

LA CONFERENZA SULLA SICUREZZA E COOPERAZIONE IN EUROPA: CHE FARE ?

1 — Sulla riunione di Madrid della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa, si è finora saputo ben poco. La stampa non ha nemmeno dato notizia che essa ha ripreso i lavori in questi giorni. Sembra proprio che la C.S.C.E. sia uscita dalla nostra attualità.

Il silenzio sceso su Madrid non sorprende. Tecnicamente le riunioni sono segrete; le periodiche interruzioni in questi trenta mesi di attività sono state pubblicizzate il meno possibile, quasi si temesse di rendere più pesante l'atmosfera già inquinata dei rapporti Est-Ovest. Risultati concreti non ve ne sono stati: non certo di quelli, positivi o negativi, che fanno notizia.

Il riserbo ha anche una motivazione di natura politica. I rapporti Est-Ovest sono giunti al massimo del degrado. In questo stato di cose diviene contro-senso la pubblicazione di un negoziato che ha una sua logica e giustificazione solo se inserito nel processo di distensione.

2 — Eppure la C.S.C.E. — lo si voglia riconoscere o no — rappresenta una tappa importante nella vicenda internazionale di questo ultimo decennio. Quando è in trattazione il discorso dei rapporti est-ovest, da Helsinki *non si può prescindere*. E' una delle tre gambe di un tavolo sul quale sono deposte le sorti del dialogo con Mosca, le altre due essendo il duplice negoziato di Ginevra sui missili e le MBFR (Mutual Balance Forces Reduction) di Vienna.

La gamba di Helsinki è forse la più debole. Se regge al peso, non è detto che il processo distensivo si rimetta necessariamente in moto; ma se si spezza, abbiamo un segno flagrante che la distensione è tramontata e questo, a mio giudizio, è un male gravis-

simo. In un certo senso, siamo, dunque, prigionieri di Helsinki.

3 — Questa premessa, che dà anche la misura delle perplessità che prevalgono attualmente sulle sorti del negoziato di Madrid, non ci esime dal cercare di ordinare le nostre idee su di una vicenda che dura da due anni e più; di vedere che cosa è avvenuto e possibilmente trarne qualche giudizio.

Preciso che l'analisi potrà essere solo generica anche perché i dettagli, in un negoziato che è molto complesso e carico di sottigliezze e sofisticazioni, non potrebbero essere utilmente recepiti che dagli addetti ai lavori.

4 — La « filosofia » dell'incontro di Madrid, ha subito le conseguenze della situazione internazionale, il che è nella logica delle cose. Perché — e ciò fu evidente fin dall'indomani di Helsinki — l'atto finale applicato alla maniera sovietica, lungi dal poter promuovere tale processo, come era nei voti dei partecipanti, non poteva non accendere le polemiche fra le parti. La distensione, del resto, non è nata ad Helsinki. Helsinki fu resa possibile dalla sopravvenuta volontà di alcune potenze — principalmente gli europei occidentali membri dell'Alleanza Atlantica ed i neutrali — di ricercare un linguaggio capace di correggere le punte più aspre dei contrasti tra i due tipi di società, quella democratica-liberale e quella di stampo sovietico, stabilendo alcuni criteri di condotta nel campo dei «principii», nelle relazioni fra Stato e Stato, in quelle fra Stato e cittadini (è il « volet » umanitario), nei rapporti economici, nelle misure atte ad accrescere la fiducia. Tutto ciò con la chiara visione (la quale fu di allora come è di oggi) che vi sono barriere difficili a superarsi fra l'ovest e l'est, per le diverse concezioni di

vita, d'ideologia, di sistemi economici, di rapporti sociali e di aspirazioni nazionali.

5 — Un po' di cronaca. Fino alla interruzione dei lavori per le recenti ferie pasquali, si sono susseguite a Madrid 7 fasi nella Riunione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa, che aveva avuto inizio l'11 novembre 1980. Il periodo è lungo. Soprattutto tenendo conto che questa Riunione era stata concepita come incontro di verifica nell'applicazione dell'Atto Finale e di approfondimento di taluni degli obiettivi consacrati ad Helsinki: fra cui fondamentali quello dei diritti umani e dello sviluppo della sicurezza.

6 — Per descrivere nella maniera più semplice la tecnica del negoziato dirò che il medesimo si aprì col deposito di proposte presentate dai vari Paesi o gruppi di Paesi partecipanti alla CSCE. Queste proposte, commentate e discusse spesso in un clima di aspra polemica, diedero vita ad un documento che, sulla base del confronto, registrava le enunciazioni sulle quali l'accordo era stato raggiunto, ed i testi sui quali invece le parti divergevano catalogati su tre colonne: testi del gruppo occidentale, testi dei Paesi dell'est, e, tra i due, testi dei Paesi neutrali e non allineati.

Nella impossibilità di trovare punti di congiunzione tra le varie posizioni, i neutri e non allineati prendevano l'iniziativa di un primo lavoro di sintesi producendo una bozza di documento nel quale essi si sostituivano alle contrastanti volontà, tentando un compromesso. Il lavoro era abile e ovviamente lodevole. Ricercava una via di uscita alla « impasse » nella quale oramai Madrid era caduta.

Osservo di passaggio, che per i neutrali la CSCE rappresenta un foro di eccezionale interesse, non solo perchè la distensione quadra esattamente con una linea di neutralità dal punto di vista politico, ideologico e filosofico, (la neutralità rifugge dai pericoli di coinvolgimento nei contrasti fra i due blocchi), ma anche perchè rende loro possibile e legittima la copartecipazione nel giuoco internazionale, specificamente in quello europeo, da cui la stessa loro collocazione normalmente tende ad escluderli. Questo vale soprattutto per la Svizzera, uno dei membri più attivi ed immaginativi nel negoziato della CSCE, che fino a poco fa spingeva il suo neutralismo fino al punto di non voler invischiarsi nei lavori dell'ONU.

7 — Questo primo tentativo neutrale e non allineato ha rappresentato la base di discussione della V (9 febbraio - 12 marzo 1982) e della VI (9 novembre - 17 dicembre u.s.) fase della riunione di Madrid.

Tuttavia la prima di queste fu dominata dal colpo di stato in Polonia e ne marcò negativamente l'atmosfera al punto di consigliare (come è facilmente rilevabile dalle brevissime durate delle riunioni) un pronto aggiornamento dei lavori. La pausa durata fino al novembre scorso fu utilizzata dalle delegazioni occidentali per mettere a punto nuove proposte che tenessero necessariamente conto degli sviluppi della situazione: sviluppi che certo non avevano alleggerito — anche alla luce di Helsinki — il peso delle preoccupazioni e dei sospetti nei confronti della politica sovietica.

Ma gli ulteriori emendamenti occidentali non hanno avuto più fortuna di quelli precedenti. Il Cremlino li respingeva senza neppure consentire una valida discussione. Il 1982 si chiudeva quindi in una atmosfera di grande pessimismo, condiviso anche dai neutrali e dai non allineati.

8 — Il periodo fra la VI e VII fase (questa si è aperta il 9 febbraio scorso) è stato tuttavia utilizzato per un nuovo sforzo di compromesso dei neutrali e non allineati. Fermiamoci un momento su questo testo revisionato. Se il primo recepiva in maniera almeno accettabile le istanze occidentali, il secondo doveva necessariamente tener maggiormente conto di quegli imperativi di parte sovietica che avevano reso inutile ulteriori tentativi di aggiustamento nel primo testo dei neutrali. Ogni compromesso ha in effetti un costo. Nel caso specifico questo costo era pagato anche in termini di linguaggio impiegato per definire le varie formulazioni, linguaggio che appare sempre più verboso ed impreciso.

Diciamolo subito e francamente. La seconda bozza dei neutrali non è un buon testo ed è certo peggiore del primo che pur sollevava anche da parte nostra molte obiezioni. Per cercare di accontentare o di scontentare tutti, in misura eguale, il documento lascia oggi troppo spazio alla fumosità ed ambiguità: almeno a mio giudizio. Se si pensa che l'Atto Finale di Helsinki — che è il testo base su cui la revisione deve avvenire — era già ambiguo, con i risultati che conosciamo, c'è da chiedersi se sia buona politica continuare su questa strada anche se essa è il destino obbligato di qualsiasi documento destinato ad essere approvato per unanime consenso.

9 — Vediamo adesso brevemente i nodi relativi alla sostanza del negoziato. Soffermiamoci sulle grandi linee. Esse sono le stesse che si manifestarono a Belgrado, cioè alla prima riunione di verifica della CSCE. Noi ed i nostri « partners » occidentali (i neutrali in principio si trovano su posizioni

simili anche se non identiche) non dovremmo accettare un documento che passi la spugna sulle gravi e perduranti violazioni dei diritti umani avvenute in questi otto anni. Se lo facessimo offriremmo senza contropartita un'arma a Mosca per soffocare quanto resta della volontà di rinnovamento in tutta l'area del socialismo reale; daremmo motivo di legittimazione alle violazioni fin qui compiute sul piano umano e sociale; volteremmo le spalle all'eroico popolo polacco; tradiremmo gli aneliti di libertà che si sprigionano anche in altre parti del mondo e che in Helsinki hanno il loro punto di riferimento; rafforzeremmo il concetto esecrabile della « sovranità limitata » ma saremmo anche e soprattutto *responsabili di chiudere ulteriormente la porta a quel contatto umano e di perpetrare il sistema delle incomunicabilità sul piano individuale che rappresentano fra le più degradanti espressioni dell'attuale stato delle cose fra le due parti della Europa*, a scapito della sicurezza e della pace.

Se dunque per l'Occidente europeo i diritti umani sono al centro della problematica di Helsinki, per l'Unione Sovietica ed i suoi satelliti rappresentano il mito da sconfiggere *proprio sul tavolo di Madrid*. Da ciò la puntigliosa opposizione al riconoscimento della legittimità dei gruppi di controllo di Helsinki (i « monitors » sistematicamente perseguitati nei paesi dell'Est); il rifiuto di assumere impegni sul piano della libertà delle informazioni radio-televisive (le interferenze sono riprese ed in modo pesante); il rifiuto di qualsiasi accenno ai diritti sindacali; idem per un trattamento più liberale dei giornalisti; le resistenze di fronte alle proposte occidentali di una « riunione di esperti » sui contatti umani, e così via.

10 — Per l'Unione Sovietica la chiave della soluzione dell'«impasse» di Madrid si trova nella Conferenza per il disarmo europeo (CDE). Come precisammo nella lettera n. 464 del 27 ottobre 1981 non siamo contrari a una siffatta iniziativa purchè i diritti umani siano salvaguardati. Ma nell'attuale testo della bozza di documento conclusivo predisposto dai Neutri e Non Allineati non solo il mandato relativo alla CDE manca della necessaria precisione nel definire l'area cui dovrebbe riferirsi la Conferenza stessa (punto questo essenziale poichè rappresenta il salto di qualità rispetto all'Atto Finale che copriva solo una fascia di 300 km. in territorio sovietico per le misure di sicurezza, lasciando a Mosca piena libertà sul restante suo territorio), ma stabilisce anche una data di convocazione troppo ravvicinata che offrirebbe un facile spunto per un collegamento preclusivo all'installazione degli euro-

missili. Credo che si debba in materia procedere con estrema prudenza.

Purchè i diritti umani siano sufficientemente salvaguardati, si acceda senz'altro alla CDE. Questo può essere anche nel nostro interesse seppure l'esperienza con le MBFR ci dovrebbe insegnare che i sovietici non mollano facilmente sui numeri, ed egualmente l'esperienza in corso per gli euromissili ci rivela la grande rigidità negoziale del Cremlino: forse tanto maggiore sotto la nuova dirigenza di Andropov. Ma è essenziale evitare che anche la CDE divenga strumentale, come è presumibile sia nelle intenzioni di Mosca, allo scopo di bloccare il conseguimento di quell'equilibrio di forze che è indispensabile per negoziare seriamente una riduzione bilanciata sia sul piano nucleare che, eventualmente, su quello convenzionale.

11 — In definitiva — allo stato attuale delle cose — non considero che il documento riveduto dei N/NA risponda alle esigenze di un campo e dell'altro. Che esso possa con ulteriori trattative, nel corso della fase attuale di Madrid, divenire accettabile è ancora da dimostrare.

A me sembra del resto ovvio — da ciò il mio scetticismo — che il contesto di Madrid *non possa essere isolato da quello degli altri fori nei quali si svolge il dialogo fra Washington e Mosca* e che se vi saranno possibilità di accordo, queste si svilupperanno in tali fori prima che nella capitale spagnola. In questa fase della congiuntura internazionale, la CSCE può difficilmente assolvere ad una funzione trainante.

12 — Continuare dunque a discutere a vuoto come si sta ora facendo? E' una ipotesi che ha i suoi meriti perchè evita rotture. Ma anche il suo costo. Lo vediamo nel fatto che, sebbene in sede CEE si cerchi di presentare un fronte comune, non mancano gli sbandamenti nel novero stesso dei dieci. Tra i più disponibili a concludere comunque, anche in presenza di un testo insoddisfacente, si schiera la Germania Occidentale per le note sue esigenze nazionali, anche se si apprende dal comunicato della visita del Cancelliere Kohl a Washington che egli ha acconsentito ad adoperarsi per migliorare il testo di Madrid. Ma altri sono più indietro nella mano, preoccupandosi di evitare che si sviluppino quegli effetti perversi di cui abbiamo fatto cenno sia a proposito dei diritti umani, sia a proposito della CDE, effetti che in termine di tempo si finiscono per pagar molto caro.

13 — Vi sono alternative? Se ne possono immaginare due. La prima è di sospendere per un periodo ragionevole (due o tre anni) i lavori di Madrid. La sospensione non è rottura e non ne produce gli effetti politici e psicologici. Può persino darsi che essa sia meno sgradita a Mosca di una continuata polemica.

La seconda alternativa è quella di chiudere la riunione nella Capitale spagnola con un documento breve, del tipo di quello redatto a Belgrado. Una soluzione siffatta sarebbe stata più agevole due anni addietro. Oggi siamo forse fuori tempo. Non sarà neppure facile redigere questo comunicato breve, così come non fu facile a Belgrado. Fra le due soluzioni alternative ad un proseguimento dei lavori

sono tendenzialmente portato — per quel che vale il mio giudizio — a favorire la prima anche se vedo possibile lo sfruttamento della decisione da parte della propaganda sovietica che cercherà comunque di attribuire all'Occidente la responsabilità del fallimento di Madrid.

14 — Concludo osservando che la Riunione testé apertasi è alle prese non solo con la sostanza delle discussioni, ma anche con queste difficili scelte: cercare di migliorare la bozza del Documento conclusivo, sospendere i lavori, o mettersi al lavoro per un comunicato breve. La scelta tuttavia non è dei negoziatori: è squisitamente politica.

ALESSANDRO FARACE

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI « Lettera diplomatica » - Quindicinale

Direttore resp. Benedetto Capomazza

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

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

Direzione, Redaz.: Largo della Fontanella Borghese, 19 - 00186 Roma - Tel. 678.14.58

Sped. in abbon. postale Gruppo II - 7093 - Arti Grafiche Milillo - Roma - Tel. 678.09.78