una conferenza sul disarmo paneuropeo farà strada le difficoltà sorgeranno quando si tratterà di definire i « mandati », di stabilire cioè gli obiettivi, il contenuto ed i limiti della conferenza. Perché i lettori abbiano una idea della difficoltà e delicatezza di questo problema basti accennare al fatto che Mosca si oppone decisamente ad estendere agli Urali l'area di applicazione delle CBM. Ad un mandato preciso dell'Occidente, Mo-

sca contrappone un mandato flessibile con lo scopo di trasformare la futura eventuale conferenza in una tribuna di mera propaganda. Ed ancora un altro risvolto: la filosofia che è alla base del disegno di Mosca è che la distensione politica è oramai raggiunta con la definizione delle frontiere europee dell'impero sovietico; il passo successivo è adesso quello di assicurare la distensione militare. Dietro questo ragionamento vi è la manovra, già iniziata nel negoziato di Ginevra, di estrapolare dall'Atto Finale il contesto della sicurezza per togliere mordente agli altri aspetti della cooperazione est-ovest. Per noi occidentali invece, la distensione opera non solo nell'ambito della sicurezza, ma anche sugli aspetti economici ed umanitari del rapporto est-ovest. Senza il rispetto dei diritti umani, il contatto fra i cittadini di tutti i paesi membri della CSCE, la libertà di stampa ecc. non si possono creare condizioni di fiducia fra i popoli: una conquista concettuale, questa, che giustifica ai nostri occhi il valore politico e morale dell'Atto Finale e le concessioni fatte all'URSS per realizzarlo.

La lunghezza dell'esposizione, giustificata, a mio giudizio, del fatto che troppi sono gli aspetti sconosciuti della problematica dell'Atto Finale e quindi della problematica di Madrid, mi portano a limitare alla sola menzione le altre « teste di capitolo » che saranno sul tavolo della Conferenza: la cooperazione nel settore economico, le cui disposizioni sono in gran parte rimaste lettera morta; il terzo cesto, che, come già detto, riguarda il comportamento degli Stati in alcuni settori che toccano le libertà fondamentali del cittadino, sul quale ci siamo già intrattenuti e che è la parte più nota del contenzioso est-ovest perché la stampa ha l'occasione di trattarne le violazioni nella cronaca purtroppo quasi giornaliera; il Mediterraneo che è un capitolo dell'Atto Finale a cui l'Italia è particolarmente interessata, essendo stata anche fra le principali redattrici delle enunciazioni relative; infine i « seguiti », che include anche il tema della istituzionalizzazione o meno della Conferenza, problema antico ma sempre attuale.

Elementi suscettibili di influire sulla prossima trattativa

Far fin da oggi, nell'incertezza stessa che la Riunione di Madrid si realizzi, previsioni sui possibili sbocchi del negoziato mi parrebbe ingenuo ed avventato. Ma se previsioni non se ne debbono fare, possono individuarsi alcuni pochi elementi suscettibili di mettere nella giusta luce il contesto della prossima trattativa.

1) - Credo che Schmidt esageri quando attribuisce a Helsinki il maggior merito di aver trattenuto la mano di Mosca nei fatti polacchi. E' però vero che Helsinki, rappresentando fra l'altro una presa di coscienza di taluni principi fondamentali, ha faci-

litato il corso degli eventi in Polonia rompendo in qualche misura quel muro di irragionevole scetticismo che, per tanto tempo, ha prevalso in alcuni settori di opinione pubblica occidentale. Il « genio » di Helsinki sta, a mio giudizio, nell'aver « reimportato » i diritti umani (l'espressione non è del tutto esatta in quanto in Russia non vi è mai stata libertà individuale) rendendoli parte integrante della responsabilità di ciascuno Stato non più soltanto verso sé stessi e verso i propri cittadini, ma anche verso tutti i trentacinque « partners » della CSCE. Non mitizziamo il valore dell'Atto Finale, ma non lo degradiamo neppure ad uno strumento internazionale di secondaria importanza.

2) - La situazione generale impone all'Occidente di comportarsi al tavolo del negoziato con fermezza, ma anche con finezza e duttilità; oserei dire con una accortezza maggiore di quella usata a Belgrado. Non possiamo rischiare un ulteriore deteriorarsi dei rapporti Est-Ovest, mentre il mondo è tutto in ebollizione. Come conciliare tale esigenza con la responsabilità che incombe su tutti di ottenere il rispetto dei principi e dei dettati di Helsinki che, come ho già detto, sono parte integrante del processo di distensione, è il dilemma la cui soluzione impegnerà tutta l'abilità, la pazienza, la immaginazione, il coraggio e la lungimiranza dei negoziatori a Madrid.

3) - Non è facile anticipare l'effetto degli avvenimenti in Polonia sul negoziato di Madrid. E' da presumere che la delegazione polacca debba esprimersi in termini che siano compatibili con la situazione nel paese. Una dissonanza nel linguaggio con le concessioni fatte dal governo, *ammesso che esse tengano*, non mancherebbe di essere rilevata. Ma come conciliare questo vento di libertà critica che comincia a soffiare sulla Polonia con la linea fin qui seguita, sia pure con sfumature diverse, dai Paesi del campo comunista e soprattutto da Mosca? La Romania nel negoziato della CSCE fece « cavaliere a sé » quando erano in giuoco temi destinati a salvaguardarla da colpi di mano alla sua, pur controllata, sovranità. Ma il dibattito si svolgeva sul piano dei « principi ». Nel caso presente si discute a caldo e su di un terreno delle libertà individuali sul quale cedimenti da parte dei regimi comunisti non mancherebbero di essere considerati pericolosissimi al Kremlin. Neanche la posizione occidentale è, d'altra parte, facile. Nel pieno della crisi polacca fu saggio usare prudenza. Ma a Madrid si tratta di far avanzare il quadro di Helsinki nel rispetto di quei fattori politici, ideali e morali che hanno costituito

la giustificazione dell'esperimento; e vi è anche un *obbligo verso tutti coloro che lottano per quegli ideali*. Aggiungo per tornare al caso polacco che i 21 punti di Danzica sono pienamente in linea con le raccomandazioni dell'Atto Finale. La Polonia si inserisce, dunque, come una incognita (almeno così a me sembra) nel difficile contenzioso madrileno.

4) - Non è infine possibile immaginare sin da ora quali potrebbero essere le conseguenze sui rapporti Est-Ovest, e quindi sul clima della Conferenza stessa, degli avvenimenti in corso in Medio-Oriente (conflitto Iran-Irak).

Non attendiamoci troppo da Madrid. La sede è importante, anzi molto importante, soprattutto nel contesto politico attuale, come foro di incontro e di contatto. La distensione vi avrà un punto di riferimento nel quale potranno esserne controllati le dimensioni, i limiti, gli sviluppi ed anche i ripensamenti, se ce ne saranno. Ripeto: Helsinki ha costituito un momento cruciale della distensione. Le riunioni di verifica hanno lo scopo di precisarne ulteriormente le condizioni, tenendo peraltro presente che, come sopra accennato, ciò che è in discussione è una materia dai contorni ben precisi che, per la sua ampiezza (basti pensare al contenuto dei dieci Principi od alla cooperazione economica e nel settore dei diritti umani, della stampa, della cultura o dell'educazione) offre larghe occasioni di confronto, ma non consente di affrontare, sul piano generale, i grossi problemi della politica estera per i quali le delegazioni in loco non hanno l'autorità, mentre le Cancellerie dispongono di altri utili canali. Il che non toglie che Madrid, come taluni auspicano, possa offrire l'opportunità per incontri o dichiarazioni ad alto livello, allo stesso modo come ciò avviene, per esempio, in occasione dell'Assemblea delle Nazioni Unite.

Detto questo, per chi, come me, è convinto dell'importanza della CSCE, che fra l'altro ha acquisito alla distensione le conquiste della nostra civiltà inserendo nell'Atto Finale la dimensione del contatto umano e delle libertà fondamentali, ciò che possiamo e dobbiamo attenderci da Madrid (l'Occidente dovrebbe ispirare a ciò la propria azione diplomatica) è che si rinnovi e rafforzi l'importanza del documento di Helsinki *come obbiettivo in sé e per sé*, contando nella sua efficacia nell'avvicinare le aspirazioni dei popoli, senza rincorrere l'illusione che la strada verso una migliore convivenza fra regimi sociali e politici diversi sia breve o facile: illusione dalla quale è nata tanta parte della critica e dello scetticismo verso le realizzazioni di Helsinki.

ALESSANDRO FARACE

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI - Lettere di «Attualità di politica estera»

Ne è vietata la riproduzione, totale o parziale, senza citare la fonte.
