

December 12, 1985

Ministry of Foreign Affairs, 'East-West relations'

Citation:

"Ministry of Foreign Affairs, 'East-West relations'", December 12, 1985, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 171, Subseries 1, Folder 077. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/155174>

Summary:

This document analyzes East-West relations following the December 1985 meeting between Gorbachev and Reagan in Geneva. It discusses the new and more open foreign policy line of the Soviet Union, and underlines the important role of bilateral and multilateral diplomacy under the complex circumstances.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

Ministero degli Affari Esteri

RAPPORTI EST-OVEST

1. Indicazioni fondamentali del vertice di Ginevra.

I contenuti della riunione di Ginevra tra Reagan e Gorbaciov, quali sono riflessi nella dichiarazione congiunta del 21 novembre, sono ovviamente il termine di riferimento dominante nell'analisi politica dell'attuale situazione dei rapporti Est-Ovest.

Al di là delle genericità di alcune delle intese enunciate nel documento congiunto e delle incertezze che esso lascia sussistere quanto alle possibili soluzioni di cruciali problemi di sostanza, in particolare nei negoziati strategici, gli elementi positivi che il vertice ha segnato, con i loro effetti stabilizzanti sul piano internazionale, prevalgono sulle incognite ancora aperte. Tre sono i principali motivi di questa valutazione.

Il primo è dato dall'evidente volontà di entrambe le parti di presentare il vertice come un successo. Questa volontà era apparsa evidente fin dalle intese sulla presentazione alla stampa per evitare rivendicazioni competitive dei meriti o del successo dell'una o dell'altra parte durante lo svolgimento del vertice. Inoltre, il documento congiunto è pervaso dallo sforzo di registrare un bilancio positivo del livello raggiunto dalla cooperazione sovietico-americana.

Il secondo motivo è la continuità e regolarità impressa al contatto politico tra le due potenze, sia a livello di vertice che a quello dei Ministri degli Esteri, nonché ai canali di contatto a diversi livelli sulle varie componenti dell'agenda globale sovietico-americana. La razionalizzazione del rapporto tra le due Potenze mondiali anche sul piano del metodo e dei meccanismi procedurali, costituisce un fattore di stabilità nell'interesse delle due parti al di là dell'andamento congiunturale e delle vicissitudini internazionali. Essa tende anzitutto a prevenire errori di valutazione ed a mantenere un controllo delle reazioni reciproche che potrebbero essere controproducenti per entrambe le parti.

Infine l'allargamento dell'agenda americano-sovietica, non va visto necessariamente come un successo dell'iniziale impostazione di Washington, dato che corrisponde ad uno degli obiettivi fondamentali della politica estera sovietica, ossia al riconoscimento del proprio status di potenza mondiale in rapporto paritario con gli Stati Uniti. E' stato quindi ricomposto, dopo le crisi dell'ultimo quinquennio, quel rapporto bipolare che, in un complesso gioco di "linkages", ricerca nella globalità degli interessi delle due Potenze, quelle interconnessioni ed aggiustamenti negoziali che possono mantenere un certo equilibrio.

2. Revisione operativa della politica estera sovietica e sue linee di tendenza.

Il vertice di Ginevra ha confermato col massimo rilievo politico e col risalto, anche pubblicitario, dei grandi eventi, la consistenza della revisione operativa della politica estera sovietica delineatasi, anche se non senza incertezze ed alterne varianti tattiche, dall'inizio della direzione politica di Gorbaciov. Esso fornisce quindi anche importanti indicazioni sulle linee di tendenza di tale politica, tanto più significative in quanto la dirigenza di Gorbaciov, collocandosi in una prospettiva di lungo periodo, elimina o quanto meno ridimensiona le difficoltà decisionali proprie delle dirigenze di transizione che l'avevano preceduta.

La radicalizzazione dell'atteggiamento internazionale dell'URSS che aveva caratterizzato il periodo da Andropov a Cernenko, trovando il suo elemento centrale nell'antagonismo con gli Stati Uniti (correlato anche al congelamento dei rapporti con la Cina, il Giappone e la RFG), e la sua espressione in un trinceramento intransigente, è stata sostituita da un'impostazione che si vuole più sobria e realistica e allo stesso tempo più sicura di sé (anche nella sua espressione pubblica) e politicamente più dinamica, agile e diversificata, almeno rispetto ai parametri alquanto rigidi della tradizione sovietica. L'abbandono da parte di Gromyko delle funzioni detenute dal 1957 di Ministro degli Esteri può esser assunto a simbolo di questo aggiornamento.

Il vertice di Ginevra riporta comunque in primo piano

il rapporto con Washington che, se nei contenuti continua a riflettere una globalità strategica sostanzialmente antagonistica, sul piano del metodo tende a ritornare, mutatis mutandis, allo schema bipolare che fu proprio dell'era Nixon-Breznev della prima metà degli anni '70. La nomina di Gorbaciov, come scelta di lungo periodo, non poteva che imporre l'esigenza di esplorare nuovamente le possibilità del rapporto con Washinton per troppo tempo reso inattivo con gravi rischi a medio e lungo termine. L'avvio del secondo mandato presidenziale di Reagan e lo sbocco di riflessioni sul bilancio degli sviluppi internazionali degli ultimi anni, hanno certamente indotto il Cremlino a questo riorientamento e le recenti proposte negoziali sovietiche potrebbero indicare l'intento di ricercare un ridisegnamento pattizio dell'equilibrio militare globale, derivante anche dalla consapevolezza del profondo divario di competitività economica e tecnologica, con implicazioni strategiche a lungo termine, tra l'URSS e gli Stati Uniti, che sembra propria di Gorbaciov. Fattori interni ed esterni sembrano avere consigliato Gorbaciov nel senso di assumere la responsabilità di maggiori iniziative in materia di equilibri strategici, iniziative la cui portata resta peraltro ancora da verificare in concreto, ma che appaiono comunque offrire una base negoziale degna della massima attenzione: la necessità di proseguire nel pur rapido consolidamento del suo potere (prossima scadenza il Congresso del Partito, nel febbraio 1986), l'interesse a stimolare una più chiara verifica delle effettive prospettive del programma SDI negli Stati Uniti; l'interesse a continuare a far leva sulle perplessità che la SDI suscita in alcuni Paesi europei occidentali. Occorre d'altra parte non dimenticare le tradizionali difficoltà sovietiche ad inoltrarsi in modo decisivo e radicale nei negoziati di limitazione degli armamenti in specie nucleari, trattandosi dello strumento essenziale su cui l'URSS fonda il proprio status di potenza mondiale.

Più complesso, ma con interessanti spunti dinamici, si presenta, nell'attuale fase, l'atteggiamento sovietico nel contesto europeo (nonché in altri contesti regionali). Fin dai suoi primi discorsi, Gorbaciov ha indicato che il "mondialismo" della politica sovietica non è necessariamente bipolare nel senso che la politica

Ministero degli Affari Esteri

4.

internazionale non deve essere vista nell'ottica esclusiva dei rapporti USA-URSS.

L'articolazione di questo multilateralismo politico, che convive con un fondamentale bipolarismo strategico, sembra concernere essenzialmente l'Asia (nella prospettiva di un recupero di più stretti rapporti con la Cina, col Giappone e forse anche con i Paesi dell'ASEAN), il Medio Oriente e l'Europa occidentale, con in primo piano i Paesi della CEE, ora allargata a dodici membri, sia nel quadro della struttura istituzionale comunitaria (rapporti CEE-COMECON), sia nella loro espressione di cooperazione politica. Lo interesse all'identità politica europea è stato reso esplicito da Gorbaciov proprio per il tramite dell'Italia (in occasione della visita a Mosca del Presidente del Consiglio e del Ministro degli Esteri) e ribadito nel corso della sua visita a Parigi, con la formula della "ricerca di linguaggio comune" coi Paesi della CEE "quando essi agiscono quale unità politica".

Una valutazione dell'atteggiamento dell'URSS verso l'Europa occidentale ed in particolare verso la Comunità Europea non può prescindere dalla considerazione della politica di Mosca verso i suoi alleati dell'Europa orientale. L'"apertura" europea di Gorbaciov sul terreno politico, se da una parte risponde all'interesse di esplorare e stimolare l'autonomia degli orientamenti europei rispetto alle posizioni americane, in funzione divisoria delle solidarietà occidentali, riflette dall'altra anche l'esigenza di mantenere sotto il proprio controllo il dialogo politico ed i margini della cooperazione economica dei Paesi socialisti europei con l'Occidente.

I segnali che finora ci giungono sull'atteggiamento di Mosca verso l'Est europeo dall'avvento di Gorbaciov (tra cui un noto articolo della Pravda del 21 giugno sulla prevalenza degli interessi della Comunità socialista su quelli nazionali dei singoli membri) sembrano andare nel senso di una riaffermazione di disciplina unitaria che riservi in definitiva all'URSS di stabilire i limiti e le modalità del dialogo con l'Occidente. La riunione al vertice del Patto di Varsavia a Sofia (22-23 ottobre) è stata palesemente improntata a questa riaffermata supremazia e a Mosca il Politbureau (secondo

./.

il resoconto ufficiale della TASS) ha individuato nel "rafforzamento ulteriore dell'unità e coesione degli alleati" il risultato principale della riunione. IL nuovo programma del PCUS, nel progetto che verrà adottato dal 27° Congresso, pone con insistenza lo internazionalismo proletario al centro dei rapporti tra Paesi socialisti. Anche sul piano economico l'URSS ha concluso quest'anno accordi bilaterali di cooperazione a lungo termine con tutti i Paesi socialisti europei ad eccezione della Romania. Questi accordi, che hanno preceduto l'adozione dei piani quinquennali in quei Paesi, costituiscono un quadro di vincoli economici di lungo periodo dal quale difficilmente i singoli Paesi potranno deviare.

Questi essendo - almeno stando alle indicazioni finora disponibili - gli indirizzi sovietici (che del resto corrispondono alla tradizionale esigenza dell'URSS di combinare la politica di negoziato e cooperazione con l'Occidente con garanzie di ordine e controllo nel campo socialista) l'atteggiamento dei Paesi dell'Europa orientale rimane tuttora più complesso. Da una parte la ricomposizione del dialogo e negoziato sovietico-americano, costantemente auspicato dai Paesi dell'Est, determina di per sé una maggiore uniformità di atteggiamenti sul piano internazionale. D'altra parte continuano a manifestarsi significative convergenze tra singoli Paesi dell'Europa orientale (in particolare tra la RDT e l'Ungheria) sulla legittimità e utilità di un loro ruolo nella politica concreta nei rapporti Est-Ovest. Infine, e sotto certi aspetti anche al di là delle intenzioni sovietiche, si registrano alcuni segni di un "effetto Gorbaciov" negli equilibri interni in alcuni Paesi dell'Est in quei casi in cui recenti sommovimenti attendevano la conclusione di alcuni sbocchi politici (come in Polonia) o in altri in cui l'equilibrio interno era stato perpetuato dall'immobilismo dell'era Breznev (come in Cecoslovacchia).

3. L'evoluzione delle posizioni americane

Anche a Washington una nuova fase era già venuta da tempo maturando, superando l'approccio più ideologico di un antagonismo "dissuasore" che era prevalso nei quattro anni del primo mandato presidenziale di Reagan, in direzione di un interesse più pragmatico ad adattare le priorità della politica estera americana alla ricer

ca, laddove sia possibile ed opportuno, di un rapporto più stabile e costruttivo con l'Unione Sovietica. In questo processo di adattamento pragmatico sembra inoltre allentarsi la precedente rigida applicazione al rapporto USA-URSS di un tendenziale "globalismo" in cui i vari problemi del contenzioso sovietico-americano venivano visti in correlazione ("linkage") per sfociare in un giudizio generale negativo sul "comportamento internazionale" della URSS. Questa nuova impostazione, tradottasi nel piano concreto anche nell'avvio di consultazioni sui problemi delle aree di crisi e di proposte per una loro soluzione politica (discorso di Reagan all'AGNU in ottobre), permette di attenuare quell'elemento di sfida globale che era stato all'origine della radicale sfiducia sovietica nella politica reaganiana.

Anche l'intesa raggiunta a Ginevra a ricercare "in uno spirito di cooperazione" la soluzione dei "casi umanitari", comporta un notevole ridimensionamento, nel senso di una diplomazia più discreta e pragmatica, della campagna americana sui diritti dello uomo in URSS, i cui toni recriminatori e soprattutto la cui risonanza pubblica, avevano assunto il significato di un'aperta contestazione della legittimità dello stesso sistema sovietico.

4. Il ruolo dei Paesi europei e dell'Italia.

Non vi è dubbio che, al di là dei suoi complessi contenuti negoziali, tenendo conto della cautela quanto a prospettive, difficoltà e tempi delle trattative in materia di controllo degli armamenti, la ripresa del dialogo tra Mosca e Washinton ha effetti di carattere politico sull'insieme dei rapporti Est-Ovest. La riattivazione del rapporto americano-sovietico produce anzitutto un effetto stabilizzante nelle condizioni generali dei rapporti Est-Ovest e di stimolo all'attività diplomatica, anche nelle relazioni con i Paesi dell'Europa occidentale.

In questo quadro, il compito dei Paesi europei continua quindi ad essere, anche nell'attuale quadro Est-Ovest, quello di valorizzare, indirizzandoli nelle direzioni più costruttive, i nuovi orientamenti operativi sovietici e di proseguire lo sviluppo del dialogo politico e della cooperazione coi Paesi minori del Patto di Varsavia.

Ministero degli Affari Esteri

7.

Senza esagerare la portata di possibili svolte nel quadro Est-Ovest, è certo infatti che l'attenuazione delle tensioni e incertezze causate dall'immobilità politica sovietica del 1984 e il ritorno, tra le priorità del secondo mandato di Reagan, della necessità di ricostituire e razionalizzare il rapporto sovietico-americano, costituiscono sviluppi vivamente auspicati dai governi europei occidentali che vi hanno efficacemente contribuito con una azione politica esercitata con coerenza sia nei rapporti con gli Stati Uniti e nell'ambito della formazione delle comuni posizioni atlantiche, che nei contatti con l'URSS e con gli altri Paesi dell'Est.

La riattivazione del rapporto sovietico-americano ed il riemergere di schemi bipolari che essa comporta, non restringono i margini di iniziativa ed il ruolo dell'Europa occidentale, se non altro data l'importanza e la complessità delle questioni lasciate aperte dal vertice di Ginevra. La propensione sovietica a collocare in un'ottica globale di "correlazione delle forze" e di "uguaglianza e pari sicurezza" tra le due Superpotenze la trattazione dei problemi attinenti agli equilibri nucleari, rende anzi indispensabile che i Paesi europei, oltre a farsi promotori di una piena ripresa del processo di distensione, continuino ad essere visibili interpreti dei propri specifici interessi di sicurezza in questo contesto.

Mosca, come si è detto, è interessata a mantenere attivi i contatti con l'Europa occidentale. L'apertura di Gorbaciov verso l'integrazione europea, sia nei suoi aspetti istituzionali che nella sua espressione di unità politica, rappresenta una evoluzione verso un più pieno riconoscimento delle realtà politiche dell'Europa occidentale da parte di una potenza mondiale come l'URSS ed è quindi da registrare come un progresso. L'accresciuta possibilità per i Dodici di presentarsi nei rapporti con l'URSS sui grandi temi politici europei e mondiali, come un polo unitario anziché in ordine sparso può, se gestita con chiarezza e coerenza, rafforzare la loro influenza, credibilità e peso politico.

Per quanto riguarda i Paesi dell'Europa orientale, se dal quadro politico attuale traspare una volontà sovietica di riaffermare la disciplina unitaria del Patto di Varsavia e di circoscri

Ministero degli Affari Esteri

8.

vere l'iniziativa dei propri alleati nel dialogo con l'Occidente, permane nondimeno il reale interesse di quei Paesi a mantenere ed approfondire la cooperazione con l'Europa occidentale (interesse tanto più "legittimo" in quanto tali rapporti sono attivamente perseguiti dalla stessa Unione Sovietica). E' evidente quindi che esiste una capacità dei Paesi dell'Europa occidentale di assecondare e reciprocare questi interessi, proseguendo una politica di contatto e cooperazione che riveste fondamentale importanza, non solo per la stabilità del nostro continente, ma anche per consolidare alcune tendenze evolutive che si fanno strada nelle società di quei Paesi in una prospettiva di medio e lungo periodo.

Il quadro dei rapporti Est-Ovest dopo il vertice di Ginevra presenta quindi numerosi motivi di stimolo per i Paesi europei occidentali a perseverare, in una situazione che rimane tuttora complessa, nella piena utilizzazione degli spazi diplomatici disponibili sia sul piano bilaterale che in quello multilaterale.

L'ampio raggio di azione diplomatica che l'Italia esercita in questo contesto trova una sua logica articolazione nella stretta consultazione con gli Stati Uniti e con gli alleati e partners europei, nel perseguimento del dialogo e della cooperazione con l'URSS che mostra una attenzione molto particolare all'Italia (la visita dell'On. Ministro a Mosca dell'aprile 1984, restituita da Gromyko nel febbraio 1985 e quella compiuta in giugno a Mosca dal Presidente del Consiglio e dall'On. Ministro) e nei contatti politici con i Paesi dell'Est europeo, (nel 1984 la visita del Presidente del Consiglio e dell'On. Ministro in Ungheria in aprile e nella RDT in giugno, nonché le visite dell'On. Ministro in Polonia in dicembre; nel 1985 le visite a Roma di Honecker in aprile, di Olszowski in giugno, nonché le visite dell'On. Ministro a Praga in dicembre). A ciò si aggiunge l'azione di iniziativa, nel quadro delle comuni posizioni occidentali, nei vari fori multilaterali. Tra questi la CSCE, come dimostra il rilievo politico della celebrazione del decennale della firma dell'Atto finale di Helsinki (agosto 1985), continua ad esercitare la sua fondamentale funzione di struttura politica portante per il mantenimento e la promozione del processo di distensione.