

MEMORIE E STUDI DIPLOMATICI

COLLANA DIRETTA DA STEFANO BALDI

ITALIA-HELSINKI 50

DALL'ATTO FINALE DI HELSINKI DEL 1975
ALL'OSCE DI OGGI

a cura di
Stefano Baldi e Luciano Monzali

Editoriale Scientifica



Memorie e studi diplomatici

diretta da Stefano Baldi

6

ITALIA – HELSINKI 50

DALL'ATTO FINALE DI HELSINKI
DEL 1975 ALL'OSCE DI OGGI

a cura di

Stefano Baldi e Luciano Monzali

Editoriale Scientifica
Napoli

La realizzazione del presente volume è stata possibile grazie al contributo della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'OSCE a Vienna.

Tutte le valutazioni espresse nei contributi pubblicati sono da attribuirsi esclusivamente agli Autori e non riflettono necessariamente le istituzioni a cui appartengono.

L'edizione digitale di questo libro è pubblicata sul sito della
Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'OSCE
<https://delegazioneosce.esteri.it>
e sul sito della collana
<https://diplosor.wordpress.com/collana-di-libri/>
con Creative Commons Attribuzione-non commerciale-
non opere derivate 4.0 Italia License.
Maggiori informazioni circa la licenza dell'URL:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

© Copyright 2024 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-5976-930-5

INDICE

Prefazione	7
Lamberto Zannier	

Parte prima

L'Italia e la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

Luciano Monzali (Università degli Studi di Bari Aldo Moro) <i>La politica dell'Italia verso l'Europa centro-orientale nell'età della Distensione</i>	19
Federico Imperato (Università degli Studi di Bari Aldo Moro) <i>L'Italia e la genesi dell'Atto finale di Helsinki</i>	65
Fabio Bettanin (Università degli Studi di Napoli L'Orientale) <i>Mosca e la CSCE</i>	103
Paolo Soave (Università degli Studi di Bologna Alma Mater Studiorum) <i>Gli Stati Uniti e la CSCE</i>	155
Giuseppe Spagnulo (Università degli Studi di Bari Aldo Moro) <i>L'Italia e i "Seguiti CSCE" da Belgrado a Vienna (1977-1989)</i>	187

Parte seconda

L'Italia e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

Rosario Milano (Università degli Studi di Bari Aldo Moro) <i>L'Italia, la Federazione russa e la cooperazione paneuropea (1993-1994)</i>	267
Matteo Gerlini (Università degli Studi di Siena) <i>La fine della Guerra Fredda e la creazione dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa</i>	305

INDICE

Egeria Nalin, (Università degli Studi di Bari Aldo Moro) <i>Il contributo dell'OSCE al mantenimento della pace in Europa</i>	317
Paolo Trichilo <i>CSCE/OSCE. Dagli Stati non-partecipanti ai Partner per la Cooperazione</i>	333
Roberta La Fortezza (Università degli Studi di Siena) <i>L'OSCE e lo spazio mediterraneo</i>	363

Parte terza
Testimonianze diplomatiche sull'OSCE

Mario Sica <i>L'evoluzione iniziale dell'OSCE (1993-1997)</i>	391
Guido Lenzi <i>L'OSCE dell'inizio del XX secolo (2000-2004)</i>	397
Francesco Bascone <i>L'Italia nell'OSCE (2004-2008)</i>	405
Gianfranco Varvesi <i>L'OSCE che ho conosciuto (2008-2011)</i>	413
Postfazione Stefano Baldi	423
Manifesti storici di eventi CSCE (1988 – 1991)	427
Bibliografia italiana su CSCE e OSCE	437
Elenco degli autori	443

PREFAZIONE

Lamberto Zannier

L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha acuito in maniera drammatica la crisi dell'OSCE quale principale strumento di sicurezza cooperativa in Europa negli ultimi 50 anni. Eppure la CSCE era stata creata come strumento di dialogo tra le contrapposte alleanze durante la Guerra Fredda, servendo come canale di comunicazione e, possibilmente, di cooperazione in condizioni di carente sicurezza e potenziale instabilità e quindi l'OSCE sarebbe dovuta servire come importante canale di dialogo e prevenzione delle crisi proprio in questi ultimi decenni.

Riflessione, questa, basata su una mia personale testimonianza. A partire dal 1986, come membro della delegazione italiana alla Riunione sui Seguiti di Vienna, fui incaricato di seguire i lavori del Primo Cesto (Principi e Sicurezza Politico-Militare). Riunioni quotidiane, spesso fino a notte inoltrata, dibattiti serrati, accenti polemici talora violenti, ma anche un lento, continuo progresso in sintonia con gli sviluppi politici in questa fase finale della Guerra Fredda, con l'adozione delle prime misure di rafforzamento della fiducia e della sicurezza, dimostrarono l'importanza di uno spazio di dialogo e cooperazione esteso a tutti i Paesi dell'area euroatlantica. Questo difficile processo di dialogo, fortemente sostenuto da una lungimirante leadership, si sarebbe rivelato fondamentale per la gestione della delicata transizione alla fine della Guerra Fredda.

Nel 1990, la Carta di Parigi per una nuova Europa rappresentò un elemento chiave di questa transizione ma anche un momento fondamentale nell'evoluzione della CSCE e un'opportunità di rifondazione e rilancio della Conferenza. L'idea di Gorbačëv di costituire una casa comune europea prendeva forma, si riaffermavano i principi della convivenza democratica fortemente sostenuti dagli occidentali e si avviava un processo di graduale istituzionalizzazione della CSCE con la creazione di un numero di istituzioni specializzate e di un Centro per la Prevenzione dei Conflitti che di lì a poco sarebbe diventato parte di una più ampia struttura di Segretariato guidata da un Segretario Generale.

In quegli anni osservai l'evoluzione della CSCE da una prospettiva diversa, ma molto pertinente, quella della NATO, nel cui Segretariato prestai servizio tra il 1991 e il 1997. Due notazioni al riguardo, entrambe riguardanti la Russia. La prima riguarda il forte investimento di Mosca nella ricostruzione di una dinamica di cooperazione nello spazio ex-sovietico, con il varo della CSI (Comunità degli Stati Indipendenti) e dell'OTSC (Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva), cui aderirono molti dei Paesi successori dell'URSS, non senza, tuttavia, diffidenze e riserve, come constatai nei dibattiti in seno al Consiglio di Cooperazione dell'Atlantico del Nord cui partecipavano gli ex-membri del Patto di Varsavia e i successori dell'Unione Sovietica.

In parallelo, la Russia esplorava opportunità per approfondire i propri rapporti con l'Occidente e, in particolare, con la NATO. Il Presidente El'cin e vari tra i Ministri degli Esteri che si succedettero in quel decennio, sostenuti dagli oligarchi che vedevano grandi opportunità in un più stretto rapporto con l'Occidente, esploravano le condizioni per un approfondimento della collaborazione reciproca. Essi però invocavano una riforma della NATO (se è un'alleanza difensiva, contro quale minaccia è rivolta?): a termine, a loro giudizio, essa avrebbe potuto divenire un'Organizzazione di cooperazione in materia di difesa, in grado anche di assistere l'ONU nella condotta di operazioni di pace. In quel periodo, anche a seguito del dibattito sull'impiego "fuori area" delle capacità militari dell'Alleanza, venne creato un gruppo ad hoc sulla cooperazione nel peacekeeping che operò per alcuni anni nell'ambito del Consiglio di Cooperazione della NATO con la piena partecipazione della Russia.

Allo stesso tempo, sosteneva la Russia, doveva proseguire una profonda trasformazione della CSCE, con l'adozione di una Carta che, una volta ratificata dai Parlamenti, le conferisse personalità giuridica e le attribuisse un ruolo di coordinamento rispetto a tutte le altre organizzazioni europee (a cominciare dalla NATO).

In questa fase, anche nella CSCE i rapporti tra Russia e Occidente rimasero costruttivi. La Russia accettò il principio del "consenso meno uno" che aggirava la regola del consenso assoluto – uno dei fondamenti della CSCE, che garantisce a chiunque un diritto di veto – in caso di massicce violazioni dei principi fondamentali della Carta di Helsinki, e concorse persino alla sua applicazione nei con-

fronti della Repubblica Federale di Jugoslavia, tradizionalmente vicina alla Russia stessa.

Ma i conflitti degli anni '90 mostrarono che in realtà il gap geopolitico tra Russia e Occidente non era stato chiuso. Accanto a ciò gli americani, con l'adozione di quella che alcuni definirono la "Dottrina Clinton", conclusero che la NATO doveva rimanere uno strumento di promozione della democrazia, sia attraverso un suo graduale allargamento nei confronti delle nuove democrazie in Europa, sia come strumento di intervento a sostegno di azioni di stabilizzazione in altri teatri. Da questo processo la Russia restava esclusa, anche se nei suoi confronti si adottarono misure miranti a riassicurarla sugli intendimenti non aggressivi di queste misure (Atto Fondante NATO-Russia e successivamente Consiglio NATO-Russia, mentre veniva chiuso il gruppo di lavoro sulla cooperazione nel peacekeeping). Si trattava, però, del punto di arrivo delle discussioni su un possibile riavvicinamento tra Russia e NATO e questo finì col dare fiato a quanti a Mosca si opponevano alla linea aperturista di El'cin, contribuendo, in ultima analisi, all'ascesa di Putin e segnando l'inizio di una fase in cui i rapporti sarebbero diventati sempre più tesi e competitivi.

Anche sul fronte della riforma della CSCE i risultati conseguiti dalla Russia furono limitati e superficiali. Poco cambiò a parte il cambiamento di nome. L'OSCE, sebbene riconosciuta come Organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta ONU (al pari di UE e NATO, i cui Segretari Generali partecipavano insieme all'OSCE alle riunioni di coordinamento con le organizzazioni regionali indette dal Segretario Generale ONU), non acquisì personalità giuridica, al punto che non si riuscì neppure a rinominare i Paesi partecipanti (alla CSCE, come Conferenza) quali Stati membri. E di conseguenza, nel 1997, fu proprio la Russia – che in precedenza si era battuta per conferire un forte ruolo all'OSCE rispetto alle operazioni di pace, eventualmente anche conferendo mandati ad altre organizzazioni, quali la NATO – a bocciare una proposta italiana di conferire un mandato OSCE a quella che sarebbe divenuta l'operazione Alba in Albania. Il mandato fu poi adottato dal Consiglio di Sicurezza ONU (il fallimento della riforma dell'OSCE aveva a quel punto convinto la Russia a non rischiare di indebolire il ruolo del Consiglio di Sicurezza, quale strumento primario per il mantenimento della pace e della sicurezza) e l'Italia si limitò a

fornire rapporti settimanali sull'andamento dell'operazione al Consiglio Permanente a Vienna.

Un altro punto di convergenza tra NATO, OSCE e Russia era stato in quegli anni il processo di adattamento del Trattato sulle forze convenzionali in Europa, firmato nel 1990 e aggiornato nel 1992 per ripartire le obbligazioni del Trattato tra i Paesi successori dell'Unione Sovietica. Questo Trattato, che aveva portato all'eliminazione trasparente e verificata di quasi 80.000 pezzi di armamento pesante nel corso degli anni 90, era basato sul principio di parità tra le contrapposte alleanze, principio ovviamente vanificato dall'allargamento della NATO. Si procedette dunque, attraverso un lungo e complesso negoziato, a ridefinire tetti massimi nazionali e territoriali per ciascuno degli Stati parte. Il nuovo trattato venne firmato da parte dei Capi di Stato e di Governo degli Stati parte in occasione del Vertice OSCE di Istanbul nel novembre 1999 e venne ratificato in tempi relativamente brevi da Russia, Bielorussia e Kazakistan. In seno alla NATO, gli americani invece convinsero gli alleati a non avviare le rispettive procedure di ratifica fino al completo ritiro delle forze russe da Georgia e Moldova, comprese le zone dei cosiddetti "conflitti congelati", condizionando così il futuro di questo importante trattato ai fini della stabilità strategica in Europa alla risoluzione di questi complessi conflitti. Inutile dire che il Trattato non venne mai ratificato da parte occidentale, con la conseguenza che la Russia ne avrebbe sospeso l'applicazione dopo qualche anno, per poi uscirne definitivamente.

Il Vertice di Istanbul per molti versi segnò la fine della fase in cui si sarebbe potuto trovare un'intesa tra Russia e Occidente. Con l'ascesa di Putin alla Presidenza della Russia si cominciarono a manifestare sintomi più visibili della frattura geopolitica che avrebbe caratterizzato in maniera sempre più marcata gli anni successivi. Il segnale più manifesto fu l'incapacità dell'Organizzazione di adottare le consuete dichiarazioni politiche dei Ministri in occasione dei Consigli Ministeriali annuali a partire dal 2003, il Consiglio Ministeriale di Maastricht, che coronò una Presidenza olandese molto attiva ma non sufficientemente neutrale, a giudizio di Mosca. Dopo di allora, nonostante gli sforzi di tutte le Presidenze di turno che si succedettero nel corso degli anni, non si riuscì mai più a concordare un testo con una visione politica condivisa da tutti i membri dell'OSCE. Neppure il Vertice di

Astana del 2010, l'unico evento a livello di Capi di Stato e di Governo dell'OSCE tra il 1999 e oggi, riuscì a portare all'adozione di un piano d'azione dettagliato, limitandosi all'adozione di una pur significativa Dichiarazione, che faceva riferimento alla creazione di una Comunità Euroatlantica ed Euroasiatica in seno all'OSCE, senza tuttavia riuscire a trarne raccomandazioni operative.

Si osservava una crescente divaricazione nell'atteggiamento dei Paesi anche in relazione alle attività in seno all'OSCE. Gli Occidentali, e tra loro specialmente americani, britannici e scandinavi, avevano privilegiato la dimensione umana dell'Organizzazione, nell'intento di promuovere i principi, sanciti nella Carta di Parigi, miranti alla promozione di stabilità e sicurezza attraverso il rafforzamento delle istituzioni democratiche e la garanzia delle libertà fondamentali dei cittadini. Gli investimenti, attuati spesso attraverso le attività delle istituzioni e i programmi delle missioni sul terreno, per rafforzare il ruolo della società civile contribuirono in alcuni casi (Ucraina, Georgia, Kyrgyzstan, per menzionarne alcuni) a creare condizioni favorevoli a veri e propri cambiamenti di regime che la Russia condannò come aperte interferenze da parte occidentale in una regione di suo diretto interesse.

L'OSCE sarebbe dovuta servire come uno strumento di riassicurazione e stabilità verso la Russia rispetto al processo di allargamento delle istituzioni euroatlantiche, ma questo suo potenziale non venne mai realmente utilizzato. L'Unione Europea, in particolare, decise di utilizzare l'OSCE come terreno idoneo a sperimentare procedure miranti ad accrescere la coesione delle posizioni degli Stati membri in materia di politica estera, tradizionale terreno di politica intergovernativa, soggetto alla regola del consenso. Di conseguenza, nell'ultimo decennio, in particolare, si è assistito a un crescente sforzo di coordinamento interno delle posizioni UE, anche se forzatamente al livello del minimo denominatore comune. Questo ha contribuito a ridurre progressivamente il dialogo in seno all'OSCE, spostandolo all'interno dei fori di coordinamento comunitario e forzando la Presidenza ad accentuare il suo ruolo di *honest broker* attraverso consultazioni politiche con i vari gruppi, a discapito del dialogo diretto tra i Paesi e quindi della trasparenza e del rafforzamento della fiducia.

Senza effettivo dialogo, l'OSCE andava perdendo in maniera sostanziale alcune delle sue prerogative più salienti e in particolare la ca-

pacità di servire come strumento di allerta precoce e di rafforzamento della fiducia. Il Consiglio Permanente si andava progressivamente trasformando in un'istanza in cui i Paesi si limitavano a una formale enunciazione delle loro posizioni nazionali (o dei rispettivi gruppi) sui vari temi in agenda, senza un reale dibattito, ma con accuse reciproche – e molta propaganda – ogni qualvolta si toccavano temi controversi, quali quelli riguardanti i cosiddetti “conflitti congelati”.

Fu con l'avvio della crisi in Ucraina, Paese nel quale l'OSCE si era impegnata nel corso degli anni in una serie di significative attività di assistenza, che l'Organizzazione dimostrò di poter ancora rivestire un ruolo centrale in materia di sicurezza europea. Molti compresero che questa crisi, che si aggiungeva ai vari conflitti congelati dalla fine della Guerra Fredda e con i quali aveva molti elementi in comune, risaliva, in definitiva, a una mancanza di vera riconciliazione alla fine della Guerra Fredda e alla conseguente assenza di un clima di fiducia e reale cooperazione nei rapporti intraeuropei. La Russia, in particolare, avendo percepito l'allargamento delle istituzioni europee ed euroatlantiche verso l'Est come potenzialmente lesivo dei propri interessi di sicurezza, si impegnava per l'ulteriore sviluppo dei processi collaborativi che aveva a suo tempo avviato nello spazio euroasiatico, con l'intento di stabilire una zona di cooperazione e di progressiva integrazione in un'area vitale per la propria sicurezza. Il rischio che ci si avviasse verso una nuova Yalta era reale e andava scongiurato con maggiore impegno. L'annessione della Crimea, condotta in aperta contravvenzione con i principi fondamentali del diritto internazionale (anche per il fatto che era avvenuto ad opera di una potenza “garante” della sovranità ucraina in forza del Memorandum di Budapest del 1994 sulle condizioni della denuclearizzazione di questo Stato ex-sovietico) sollevava seri interrogativi sulla sostenibilità a lungo termine degli assetti emersi alla fine della Guerra Fredda.

L'Unione Europea inizialmente intendeva gestire essa stessa le crisi che coinvolgevano l'Ucraina, eventualmente col dispiegamento di una propria missione sul terreno, analogamente a quanto avvenuto in Georgia dopo il conflitto russo-georgiano del 2008. Il governo ucraino sembrava inizialmente favorevole a questa prospettiva, che avrebbe accelerato il processo di avvicinamento a Bruxelles, ma non si potevano ignorare gli ostacoli sul terreno. I componenti di una missione di

osservazione di attività militari insolite attivata da parte ucraina ai sensi del Documento di Vienna dell'OSCE nella primavera del 2014 erano stati catturati e tenuti in ostaggio da miliziani separatisti nella regione del Donbass, e quindi accusati di spionaggio per conto della NATO. A seguito di questo incidente, poi risolto anche grazie a un intervento del personale OSCE in Ucraina, ci si rese conto che occorreva una missione politicamente neutrale, accettabile anche per la Russia e per le forze separatiste sostenute da Mosca. Di concerto con la Presidenza svizzera vennero attivate consultazioni con tutte le parti interessate e si aprì la strada per il dispiegamento della Missione Speciale di Monitoraggio, la maggiore operazione di osservazione gestita dall'OSCE e, successivamente, della Missione di Osservazione della frontiera russo-ucraina.

Queste missioni, che impiegavano personale civile con una solida esperienza in campo militare, segnavano una significativa evoluzione del modello di missioni sul terreno. Il conflitto nell'Ucraina sud-orientale, infatti, rappresentava un esempio significativo del nuovo tipo di conflitti ibridi con cui la comunità internazionale si dovrà sempre più di frequente confrontare in futuro. Gruppi paramilitari, che avevano assunto il controllo di edifici pubblici e stazioni radiotelevisive, si erano rapidamente equipaggiati con armamenti pesanti e potevano contare su un costante rifornimento di carburante e munizioni. Il conflitto si allargò gradualmente sul territorio, con una evidente presenza di combattenti stranieri, in larghissima parte russi, ma senza traccia di formazioni militari russe in quanto tali. Questo consentì alla Russia di negare il proprio formale coinvolgimento, anche in presenza di numerose indirette indicazioni che il sostegno ai gruppi ribelli proveniva proprio dal territorio della Federazione russa. Con il passare dei mesi, i separatisti rafforzarono il loro controllo sulle istituzioni locali, istituendo strutture locali di autogoverno. In definitiva, la formula di una presenza civile internazionale – in contrapposizione a un'ipotetica forza di pace militare, che gli ucraini avrebbero preferito, ma che avrebbe potuto portare a incidenti con i separatisti – si mostrò adeguata a consentire un'osservazione per quanto possibile obiettiva (anche se parziale, date le frequenti limitazioni alla libertà di movimento degli osservatori) ma non risolutiva. In definitiva, in questo come per ogni conflitto, la comunità internazionale poteva svolgere un ruolo di facilitazione per la comprensione della situazione sul terreno e di

mediazione per la composizione del conflitto (in questo caso, attraverso gli Accordi di Minsk), ma non si poteva sostituire alle parti nel dialogo politico per la risoluzione del conflitto, poi sfociato in una vera e propria invasione dell'Ucraina da parte russa, forzando la chiusura della Missione OSCE.

In futuro, occorrerà una riflessione approfondita sugli strumenti per la prevenzione e la gestione delle crisi, investendo maggiormente negli strumenti per la prevenzione e migliorando i meccanismi per investire i crimini umanitari. Il limite ultimo resta quello della riluttanza dei governi nazionali ad accettare un ruolo più incisivo delle strutture multilaterali nel dare seguito ai segnali di allerta precoce, in quanto essi intravedono in questo il rischio di una cessione di sovranità. È tuttavia proprio in questa direzione che occorre muovere. Ancora una volta, le lezioni apprese dalla crisi ucraina confermano l'esigenza di operare per anticipare le crisi – è stata infatti l'Ucraina stessa a negare il potenziale problema della Crimea e a prevenire quella che veniva vista come un'ingerenza della comunità internazionale allorché si avvertiva la necessità di sostegno esterno per stimolare il dialogo interno al Paese in una situazione in cui si avvertiva il montare di pressioni sociali in concomitanza con le proteste di Maidan. Questa accelerazione da parte del governo di Kiev verso l'adozione di misure intese a rafforzare la ritrovata identità ucraina, spesso – e non sempre a ragione – viste come discriminatorie da vari gruppi minoritari, è in realtà servita a Mosca per atteggiarsi a protettrice delle regioni russofone e giustificare la propria interferenza prima e la stessa invasione in seguito.

Nel più ampio contesto europeo, l'atteggiamento della Russia specialmente in relazione alla crisi ucraina desta preoccupazione specie da parte dei Paesi dell'Europa Centro-orientale – *in primis* i Paesi baltici, che restano tra i più fermi fautori di una politica sanzionatoria da parte dell'Unione Europea e chiedono a gran voce una maggiore presenza militare della NATO sui loro territori. L'iniziativa NATO per la creazione di difese antimissile in Romania e Polonia era stata accolta con aperta ostilità da parte della Russia, che reagì con l'avvio di un programma di ammodernamento di armamenti sia convenzionali che nucleari. Vi è il rischio concreto di una corsa al riarmo e di una erosione progressiva degli accordi di disarmo nucleare. E questo in un contesto in cui gli strumenti elaborati durante la Guerra Fredda per rafforzare

la fiducia, garantire trasparenza e prevedibilità in campo militare e limitare le dotazioni di armamenti convenzionali non funzionano più in maniera efficace e non si trovano gli spazi per iniziative per la loro rivitalizzazione, nonostante essi siano ora più che mai necessari.

Nell'odierno clima di crescente antagonismo e di conflittualità occorrono più che mai sforzi per rilanciare il metodo cooperativo. Ciò può essere realizzato solo attraverso l'attento bilanciamento di un multilateralismo rafforzato e una forte leadership politica. Mi auguro che si riesca ad arrivare a una dichiarazione in questo senso da parte dei Capi di Stato e di Governo di tutti i Paesi dell'area OSCE, nell'ottica del 50mo Anniversario dell'adozione dell'Atto finale di Helsinki. È innegabile che il ritorno alla geopolitica stia riducendo gli spazi per politiche cooperative: non possiamo tuttavia imputare la difficoltà del dialogo all'inefficienza delle strutture di sicurezza che abbiamo sviluppato nel corso degli anni, e che devono invece venire preservate e potenziate. Per ripristinare la sicurezza e rafforzare la stabilità in Europa attraverso il dialogo e la cooperazione è dunque, ora più che mai, necessario un impegno collettivo più determinato per mantenere aperti il dialogo e i canali di comunicazione, valorizzando metodi di lavoro basati sul consenso e strutture inclusive come quelle dell'OSCE. È questa la pregiudiziale necessaria per cercare di superare le nuove divisioni e ristabilire i principi fondamentali e le regole che rendono le relazioni internazionali più strutturate e più prevedibili. È anche questo il filone centrale di riflessione in questo volume che ripercorre le tappe fondamentali dell'evoluzione della CSCE e dell'OSCE e raccoglie valutazioni e riflessioni di alcune tra le più eminenti personalità italiane che hanno dedicato particolare attenzione allo sviluppo del processo di Helsinki.

PARTE PRIMA

L'Italia e la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

LA POLITICA DELL'ITALIA
VERSO L'EUROPA CENTRO-ORIENTALE NELL'ETÀ
DELLA DISTENSIONE

Luciano Monzali

1. *Mantenere una prospettiva paneuropea. Origini e caratteri della Ostpolitik italiana*

Un aspetto importante e significativo della politica estera italiana dopo la seconda guerra mondiale fu l'auspicio e la ricerca di buoni rapporti con l'Unione Sovietica. Uno degli ispiratori di questa linea diplomatica fu Renato Prunas¹, funzionario di origine sarda, nominato dal Presidente del Consiglio Pietro Badoglio e dal Re Vittorio Emanuele III Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri nel novembre 1943, carica che conservò fino al 1946. Come noto, il diplomatico sardo raccolse la guida del Ministero degli Affari Esteri in un

¹ Sull'azione diplomatica di Prunas i testi migliori rimangono quelli di Mario Toscano e Roberto Gaja: M. TOSCANO, *La ripresa delle relazioni diplomatiche fra l'Italia e l'Unione Sovietica nel corso della seconda guerra mondiale*, in *La Comunità Internazionale*, 1962, p. 34-72; ID., *La ripresa delle relazioni diplomatiche fra l'Italia e la Francia nel corso della seconda guerra mondiale*, in *Storia e Politica*, ottobre 1962, p. 523-604 (questi due testi sono stati ripubblicati poi in ID., *Pagine di storia diplomatica contemporanea*, Milano, 1963, vol. II); R. GAJA, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Bologna, 1995; ID., *Renato Prunas ed i rapporti italo-francesi dal 1943 al 1945*, *Affari Esteri*, 1985, n. 67, p. 376 e ss.; ID., *La svolta di Salerno: una notte a Minori*, in E. SERRA (a cura di), *Professione diplomatico*, Milano, 1988, p. 88-95. Su Prunas vi è anche la biografia che gli ha dedicato G. BORZONI, *Renato Prunas diplomatico (1892-1951)*, Soveria Mannelli, 2004. Si vedano poi: P. QUARONI, *Il mondo di un ambasciatore*, Milano, 1965, p. 315-321; R. MANZINI, *Come nacque il riconoscimento sovietico del governo Badoglio*, in *La Nuova Antologia*, fasc. 2235, 2005, p. 317-350; E. DI NOLFO, M. SERRA, *La gabbia infranta. Gli Alleati e l'Italia dal 1943 al 1945*, Roma-Bari, 2010; G. BRUSASCA (a cura di), *Il Ministero degli Affari Esteri al servizio del popolo italiano (1943-1949)*, Roma, 1949; M. CONCIATORI, *1943: la diplomazia italiana dopo l'8 settembre. I diplomatici italiani di fronte alle conseguenze dell'annuncio dell'armistizio*, in *Storia delle relazioni internazionali*, 1990, p. 199-234; P. PASTORELLI, *Tra Accademia e diplomazia. Trenta pagine di storia delle relazioni internazionali*, Milano, 2023.

momento drammatico della storia dello Stato italiano, con la sconfitta militare provocata da Mussolini che aveva causato l'invasione straniera, la spaccatura della penisola in due e l'Italia ridotta ad essere mero oggetto di conquista. In quegli anni Prunas, protagonista indiscusso dell'azione diplomatica italiana fino all'avvento di Alcide De Gasperi alla guida del Ministero degli Affari Esteri alla fine del 1944, ebbe il merito di definire alcune delle linee guida di quel percorso diplomatico che avrebbe portato l'Italia al reinserimento nel sistema internazionale e al riacquisto di un ruolo non marginale nella politica europea e mediterranea².

Tra i vari aspetti costituenti della “nuova” politica estera italiana – ricordiamo qui sinteticamente i tentativi di riacquisizione della piena sovranità, soprattutto al cospetto delle velleità neocoloniali della Gran Bretagna, lo sforzo di stabilire un rapporto privilegiato con gli Stati Uniti e di condurre una riconciliazione generale con gli Stati vicini, in particolare con la Francia e l'Austria – molto significativa fu l'iniziativa di Prunas di ristabilire rapporti e cercare di costruire un dialogo sincero e onesto con la Russia sovietica, confessando la politica antirusa e antisovietica del regime di Mussolini. Non è nostro obiettivo affrontare qui la dimensione di politica interna italiana insita nell'accordo per la ripresa delle relazioni diplomatiche fra Italia e Unione Sovietica del marzo 1944³. Vale la pena piuttosto di sottolineare il significato di tale

² R. GAJA, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, cit.

³ Sulla strategia diplomatica di Prunas verso l'Unione Sovietica utili le seguenti raccolte documentarie: MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Italia-Urss. Pagine di storia 1917-1984. Documenti*, Roma, 1985; MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *I Documenti Diplomatici Italiani*, Roma, 1952 e ss., Serie Prima, volume 1. Fra la vasta letteratura sulla ripresa dei rapporti italo-sovietici e le sue ricadute sulla politica interna italiana ricordiamo solo: M. TOSCANO, *La ripresa delle relazioni diplomatiche fra l'Italia e l'Unione Sovietica nel corso della seconda guerra mondiale*, cit.; L. MONZALI, *Pietro Quaroni e la politica estera sovietica 1944-1947*, in F. CACCAMO (a cura di), *In un continente diviso. L'Italia, l'Europa orientale e la discesa della cortina di ferro*, Milano, 2021, p. 45-75; ID., *La diplomazia italiana dal Risorgimento alla Prima Repubblica*, Milano, 2023, p. 206 e ss.; P. SPRIANO, *Storia del Partito comunista italiano. Volume quinto. La Resistenza. Togliatti e il partito nuovo*, Torino, 1975; E. AGA ROSSI, V. ZASLAVSKY, *Togliatti e Stalin. Il PCI e la politica estera staliniana negli archivi di Mosca*, Bologna, 1997; A. AGOSTI, *Togliatti. Un uomo di frontiera*, Torino, 2003; E. DI NOLFO, M.

iniziativa per la politica estera italiana nel lungo periodo. Il messaggio che il conservatore monarchico Prunas, con il consenso e su mandato di Pietro Badoglio e di Vittorio Emanuele III, inviò a Mosca fu quello della volontà di riconciliazione dell'Italia postfascista con Mosca dopo l'aggressione fascista contro la Russia sovietica, ovvero l'intenzione di abbandonare ogni forma di politica imperialista e antirusa, di rifiutare il sostegno ad ogni disegno antisovietico e di tornare piuttosto ai tradizionali rapporti di amicizia italo-russi stabiliti dall'accordo di Racconigi del 1909⁴. L'iniziativa di Prunas fu un messaggio di riconciliazione che avrebbe avuto ricadute positive sui rapporti bilaterali sul lungo termine, soprattutto nell'epoca della distensione, in quanto i sovietici si resero progressivamente conto che pure le destre e i governi anticomunisti italiani non erano dominati da sentimenti visceralmente ostili verso la Russia.

In effetti, neppure l'inserimento dell'Italia nel blocco occidentale e l'attiva partecipazione al processo d'integrazione europea – esito degli sforzi di Alcide De Gasperi, di Carlo Sforza e dei governi centristi degli anni Cinquanta⁵ – annullarono la volontà italiana di mantenere

SERRA, *La gabbia infranta. Gli Alleati e l'Italia dal 1943 al 1945*, cit.; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *La politica estera italiana e l'Unione Sovietica (1944-1948)*, Roma, 1985, p. 175 e ss.; R. ALONZI, *Stalin e l'Italia (1943-1945). Diplomazia, sfere d'influenza, comunismi*, Soveria Mannelli, 2013.

⁴ Sull'intesa di Racconigi: F. TOMMASINI, *L'Italia alla vigilia della guerra. La politica estera di Tommaso Tittoni*, Bologna, 1934-1941, voll. 4 e 5; G. DONNINI, *L'accordo italo-russo di Racconigi*, Milano, 1983.

⁵ Sul ripensamento della visione del ruolo dell'Italia nel mondo e dei modi di perseguire l'azione internazionale del Paese da parte di governo e diplomazia di Roma si rimanda a L. MONZALI, *Mario Toscano e la politica estera italiana nell'era atomica*, Firenze 2011; ID., *Pietro Quaroni e la questione delle colonie africane dell'Italia: 1945-1949*, in *Nuova Rivista Storica*, fasc. 2, 2015, p. 459-497. Sulla politica estera di De Gasperi e Sforza: P. CRAVERI, *De Gasperi*, Bologna, 2007; F. MALGERI, *De Gasperi. Volume II. Dal fascismo alla democrazia (1943-1947)*, Soveria Mannelli, 2009; P.L. BALLINI, *De Gasperi. Volume III. Dalla costruzione della democrazia alla "nostra patria europea" (1948-1954)*, Soveria Mannelli, 2009; M. TOSCANO, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Bari, 1968; ID., *Pagine di storia diplomatica contemporanea*, cit., vol. II; P. PASTORELLI, *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna, 1987; A. VARSORI, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Soveria Mannelli, 2010; L. RICCARDI, *Il «problema Israele»*. *Diplomazia italiana e PCI*

aperto un dialogo con la Russia sovietica e il blocco degli Stati comunisti costituitosi alla fine degli anni Quaranta. L'emergere della rivalità fra Stati Uniti e Unione Sovietica, la cosiddetta Guerra Fredda, aveva prodotto un progressivo e drammatico isolamento politico ed economico dei Paesi alleati e amici dell'Unione Sovietica rispetto al resto dell'Europa. Tale separazione e questo isolamento non furono certamente voluti e desiderati dall'Italia, che rifiutò sempre la divisione dell'Europa in due blocchi separati e contrapposti come fatto permanente e che, in particolare a partire dalla fine degli anni Cinquanta, con una determinata azione d'intensificazione delle relazioni bilaterali con i Paesi del blocco orientale (la cosiddetta *Ostpolitik* italiana), s'impegnò per tenere viva una prospettiva paneuropea, l'unità culturale ed economica delle nazioni europee. Soprattutto a partire dalla fine degli anni Cinquanta, quando il lento sviluppo della distensione fra Unione Sovietica e Blocco occidentale creò un contesto internazionale generale propizio, l'Italia – che desiderava essere fra i capifila del processo di distensione – rilanciò con determinazione i suoi sforzi a favore dell'intensificazione delle relazioni politiche, culturali ed economiche con l'Unione Sovietica e gli altri Paesi comunisti europei, attribuendo importanza all'organizzazione di visite di Stato come strumento dell'*Ostpolitik* italiana⁶.

di fronte allo Stato ebraico (1948-1973), Milano, 2006; E. DI NOLFO, *La Guerra Fredda e l'Italia 1941-1989*, Firenze, 2010; G. FORMIGONI, *La Democrazia Cristiana e l'alleanza occidentale (1943-1953)*, Bologna, 1996; L. NUTI, *L'esercito italiano nel secondo dopoguerra, 1945-1950*, Roma, 1989; L. MONZALI, *Gli Italiani di Dalmazia e le relazioni italo-jugoslave nel Novecento*, Venezia, 2015; L. MONZALI, P. SOAVE (a cura di), *Italy and the Middle East. Geopolitics, Dialogue and Power during the Cold War*, London, 2020.

⁶ Data simbolica d'inizio di questa politica fu la visita del presidente della Repubblica italiana Gronchi a Mosca nel 1960, nell'organizzazione della quale ebbe un ruolo decisivo l'ambasciatore italiano in URSS, Luca Pietromarchi. Ad essa fecero seguito negli anni successivi numerose visite di ministri italiani in Unione Sovietica e nelle capitali dell'Europa comunista, contraccambiate da viaggi di politici e ministri di Paesi comunisti in Italia. L.V. FERRARIS, *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma-Bari, 1996, p. 118 ss. Su Luca Pietromarchi: G. FALANGA, *Storia di un diplomatico. Luca Pietromarchi al Regio Ministero degli Affari Esteri (1923-1945)*, Roma 2018; R. NATTERMANN (a cura di), *I diari e le agende di Luca Pietromarchi (1938-1940). Politica estera del fascismo e vita quotidiana di un diplomatico romano del '900*, Roma,

L'*Ostpolitik* italiana ebbe una sua efficacia e conseguì risultati. L'Italia divenne, insieme alla Germania federale, il principale partner commerciale occidentale degli Stati del blocco comunista e s'intensificarono anche le relazioni culturali fra l'Italia e i Paesi comunisti⁷.

Se cerchiamo di definire alcuni caratteri dell'*Ostpolitik* italiana va constatata, innanzitutto, la pluralità dei suoi protagonisti e soggetti (diplomatici, imprenditori, politici), aventi talvolta motivazioni e obiettivi molteplici, diversi e anche contrastanti: la convinzione che vi fosse un'unità culturale del continente europeo e che l'Europa era uno spazio geopolitico unitario che si distendeva dall'Atlantico agli Urali, l'idea che l'Italia avrebbe avuto forti guadagni economici e politici dall'intensificazione dei rapporti con il blocco comunista, il calcolo che attraverso un'attiva politica orientale l'Italia avrebbe riconquistato una sua maggiore autonomia e importanza internazionali.

La diplomazia ebbe un ruolo di punta nell'elaborazione e nella realizzazione dell'*Ostpolitik* italiana: pensiamo solo ad ambasciatori come Luca Pietromarchi, Enrico Aillaud⁸, Roberto Ducci⁹ e al loro impegno per il miglioramento dei rapporti con gli Stati dell'Europa comunista fra gli anni Cinquanta e Settanta. Va sottolineata però la diversità delle motivazioni e delle visioni di politica estera che animavano il favore di molti diplomatici verso la distensione con la Russia sovietica e i Paesi

2009, p. 11-68; L. PIETROMARCHI, *I diari di Luca Pietromarchi ambasciatore italiano a Mosca (1958-1961)*, Firenze, 2002; B. BAGNATO, *Prove di Ostpolitik. Politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica (1958-1963)*, Firenze, 2003.

⁷ L. MEDICI, *La diplomazia culturale della Repubblica italiana nell'Europa adriatica e balcanica*, in F. BOTTA, G. SCIANATICO (a cura di), *Lezioni per l'Adriatico. Argomenti in favore di una nuova euroregione*, Milano, 2010, in particolare p. 123 e ss.

⁸ E. AILLAUD, *Un ambasciatore racconta. Esperienze oltre Cortina e altre storie*, Milano, 1998.

⁹ Su Roberto Ducci, ambasciatore italiano a Belgrado, Vienna e Londra, nonché direttore degli Affari politici del Ministero degli Affari Esteri all'inizio degli anni Settanta: L. MONZALI, *Il sogno di un'Europa italiana. Roberto Ducci e la politica estera dell'Italia repubblicana*, in G. LENZI, L. MONZALI, R. PACE (a cura di), *"Carissimi Amici". La diplomazia parallela di Roberto Ducci (1970-1975)*, Roma, 2020, p. 15-54; MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Roberto Ducci*, Roma 1989; R. DUCCI, *I Capintesta*, Milano, 1982; R. DUCCI, *Le speranze d'Europa. (Carte sparse 1943-1985)*, Soveria Mannelli, 2007; R. DUCCI, B. OLIVI, *L'Europa incompiuta*, Padova, 1970; E. SERRA, *Roberto Ducci*, in ID., *Professione: Ambasciatore d'Italia*, Milano, 1999, p. 56 e ss.

comunisti europei: da chi, come Pietromarchi, pensava che la distensione fra i blocchi offrisse all'Italia occasioni per il rafforzamento del suo peso internazionale; a chi, come Pietro Quaroni, riteneva che la *Ostpolitik* italiana dovesse mirare a indebolire l'egemonia sovietica in Europa centrale e orientale, e in particolare a rendere gli Stati comunisti minori, più autonomi e indipendenti da Mosca¹⁰.

La motivazione economica, ovvero il desiderio di vendere merci e prodotti italiani ai sovietici e ai Paesi comunisti in quanto commercio molto conveniente per le aziende della penisola, era ovviamente la ragione primaria del favore degli ambienti imprenditoriali italiani verso il miglioramento dei rapporti con l'URSS. Furono in particolare le grandi aziende di Stato e private (ENI, IRI, FIAT, ecc.), guidate da ambiziosi e spregiudicati dirigenti e uomini di affari come Enrico Mattei e Vittorio Valletta, a spingere per un'intensificazione delle relazioni commerciali con i mercati dell'Europa comunista, facendo spesso con i loro contratti ed accordi da apripista per le iniziative dei politici e dei diplomatici.

Le motivazioni dei politici italiani erano di diversa natura. I buoni rapporti con l'Unione Sovietica e i Paesi comunisti avevano una forte utilità sul piano della politica interna: servivano a togliere argomenti alla propaganda anti-occidentale e anti-atlantica del Partito Comunista Italiano (PCI) mostrando l'apertura e l'amicizia dell'Italia verso il blocco comunista; vi era poi la speranza d'indebolire lo stretto rapporto fra PCI e URSS e di diminuire l'interesse di Mosca ad interferire nella politica interna italiana presentando l'Italia come Potenza non ostile. In personalità come Pietro Nenni, Amintore Fanfani, Giorgio La Pira¹¹, Giulio Andreotti e Aldo Moro vi era anche una forte spinta

¹⁰ Sulla figura di Pietro Quaroni: MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Pietro Quaroni*, Roma, 1973, p. 9; P. QUARONI, *Ricordi di un ambasciatore*, Milano, 1954; ID., *Valigia diplomatica*, Milano, 1956; ID., *Il mondo di un ambasciatore*, cit.; L. MONZALI, *Un Re afgano in esilio a Roma. Amanullah e l'Afghanistan nella politica estera italiana 1919-1943*, Firenze, 2012; ID., *La diplomazia italiana dal Risorgimento alla Prima Repubblica*, Milano-Firenze, 2023, p. 183-252; B. BAGNATO, *L'Italia e la guerra di Algeria (1954-1962)*, Soveria Mannelli 2012; S. BALDI (a cura di), *Un ricordo di Pietro Quaroni*, Roma, 2014; R. GAJA, *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., p. 38. Sulla sua visione dell'*Ostpolitik*: P. QUARONI, *Coesistenza e pace*, in *Affari Esteri*, n. 1, 1969, p. 67 e ss.

¹¹ Sulle idee di politica internazionale e sulla personalità di La Pira: G. LA PIRA,

ideale, ovvero il credere nella cooperazione internazionale e nell'unità culturale del continente europeo.

2. *La diplomazia italiana di fronte alla distensione fra le grandi Potenze e al mutamento degli equilibri politici europei alla fine degli anni Sessanta*

L'*Ostpolitik* italiana conobbe una sua intensificazione a partire dalla fine degli anni Sessanta. Al di là delle ambizioni italiane di svolgere un ruolo più autonomo e incisivo sul piano internazionale, elemento decisivo nel potenziamento dell'azione del governo di Roma verso l'Europa comunista fu il delinarsi sempre più netto di un riavvicinamento diplomatico e politico fra Stati Uniti e Unione Sovietica, una cui eclatante manifestazione fu il Trattato di Non Proliferazione Nucleare, negoziato autonomamente da sovietici e statunitensi e concluso il 1° luglio 1968. Come noto, l'amministrazione Nixon, in carica dal gennaio 1969, accentuò ulteriormente il riavvicinamento con Mosca, che culminò negli accordi di Mosca del maggio 1972. Un indubbio impatto sullo sviluppo dell'*Ostpolitik* italiana lo ebbero pure gli stimoli forniti dalle iniziative della Germania occidentale¹², che portarono agli accordi conclusi da Bonn con l'Unione Sovietica e la Polonia nel 1970. Scalpore e preoccupazione suscitarono anche la proposta sovietica di una Conferenza europea per la sicurezza lanciata nel marzo 1966 in occasione del Congresso dei partiti comunisti a Mosca, che mise in moto un'ampia discussione in seno sul blocco occidentale e in

Beatissimo Padre. Lettere a Pio XII, Milano, 2004; P.L. BALLINI, a cura di, *Giorgio La Pira e la Francia. Temi e percorsi di ricerca da Maritain a de Gaulle*, Firenze-Milano, 2005; A. FANFANI, *Giorgio La Pira. Un profilo e 24 lettere inedite*, Milano, 1978.

¹² Sull'attenzione di una personalità come Moro all'*Ostpolitik* tedesca: *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1998, (d'ora innanzi AAPBD) anno 1967, d. 140, *Gespräch des Bundeskanzler Kiesinger mit Ministerpräsident Moro*, 24 aprile 1967; *ivi*, anno 1968, d. 40, *Deutsch-italienische Regierungsgespräche in Rom*, 1-2 febbraio 1968; C. MENEGUZZI ROSTAGNI, *La distensione italiana negli anni settanta*, in J. PIRJEVEC, B. KLABJAN, G. BAJC (a cura di), *Osimska Meja. Jugoslovansko-italijanska pogajanja in razmejitev leta 1975*, Koper/Capodistria, 2006, p. 61 e ss.

particolare in Italia sull'opportunità o meno di intraprendere un negoziato generale sui principi di coesistenza fra gli Stati europei. Vi erano a tale riguardo ovviamente le sollecitazioni prodotte dall'evoluzione della politica interna italiana: la distensione verso il blocco comunista era un elemento su cui costruire una piattaforma di politica internazionale capace di raccogliere il consenso del PCI e dei partiti di governo nell'ambito di una strategia di inserimento dei comunisti nell'area di governativa al fine della stabilizzazione degli assetti politici italiani¹³.

In seno alla vecchia guardia della carriera diplomatica, raggruppata nel Circolo di studi diplomatici, fondato nel 1968, l'accelerazione dei mutamenti degli equilibri internazionali a partire dalla fine degli anni Sessanta provocò il sorgere di una certa preoccupazione e inquietudine. Pietro Quaroni, ritenuto uno dei massimi esperti occidentali di Russia sovietica, invitava a diffidare della politica estera dell'Unione Sovietica. Per il diplomatico romano la politica estera russo-sovietica era sostanzialmente ideologica e si fondava sulla convinzione che tutto il mondo sarebbe divenuto comunista¹⁴. I leader di Mosca s'ispiravano alla visione di Lenin secondo cui l'imperialismo era la fase finale del capitalismo, il che avrebbe prodotto inevitabilmente guerre fra gli Stati capitalisti o contro l'Unione Sovietica: perciò i capi sovietici, a parere di Quaroni, non credevano nella volontà di pace occidentale, e una vera e sincera coesistenza non era possibile poiché la Russia tendeva a sviluppare sempre più il suo programma di rivoluzione mondiale. Sul piano nucleare fra Stati Uniti e URSS era stato sancito un tacito patto

¹³ Al riguardo anche A. HÖBEL *PCI, sinistra cattolica e politica estera (1972-1973)*, in *Studi Storici*, n. 2, 2010, p. 403-459. Sulla politica estera italiana negli anni Settanta: R. GAJA, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Bologna, 1995; L.V. FERRARIS, *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, cit.; U. GENTILONI SILVERI, *L'Italia sospesa. La crisi degli anni Settanta vista da Washington*, Torino, 2009; S. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana da Badoglio a Berlusconi*, Milano, Rizzoli, 2002; A. VARSORI, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Soveria Mannelli, 2010; M. DEL PERO, *L'Italia e gli Stati Uniti: un legame rinnovato?* in F. ROMERO, A. VARSORI (a cura di), *Nazione, interdipendenza, integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989). Volume I*, Roma, 2005, p. 301-315; V. BOSCO, *L'amministrazione Nixon e l'Italia. Tra distensione europea e crisi mediterranee (1968-1975)*, Roma, 2009.

¹⁴ *La politica estera dell'Unione Sovietica e della Germania Federale* in *Dialoghi diplomatici*, n. 6, 1968, intervento di Pietro Quaroni, p. 27-37.

di non suicidio, ma sul piano della politica mondiale vi era un'aperta competizione per assicurarsi l'egemonia. Secondo Quaroni, se la Russia fosse stata guidata da una visione puramente imperialista sarebbe stato possibile trovare un accordo con essa; ma la prevalenza dell'ideologia comunista a Mosca rendeva improbabile una vera pacificazione: la migliore difesa contro il comunismo era comunque il fatto che il mondo occidentale era capace di far fronte a tutti i problemi dell'età moderna assai meglio del sistema comunista sovietico¹⁵.

Secondo il diplomatico romano, la Russia era in fondo estranea alla vera Europa. L'esistenza dei blocchi garantiva la pace sul continente europeo ed era una cosa positiva¹⁶. L'Alleanza atlantica era importante in quanto poneva limiti alla spinta espansionistica dei russi facendo sorgere in loro la paura di una guerra atomica. Andava perseguita una politica di distensione, ma in maniera realistica. Pensare di negoziare con il Patto di Varsavia scompaginando l'Alleanza atlantica non aveva senso; gli Stati europei poi non capivano il significato della politica di distensione verso il blocco comunista: volevano praticarla sia con l'URSS che con gli Stati comunisti minori, non comprendendo che attuarla con i satelliti di Mosca voleva dire incoraggiarli a maggiore indipendenza e quindi ad una politica ostile ai russi sovietici¹⁷. All'indomani dell'invasione sovietica della Cecoslovacchia, Quaroni ammonì che la storia mostrava che la Russia si fermava solo dove essa sapeva di incontrare una decisa forza di resistenza¹⁸.

Di fronte all'*Ostpolitik* tedesca sostenuta dai leader socialdemocratici Willy Brandt e Herbert Wehner, Quaroni sottolineò il coraggio del governo Brandt ma anche i rischi della strategia dei socialdemocratici¹⁹: i russi volevano distaccare la Germania dall'Occidente per finlandizzarla; desideravano l'intensificazione dei rapporti, chiedendo in

¹⁵ *Ivi*, p. 36-37.

¹⁶ *La distensione in Dialoghi diplomatici*, n. 7., 1968, intervento di Pietro Quaroni, p. 4-10.

¹⁷ *Ivi*, p. 8.

¹⁸ P. QUARONI, *La flotta russa nel Mediterraneo*, in *Lettere diplomatiche*, n. 10, 10 ottobre 1968.

¹⁹ *La politica del nuovo Governo della Germania federale*, in *Dialoghi diplomatici*, n. 20, 1969, intervento di Pietro Quaroni, p. 4-17.

cambio che i tedeschi accettassero i risultati della seconda guerra mondiale. Per scongiurare il rischio di uno scivolamento della Germania federale verso il neutralismo vi era la necessità di un forte rilancio dell'integrazione europea. L'*Ostpolitik* derivava dalla volontà tedesca di riacquistare una certa indipendenza in politica estera. Le incognite erano i suoi possibili effetti sul rapporto fra Francia e Germania federale. L'accordo russo-tedesco toglieva ogni significato alla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione Europea perché il riconoscimento dei confini che i russi volevano lo avevano già ottenuto dai tedeschi. Secondo Quaroni, se gli occidentali volevano evitare di cadere nel ridicolo avrebbero dovuto sollevare la questione della dottrina Brežnev in seno alla CSCE²⁰.

L'altro grande esperto di Unione Sovietica in seno alla diplomazia italiana era Luca Pietromarchi, già ambasciatore a Mosca e organizzatore della visita di Gronchi nella capitale sovietica nel 1960. Andato in pensione Pietromarchi era rimasto attivo come consulente e sul piano pubblicistico, continuando ad interessarsi fortemente di Russia, tema a cui aveva dedicato una sua fortunata monografia, "Il mondo sovietico", uscita nel 1963²¹. Per il diplomatico romano, la Russia voleva dominare il continente europeo. La Russia sovietica faceva una politica imperialista usando il comunismo come strumento propagandistico. L'uso del comunismo a fini di potere dello Stato russo aveva screditato questa ideologia²². Secondo Pietromarchi, la pace era assicurata dall'equilibrio delle forze contrapposte. Tale equilibrio stava venendo meno a causa del rafforzamento militare sovietico, che metteva a rischio la sicurezza dell'Europa occidentale. Se questo equilibrio avesse ceduto vi sarebbe stato il rischio dell'assoggettamento di una parte all'altra. Da qui l'importanza del potenziamento dell'Alleanza atlantica²³.

Vi era poi in atto un'involuzione del regime sovietico in Russia, con la crisi dell'ideologia comunista e la ricomparsa della tradizione

²⁰ *Ibidem*.

²¹ L. PIETROMARCHI, *Il mondo sovietico*, Milano, 1963.

²² *La politica estera dell'Unione Sovietica e della Germania Federale*, in *Dialoghi diplomatici*, n. 6, cit., intervento di Luca Pietromarchi, p. 30 e ss,

²³ *La distensione*, in *Dialoghi diplomatici*, n. 7, cit., intervento di Luca Pietromarchi, p. 10-15.

politica russa zarista: la dottrina Brežnev era per Pietromarchi la riproposizione moderna della vecchia dottrina del diritto d'intervento dello zarismo negli affari interni degli Stati europei²⁴. La Russia era stata creata dalla autocrazia zarista e funzionava ed era forte solo quando veniva governata da "despoti inflessibili": Lenin si era ispirato a questo modello e lo aveva adattato all'ideologia comunista con lo slogan dell'accentramento democratico. Il crescente potere dei militari, che sostenevano il potere di Brežnev, fomentava l'espansionismo sovietico e il riarmo²⁵. La nuova politica di Brežnev verso la Germania era ispirata dalla crisi interna sovietica e dal bisogno di ottenere risorse occidentali per risanare la propria economia. L'obiettivo della Russia alla Conferenza per la Sicurezza Europea era prevalentemente economico, ovvero allargare la cooperazione economica a tutti i Paesi occidentali. Con il consolidarsi dell'*Ostpolitik* tedesca e il miglioramento dei rapporti fra Bonn e Mosca, nell'aprile 1972 Pietromarchi constatò che il Segretario del Partito comunista sovietico Leonid Brežnev era un politico affabile e umano, il più europeo dei leader succedutisi al potere in URSS dal 1917 in avanti, ma non di meno sostenitore di un disegno egemonico sovietico in Europa e nel mondo. Su un piano generale il miglioramento dei rapporti tedesco-sovietici era un fatto positivo per la pace in Europa. Con gli accordi di Mosca del 1972 gli Stati Uniti avevano riconosciuto al potere sovietico l'eguaglianza di forza militare nucleare sul piano globale, ma c'era da chiedersi se ciò sarebbe bastato alla Russia²⁶.

Più sensibili e attenti di Quaroni e Pietromarchi alle opportunità che la distensione offriva alla politica estera italiana erano i vertici diplomatici del Ministero degli Affari Esteri, in particolare Roberto Gaja²⁷, direttore degli Affari Politici dal 1964 al 1969 e poi Segretario

²⁴ L. PIETROMARCHI, *Crisi sovietica e crisi cecoslovacca* in *Lettere diplomatiche*, n. 24, 30 gennaio 1969.

²⁵ L. PIETROMARCHI, *Manovre nel Politburo sovietico* in *Lettere diplomatiche*, n. 75, 26 marzo 1970.

²⁶ L. PIETROMARCHI, *La visita di Nixon a Mosca*, in *Lettere diplomatiche*, n. 179, 16 giugno 1972.

²⁷ Per notizie sulla biografia di Roberto Gaja utile: C. GAJA, *I miei ricordi*, Torino 1998; L. MONZALI, *La diplomazia italiana dal Risorgimento alla Prima Repubblica*, cit., p. 313-424; S. BALDI, (a cura di), *Un ricordo di Roberto Gaja*, cit.; R. GAJA, *L'Italia nel*

Generale della Farnesina dal 1970 al 1975, e Roberto Ducci, direttore degli Affari Politici dal 1970 al 1975.

Roberto Gaja era un convinto atlantista, ma aveva l'ambizione che l'Italia giocasse un ruolo da protagonista nella politica europea; dava un'importanza cruciale all'Alleanza atlantica e ai rapporti con gli Stati Uniti e guardava in maniera non ostile agli sforzi di Nixon e del suo consigliere e poi Segretario di Stato, Henry Kissinger, di delineare una nuova politica estera statunitense che consentisse la creazione di un ordine internazionale stabile e accettato da tutti. Il diplomatico torinese giudicava positivamente il sorgere di un processo di distensione che portasse ad un ordine mondiale fondato non più sulla competizione ma sulla cooperazione fra le massime potenze nucleari, che creasse una rete di interessi comuni tale da escludere il ricorso alla forza nei reciproci rapporti²⁸. A suo avviso, all'inizio degli anni Settanta vi erano vari fattori che spingevano verso un'approfondita cooperazione fra Est e Ovest: la difficile situazione economica sovietica, che sembrava esigere un'intensificazione degli scambi e una maggiore assistenza tecnica e presenza di investimenti da parte occidentale; le caratteristiche degli armamenti nucleari che, a meno di impreviste novità tecnologiche, rendevano inefficace l'aumento quantitativo delle armi esistenti. A parere di Gaja, essendo interesse supremo dello Stato italiano la garanzia della propria sicurezza, lo sforzo di Nixon e Kissinger di costruire un nuovo ordine mondiale accettato dai più e fondato non solo sulla potenza militare ma anche su una più ampia gamma di fattori quali i principi di non uso della forza e di una gestione diplomatica comune

mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991), cit.; C. RUSSO, *Roberto Gaja*, in *Affari Esteri*, n. 95, 1992, p. 437-438; M. MONDELLO, *Roberto Gaja e la politica estera italiana*, in *Affari Esteri*, n. 109, 1996, p. 181-191; C. GUAZZARONI, *Roberto Gaja e la politica estera italiana*, in *Affari Esteri*, n. 115, 1997, p. 607615; R. MONACO, *Ricordo di Roberto Gaja*, in *Rivista di studi politici internazionali*, n. 3, 1992, p. 405-408; E. SERRA, *Roberto Gaja*, in *ID.*, *Professione: Ambasciatore d'Italia*, Milano, 1999, p. 73 e ss.

²⁸ R. GUIDI, [R. GAJA], *Kissinger e il nuovo ordine internazionale*, in *Affari Esteri*, n. 20, 1973, p. 3-19. Utile anche *ID.*, *Considerazioni generali e compiti delle medie potenze*, in *Affari Esteri*, n. 6, 1970, p. 88-105.

del mondo fra le grandi potenze, non poteva che essere accolto con interesse e favore, purché si dimostrasse efficace²⁹.

Nella visione di Gaja la creazione di un sistema internazionale stabile fondato sulla cooperazione fra Unione Sovietica e Stati Uniti non avrebbe impedito lo sviluppo delle potenze atomiche minori, né «una più ampia azione dei poteri locali, sia pure in limiti ben definiti»³⁰. Era in questo spazio che poteva inserirsi una politica estera italiana più dinamica e ambiziosa non solo in Europa e nel Mediterraneo ma anche su un piano mondiale, capace di sfruttare il clima di cooperazione internazionale, la distensione e l'alleanza con gli Stati Uniti. Allo stesso tempo il diplomatico torinese era convinto dell'importanza del processo d'integrazione europea come strumento di rafforzamento dell'azione italiana. Secondo Gaja sarebbe stata utile l'intensificazione della cooperazione politica e militare europea, che rafforzasse l'Europa occidentale, ad esempio rilanciando l'idea di una gestione europea delle armi nucleari francesi e britanniche e creando un blocco unico nei grandi negoziati internazionali.

L'ingresso di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca doveva essere un elemento essenziale «per dare nuovo impulso all'idea stessa di nuova Europa»³¹ e per contrastare il pericoloso logoramento dell'idea europea sviluppatosi nel decennio precedente. L'adesione britannica, irlandese e danese portava di fatto al positivo superamento della spaccatura dell'Europa fra CEE e EFTA. A parere di Gaja, era forte interesse italiano favorire la riorganizzazione dell'Europa occidentale creando un nuovo sistema economico incentrato sulla CEE, al quale anche gli Stati industrializzati europei non membri dovevano sentirsi interessati e partecipi. Ma perché l'Europa occidentale potesse rafforzarsi era fondamentale evitare che ciò producesse un aumento della tensione e degli attriti con gli Stati comunisti. Da qui l'importanza e l'opportunità che ad ogni ulteriore passo verso l'unificazione dell'Europa occidentale corrispondesse, quasi per ragioni di equilibrio, «un qualche gesto nei confronti dei Paesi dell'Est; o, se si vuole, un approfondimento del

²⁹ *Ivi*, p. 12.

³⁰ *Ivi*, p. 19.

³¹ *Ivi*, p. 6.

dialogo, degli scambi, della cooperazione con tali Paesi»³². Gaja era fortemente favorevole ad un rafforzamento della cooperazione europea, il cosiddetto approfondimento della Comunità. Bisognava comunque, a suo avviso, essere consapevoli che l'allargamento della CEE era un'operazione politica, istituzionale ed economica di grande complessità, per la quale bisognava essere certi di avere basi politiche solide e sicure non solo sul piano interno, ma anche su quello internazionale. Affinché la Comunità europea potesse rafforzarsi era cruciale avere il sostegno delle grandi potenze mondiali, o perlomeno la loro non ostilità.

Roberto Ducci, direttore generale degli Affari politici, già ambasciatore a Belgrado e Vienna, aveva una visione generale delle direttive della politica estera italiana abbastanza simile a quella di Gaja, ma con una sensibilità politica e ideologica diversa. Gaja dava un'importanza cruciale all'Alleanza atlantica e ai rapporti con gli Stati Uniti, mentre nel corso degli anni Settanta l'ambizione di Ducci fu di porre al cuore della politica estera italiana il rafforzamento del processo d'integrazione europea, con l'obiettivo, rimasto irrealizzato, della creazione di un'Europa sempre più coesa e autonoma sul piano politico che doveva tendere ad emanciparsi da una tutela statunitense, che negli anni della presidenza Nixon era vista come meno prevedibile e dominata da logiche unilateraliste, e a contrastare il predominio sovietico in Europa centro-orientale. Ducci non poteva accettare l'idea di una totale e passiva accettazione e assoggettamento italiani ed europei rispetto alla strategia degli Stati Uniti. La reticenza dell'amministrazione Nixon a sostenere un ulteriore rafforzamento della Comunità Economica Europea sul piano politico e militare, la preferenza americana a impostare i rapporti transatlantici sulla base di una relazione bilaterale fra Washington e le singole capitali europee rifiutando di riconoscere la CEE come un'entità unitaria producevano l'indebolimento del processo d'integrazione europea e la riduzione degli Stati europei ad oggetti della politica mondiale.

A parere di Ducci, la distensione nei rapporti fra i due blocchi, la nuova politica orientale della Germania occidentale, il lento emergere della Cina comunista e dell'India stavano sconvolgendo gli equilibri

³² *Ivi*, p. 11.

costituitisi dopo la fine della Seconda guerra mondiale³³. In un tale contesto, a suo avviso, l'unica possibilità per l'Italia e gli Stati europei di riproporsi come protagonisti nella politica mondiale era la creazione dell'Europa unita anche sul piano politico e militare. Da qui il suo impegno a favore di una sempre maggiore integrazione economica, politica e militare dell'Europa occidentale, unificandone l'azione sulla scena internazionale.

Per il direttore degli Affari Politici della Farnesina, la Russia sovietica continuava ad essere guidata da una direttiva di espansione politica e ideologica e la riformulazione della sua politica verso la Germania occidentale ne era una raffinata espressione. Ducci analizzò con attenzione il significato del trattato sovietico-tedesco di Mosca del 12 agosto 1970 e le sue possibili conseguenze³⁴. Per il diplomatico italiano, l'accordo di Mosca aveva un'importanza centrale nella politica europea dell'Unione Sovietica, rafforzandone la posizione sul continente. Esso aveva poi l'obiettivo di scompaginare la compattezza del blocco euro-atlantico.

Era probabile, comunque, che i sovietici avessero voluto la pacificazione diplomatica con la Germania occidentale per stabilizzare lo scenario europeo e potersi così concentrare con maggior impegno in Asia orientale, dove emergeva con sempre più forza l'antagonismo con la Cina popolare.

Per la Germania federale, il trattato di Mosca costituiva un forte successo politico e diplomatico, che ne rafforzava il ruolo di grande Potenza regionale europea in quanto legittimava la presenza politica ed economica della Repubblica Federale in tutta l'Europa orientale e schiudeva possibilità di mutamento in tale area geopolitica. Erano comunque necessari il potenziamento e il rilancio del processo di integrazione europea, al fine di consolidare la stabilità dell'Europa occidentale e evitare lo sfilacciamento della Germania da questa.

³³ Si veda ad esempio R. DUCCI, *Lotta per il nuovo sistema di equilibrio mondiale*, in *Affari Esteri*, 1972, riedito in G. LENZI, L. MONZALI, R. PACE (a cura di), "Carissimi Amici". *La diplomazia parallela di Roberto Ducci (1970-1975)*, Roma, 2020, p. 195-207.

³⁴ R. DUCCI, *Il trattato sovietico tedesco*, in *Affari Esteri*, 1970, riedito in G. LENZI, L. MONZALI, R. PACE (a cura di), "Carissimi Amici". *La diplomazia parallela di Roberto Ducci (1970-1975)*, cit., p. 175-193.

Era nell'interesse di tutta l'Europa occidentale il rafforzamento della Germania federale e una politica di distensione con l'URSS, e bisognava sperare che il trattato di Mosca potesse essere il punto di partenza per una nuova fase della costruzione europea pienamente compatibile con la distensione, fattore anzi di stabilità e di progresso nella pace e nella sicurezza. In tale contesto diventava cruciale trovare una giusta formula per definire e sviluppare l'iniziativa, lanciata dalla diplomazia sovietica, di una Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE). Per Ducci, gli obiettivi di fondo dell'Unione Sovietica in Europa erano ottenere la sanzione dello *status quo* territoriale e politico consolidando il proprio potere egemonico sugli Stati comunisti, favorire il ritiro parziale degli Stati Uniti dall'Europa e opporsi ai processi di unificazione politica ed economica dell'Europa³⁵. Con i trattati russo-tedesco di Mosca e polacco-tedesco di Varsavia del 1970 l'Unione Sovietica aveva raggiunto di fatto l'obiettivo di stabilizzare l'assetto territoriale dell'Europa orientale e quindi era evidente che nella prospettiva sovietica l'obiettivo del progetto della CSCE aveva in parte mutato natura, diventando l'occasione per dare vita a una nuova strutturazione delle relazioni intereuropee. Segnali che l'Unione Sovietica puntasse ormai prevalentemente con il progetto della CSCE alla creazione di una nuova struttura paneuropea erano l'insistenza che la Germania non era più il problema fondamentale dell'eventuale Conferenza, come lo era stato fino al 1967, la richiesta della costituzione di un organismo regionale europeo di sicurezza, la spinta a favore dello sviluppo di una collaborazione paneuropea commerciale, scientifica, tecnica ed economica. A parere di Ducci, l'iniziativa della CSCE con l'idea di creare un organismo di sicurezza europeo serviva alla diplomazia sovietica per cercare di rallentare e ostacolare il rafforzamento della Comunità Economica Europea a cui Mosca era fortemente ostile. Tuttavia, non era interesse italiano e occidentale osteggiare il progetto di una Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa: l'ipotesi di una conferenza e il dialogo sempre più frequente e articolato fra Stati dell'Est e dell'Ovest costituivano uno strumento di contatto in Europa e un incoraggiamento alla pace che non potevano essere ri-

³⁵ Ducci a Moro, 4 febbraio 1971, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Roberto Ducci*, Roma, 1989, p. 149-154.

fiutati da parte occidentale. Importante era definire i propri obiettivi in un'eventuale CSCE: fra questi vi dovevano essere, a parere di Ducci, che scriveva nel febbraio 1971, il riconoscimento da parte dell'Unione Sovietica di alcune esigenze occidentali quali l'esistenza di un legame fra Berlino e la Germania occidentale, una più civile convivenza fra le parti della Nazione tedesca, le prospettive di pace nel Mediterraneo e lo sviluppo della CEE come entità autonoma legittima³⁶. Cruciale per i Paesi occidentali era usare la CSCE per alimentare e aumentare l'autonomia dei Paesi satelliti dell'URSS:

La conferenza, e in genere il dialogo Est-Ovest, è considerata dai Paesi dell'Europa orientale come un mezzo per acquisire, sia pure entro limiti realistici e quindi angusti, una certa autonomia di linguaggio e di sviluppo, anche interno. Di conseguenza non conviene all'Occidente alimentare l'impressione che si voglia seguire un atteggiamento di chiusura o di rigidità; esso scoraggerebbe aspirazioni bensì legittime, ma che non possono esprimersi che in un foro accettabile dall'URSS, come la conferenza europea³⁷.

3. Aldo Moro e la politica italiana verso i Paesi dell'Europa comunista

La classe politica italiana di centro-sinistra si confrontò con le idee del corpo diplomatico in maniera dialettica e sinergica. Protagonista importante della politica estera italiana negli anni Sessanta e Settanta fu sicuramente Aldo Moro. L'interesse dello statista pugliese per i problemi internazionali³⁸ prese soprattutto forma e intensità dopo la

³⁶ *Ivi*, p. 154.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Sul pensiero di Aldo Moro in politica estera sono molto utili i suoi scritti e discorsi: A. MORO, *Scritti e Discorsi*, Roma, 1978-1990, sei voll.; ID., *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali. Discorsi, interventi, dichiarazioni e articoli*, Roma-Brescia, 1986; ID., *Discorsi parlamentari*, Roma, 1996, due voll. Fra la bibliografia esistente su Moro e la politica estera italiana ricordiamo: F. IMPERATO, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza. La politica estera del centro-sinistra, 1963-1968*, Bari, 2011; R. GAJA, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Bologna, 1995, p. 163 e ss.; ID., *Aldo Moro: la politica estera del centro-sinistra*,

sua assunzione della guida del Governo italiano alla fine del 1963. Moro presiedette i vari esecutivi del centro-sinistra fra il 1963 e il 1968³⁹, ma certo non fu il protagonista centrale della politica estera dei suoi governi, che ebbero come Ministri degli Esteri forti personalità come Saragat e Fanfani, maggiormente esperte e ferrate in politica internazionale⁴⁰. Come ha sottolineato Federico Imperato, la politica internazionale del centro-sinistra fu «una politica estera a più voci»⁴¹. Moro lasciò molto spazio e autonomia ai suoi Ministri degli Esteri, ma rivendicò sempre un suo ruolo in politica internazionale, sottolineando che ricadeva su di lui la responsabilità suprema delle decisioni finali in politica estera in quanto Presidente del Consiglio. Moro era un politico avveduto e capiva l'importanza dei problemi internazionali⁴²: fece sen-

in AA. VV., *Aldo Moro Stato e Società*, Roma, 1989, p. 167-174; G. BAGET BOZZO, G. TASSANI, *Aldo Moro. Il politico nella crisi 1962/1973*, Firenze, 1983, p. 387 e ss.; G. FORMIGONI, *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, Bologna, 2016; A. VARSORI, *L'Italia nelle relazioni internazionali*, Bari-Roma, 1998, p. 156 e ss.; ID., *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, 2010; M. TOSCANO, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Bari, 1968, p. 677 e ss.; I. GARZIA, L. MONZALI, M. BUCARELLI (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, Nardò, 2011; F. PERFETTI, A. UNGARI, D. CAVIGLIA, D. DE LUCA (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Firenze, 2011.

³⁹ Sulle vicende politiche del centro-sinistra negli anni Sessanta: P. CRAVERI, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Torino, 1995, p. 57 e ss.; G. CRAINZ, *Il Paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Roma, 2003; ID., *Storia del miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni fra anni cinquanta e sessanta*, cit., p. 204 e ss.; S. COLARIZI, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Bari-Roma, 1994; M. MARCHI, *Aldo Moro segretario della Democrazia Cristiana. Una leadership politica in azione (1959-1964)*, in AA. VV., *Aldo Moro nella storia dell'Italia repubblicana*, Milano, 2011, p. 105 e ss.

⁴⁰ Su Aldo Moro e l'azione internazionale dei governi del centro-sinistra fra il 1963-1968: A. VARSORI, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, cit., p. 191 e ss.; ID., *La politica estera italiana negli anni della Guerra Fredda. Momenti e attori*, Padova, 2005; F. IMPERATO, *L'Italia del centro-sinistra e l'Alleanza atlantica (1963-1968)*, in *Clio*, n. 4, 2008, p. 569-606; ID., *Aldo Moro e la pace nella sicurezza*, cit.; L. MONZALI, *Mario Toscano e la politica estera italiana nell'era atomica*, Firenze, 2011, p. 171 e ss.; L. RICCARDI, *Il «problema Israele». Diplomazia italiana e PCI di fronte allo Stato ebraico (1948-1973)*, Milano, 2006.

⁴¹ F. IMPERATO, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza*, cit.

⁴² A partire dal 1963 si creò intorno a Moro un gruppo di collaboratori che lo avrebbe accompagnato nella sua azione di politica estera fino alla metà degli anni Set-

tire la sua influenza personale soprattutto su quelle questioni che avevano maggiori ripercussioni sul piano interno. Egli usò le sue grandi qualità di negoziatore e mediatore per evitare che i problemi internazionali sconvolgessero gli equilibri interni della coalizione di governo. Da qui, ad esempio, la sua costante attenzione alle vicende relative allo scontro fra Italia e Austria riguardo lo *status* della popolazione tedesca dell'Alto Adige, questione a proposito della quale egli si schierò con decisione a favore di un accordo con la *Südtiroler Volkspartei* (SVP) che soddisfacesse la gran parte delle richieste degli altoatesini tedeschi⁴³.

Dopo l'esito negativo per la DC e il centro-sinistra delle elezioni parlamentari del 1968, Moro entrò in dissidio con il gruppo dirigente doroteo e perse il ruolo di leader e guida della Democrazia Cristiana, conoscendo una parziale emarginazione politica e divenendo capo di un gruppo di opposizione interna⁴⁴. Proprio a partire dal 1968 Moro

tanta. Suo consigliere diplomatico negli anni del centro-sinistra fu Gian Franco Pompei, con il quale aveva già collaborato all'epoca del sottosegretariato agli Esteri. Le carte private di Moro mostrano con chiarezza l'importanza del ruolo di Pompei come collaboratore del politico pugliese in quegli anni, centralità che Pompei perse una volta nominato ambasciatore presso la Santa Sede nel 1969. Luigi Cottafavi fu per alcuni anni il vice di Pompei, e quando questi lasciò l'incarico di consigliere diplomatico di Moro gli successe in questa funzione. Va detto che Moro amava circondarsi di persone eterogenee come idee e formazione politica ma in grado di fornirgli sicura e provata competenza tecnica. Nel corso degli anni Sessanta il politico pugliese iniziò così ad apprezzare fortemente Roberto Gaja, nominato direttore degli affari politici da Saragat nel settembre 1964 e vicino alla destra democristiana. Altro suo collaboratore in politica estera, in particolare nella questione dell'Alto Adige, fu il collega universitario e capo del Servizio Studi del Ministero degli Affari Esteri, Mario Toscano. Su Gian Franco Pompei: G. F. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano. Diario 1969-1977*, Bologna, 1994. Su Cottafavi: H. VON HERWARTH, *Von Adenauer zu Brandt. Erinnerungen*, Frankfurt-Berlin, 1990, p. 292.

⁴³ Al riguardo la testimonianza di Berloff: A. BERLOFFA, *Gli anni del Pacchetto. Ricordi raccolti da Giuseppe Ferrandi*, Bolzano, 2004, p. 63 e ss. Per la visione di Moro sulla questione altoatesina si vedano i suoi discorsi parlamentari, ad esempio quelli tenuti nel settembre 1966: A. MORO, *Scritti e discorsi. Volume Quarto*, cit., p. 2179-2239.

⁴⁴ Su questa fase dell'azione politica di Moro: G. BAGET BOZZO, G. TASSANI, *Aldo Moro. Il politico nella crisi 1962/1973*, cit.; A. GIOVAGNOLI, *Il partito italiano. La Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Roma-Bari, 1996.

cominciò a dedicare particolare attenzione ai mutamenti in atto nel sistema politico globale. Impressionato dai movimenti di contestazione giovanile che scuotevano l'Europa occidentale e gli Stati Uniti e dai mutamenti in atto in Africa e in Asia, con la definitiva crisi degli imperi coloniali europei, l'ascesa della Cina comunista e l'affermarsi dei nazionalismi filosocialisti, a partire dal 1969 Moro sostenne con forza l'esigenza di un'evoluzione della politica estera dell'Italia, che le consentisse di agire in maniera più efficace e autonoma in una realtà internazionale in continuo divenire⁴⁵. Secondo Moro, l'umanità stava vivendo un processo di emancipazione e rinnovamento spirituale, caratterizzato dall'emergere di nuovi valori politici quali solidarietà, eguaglianza e pace. La divisione del mondo fra due blocchi stava entrando in crisi, mentre sorgevano nuovi centri di potere che facilitavano l'evoluzione del sistema internazionale in senso multipolare⁴⁶. La politica estera italiana doveva accettare e farsi portatrice di questi nuovi valori e contribuire alla realizzazione di una politica di pace nel mondo, in particolare nel Mediterraneo⁴⁷. L'attenzione verso i problemi internazionali si accentuò anche a causa della nomina a Ministro degli Esteri in seno al secondo governo Rumor nell'agosto 1969: Moro sarebbe rimasto Ministro degli Esteri fino alle elezioni del 1972, per poi, all'avvento del governo centrista guidato da Andreotti, lasciare la carica a Giuseppe Medici.

In quegli anni assistiamo quindi ad un forte impegno di Moro, capo della Farnesina, in campo internazionale⁴⁸. Fin dagli anni Sessanta Aldo Moro mostrò di credere fortemente nell'idea che la distensione in Europa corrispondesse ad un interesse vitale dello Stato italiano⁴⁹. A

⁴⁵ Riprendiamo qui le nostre riflessioni sulla politica estera morotea: L. MONZALI, *La questione jugoslava nella politica estera italiana dalla prima guerra mondiale ai trattati di Osimo (1914-1975)*, cit., p. 36 e ss.

⁴⁶ A. MORO, *Un'autonoma collocazione politica*, 21 novembre 1968, in ID., *Scritti e Discorsi. Volume Quarto*, cit., p. 2604.

⁴⁷ ID., *Le linee politiche e programmatiche della DC*, 3 giugno 1969, in ID., *Scritti e Discorsi. Volume Quinto*, cit., p. 2757.

⁴⁸ A tale proposito: R. DUCCI, *I Capintesta*, cit., p. 47 e ss.; I. PIETRA, *Moro fu vera gloria?*, Milano, 1983, p. 160-161.

⁴⁹ Al riguardo: L. MONZALI, *"I nostri vicini devono essere nostri amici". Aldo Moro, l'Ostpolitik italiana e gli accordi di Osimo*, cit.

suo avviso, la distensione poteva essere lo strumento fondamentale per facilitare una normalizzazione dei rapporti fra i due blocchi e creare un dialogo internazionale che consentisse la definizione di soluzioni politiche ai gravi contrasti esistenti nella comunità mondiale⁵⁰. La creazione dell'Alleanza occidentale aveva avuto la funzione positiva di mantenere la pace in Europa e di dare stabilità al continente. Ma questo non significava che non bisognasse cercare di approfondire i contatti e i rapporti con tutti gli Stati, al di là delle differenze ideologiche e politiche. L'alleanza con gli Stati Uniti era compatibile con la ricerca di buoni rapporti con il blocco sovietico⁵¹. La politica estera italiana, secondo Moro, non doveva mirare ad un rapido smantellamento dei blocchi, perché l'Alleanza atlantica svolgeva un'importante funzione protettiva e di difesa in Europa e un indiscriminato dissolvimento delle alleanze esistenti avrebbe creato disordine e instabilità, mettendo a rischio la pace in Europa. La distensione, a parere del politico pugliese, avrebbe dovuto seguire due momenti. Una prima fase doveva portare non tanto al dissolvimento delle alleanze quanto ad un avvicinamento politico fra i due sistemi politici⁵². In un momento successivo bisognava lavorare per far venire meno le ragioni che avevano determinato la nascita dei blocchi, ma «senza creare confusione, senza determinare squilibri, contrassegnando invece un effettivo assetto di pace e lasciando operare, allargandone, le amicizie tradizionali e le conseguenti comunità di interessi e di ideali»⁵³.

L'Italia, pensava Moro, doveva essere più attiva e autonoma nel Mediterraneo e in Europa anche per colmare il vuoto politico creato dall'assenteismo statunitense. Il nuovo dinamismo dell'azione internazionale dell'Italia era anche una risposta alla crisi di *leadership* di Washington in seno al Blocco occidentale manifestatasi durante la presidenza di Lyndon Johnson. Il successore di questi alla Casa Bianca, Ri-

⁵⁰ A. MORO, Discorso, 18 marzo 1965, in ID., *Scritti e discorsi. Volume Terzo*, cit., p. 1783 e ss.; ID., Discorso, 31 gennaio 1969, in ID., *Scritti e discorsi. Volume Quinto*, cit., p. 2660-2661.

⁵¹ A. MORO, *Scritti e discorsi. Volume Quarto*, cit., p. 2339.

⁵² A. MORO, *Discorsi parlamentari (1963-1977)*, cit., vol. II, p. 1415, discorso del 28 ottobre 1969.

⁵³ A. MORO, *Scritti e discorsi. Volume Quarto*, cit., p. 2459.

chard Nixon, uomo dell'Ovest californiano, si presentava agli occhi italiani come un politico abile e determinato, ma certo un po' disinteressato e distratto verso le questioni europee, in quanto fortemente impegnato a risolvere i problemi interni e la difficile situazione indocinese⁵⁴. Per far fronte all'indebolimento statunitense Moro – facendo proprie le idee di Roberto Ducci, suo direttore generale agli Affari Politici – giudicava cruciale il rafforzamento politico dell'Europa, all'interno della quale l'Italia doveva cercare di svolgere un ruolo di primo piano. A suo avviso, la creazione di una collaborazione politica con gli Stati vicini, «anche se neutrali e non allineati», e l'intensificazione dei rapporti con le Nazioni del Mediterraneo⁵⁵ erano momenti cruciali della politica estera italiana, che doveva mirare a sfruttare il processo di distensione internazionale per garantire un nuovo ruolo all'Italia, sorta di ponte fra Europa occidentale, Paesi europei comunisti o non allineati e Stati nordafricani e mediorientali.

Moro era un politico realista e spregiudicato, abilissimo nello stringere rapporti e nel mediare fra punti di vista e interessi diversi: queste caratteristiche lo avevano portato alla guida del Paese e lo spingevano a tenere strettamente correlate politica estera con quella interna. È giusto sottolineare l'importanza del rapporto fra politica estera ed interna nell'azione di Moro: una politica estera di miglioramento dei rapporti con il blocco sovietico e i Paesi asiatici e africani facilitava il dialogo fra partiti democratici e comunisti in Europa occidentale, il che semplificava la realizzazione del disegno che Moro coltivò negli anni Settanta di cooptare progressivamente il Partito comunista italiano nell'area governativa (per usare il linguaggio di Moro, assicurare la partecipazione del PCI alla “dialettica democratica”) al fine di creare

⁵⁴ Sulla percezione italiana degli Stati Uniti negli anni Sessanta e Settanta: E. ORTONA, *Anni d'America. La diplomazia 1953-1961*, Bologna, 1986; ID., *Anni d'America. La cooperazione 1967/1975*, Bologna, 1989; L. NUTI, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra. Importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Bari-Roma, 1999; ID., *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, Bologna, 2007; V. BOSCO, *L'amministrazione Nixon e l'Italia. Tra distensione europea e crisi mediterranee (1968-1975)*, Roma, 2009; L. MONZALI, *Mario Toscano e la politica estera italiana nell'era atomica*, cit.

⁵⁵ A. MORO, *Le linee politiche e programmatiche della DC*, 3 giugno 1969, cit., p. 2762.

un nuovo assetto del sistema politico che permettesse di affrontare la grave crisi sociale ed economica che sconvolgeva la società italiana.

Nello statista pugliese vi era una visione non statica dell'assetto politico europeo, da lui considerato un sistema in mutamento, con una pluralità di soggetti e protagonisti, al cui interno l'Italia doveva essere elemento attivo. Tuttavia, egli presentava l'*Ostpolitik* italiana soprattutto come un fattore di stabilizzazione dello status quo europeo, che non minacciava gli interessi dell'Unione Sovietica e del comunismo internazionale: a suo avviso, «la politica del roll back[,] dello “spingere indietro” le frontiere del comunismo, quale fu professata, sia pure a parole e per fronteggiare l'aggressività russa, da Foster Dulles negli anni '50», non era più realistica e realizzabile⁵⁶. Moro considerava condizione fondamentale per il miglioramento dei rapporti con i Paesi comunisti l'accettazione reciproca «delle complesse realtà politiche e non solo territoriali che costituiscono il tessuto connettivo dell'Europa di oggi»⁵⁷: ciò significava ovviamente il riconoscimento italiano della legittimità politica dei regimi comunisti dell'Europa orientale. Certamente, secondo lo statista italiano, affinché la distensione avesse successo era fondamentale il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali da parte di tutti gli Stati europei. Il politico pugliese affermò pubblicamente la sua solidarietà ideale con coloro che si battevano per i diritti di libertà individuale nel blocco comunista⁵⁸: ma era compatibile tale simpatia con la conclusione di accordi internazionali con i regimi comunisti oppressori? La risposta di Moro era affermativa: lo statista pugliese giustificava la politica italiana di amicizia verso i Paesi dell'Est dichiarandosi convinto che la distensione fra i due blocchi favorisse la liberalizzazione interna ai Paesi comunisti aiutando il rafforzamento delle correnti moderate in seno ai partiti comunisti⁵⁹. Di fatto, però, l'apparente acquiescenza dei governi di Roma verso la re-

⁵⁶ A. MORO, *Scritti e discorsi. Volume Quinto: 1969-1973*, cit., p. 2757, discorso del giugno 1969.

⁵⁷ A. MORO, *Discorsi parlamentari (1963-1977)*, cit., vol. II, p. 1451, discorso del 23 luglio 1971.

⁵⁸ A. MORO, *Scritti e discorsi. Volume Quinto: 1969-1973*, cit., p. 3098 ss., discorso del 27 settembre 1973.

⁵⁹ *Ivi*, p. 2760, discorso del giugno 1969.

pressione politica dei regimi comunisti contro i dissidenti dava alla politica orientale dell'Italia una forte ambiguità, che prestava il fianco alle accuse dei critici che denunciavano la connivenza dell'Italia con regimi totalitari e oppressivi; d'altronde, era un'ambiguità forse inevitabile ed indispensabile al fine di creare spazi economici e culturali per l'Italia in seno agli Stati comunisti.

Come noto, Aldo Moro ebbe un ruolo importante nella definizione dell'atteggiamento e del ruolo dell'Italia di fronte al progetto di una Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa lanciato dai sovietici fin dalla metà degli anni Sessanta. La proposta sovietica di una Conferenza europea per la sicurezza lanciata nel marzo 1966 in occasione del Congresso dei partiti comunisti a Mosca aveva suscitato un vivace dibattito in seno alla classe dirigente italiana. Se leader socialisti come Pietro Nenni erano stati fin da subito fortemente a favore, in atlantisti come il Segretario Generale della NATO Manlio Brosio e il presidente della Repubblica Saragat vi erano dure obiezioni verso tale iniziativa: a parere di Brosio⁶⁰, il progetto di Conferenza europea era un tentativo sovietico di dissolvere l'Alleanza atlantica, di cacciare gli Stati Uniti dal continente e di conquistare l'egemonia assoluta in tutta Europa. Come abbiamo visto, pure in seno alla diplomazia italiana, vi erano forti timori. Secondo Pietro Quaroni, i russi sovietici volevano da questa Conferenza il riconoscimento «completo, preciso e “notarile”, della situazione quale si è creata dalla II Guerra mondiale»⁶¹ e della dottrina Brežnev sul diritto d'intervento nei Paesi socialisti, e gli Stati europei sembravano essere incapaci di contrapporre alcunché a tale pressione diplomatica e propagandistica. A parere di Luca Pietromarchi e di Attilio Cattani, i sovietici desideravano con questo progetto di negoziato paneuropeo impedire il rafforzamento e l'allargamento del processo di unificazione europea che si stavano concretizzando con l'ingresso del Regno Unito nella Comunità Economica Europea⁶². Il forte riavvicinamento sovietico-statunitense a partire dalla fine degli

⁶⁰ M. BROSIO, *Diari NATO 1964-1972*, Bologna, 2011, p. 354.

⁶¹ *Il patto di sicurezza europea e la conferenza per la sicurezza e la cooperazione*, in *Dialoghi diplomatici*, n. 27, 1970, intervento di Pietro Quaroni, p. 23-26, citazione p. 24.

⁶² *Ivi*, interventi di Luca Pietromarchi e Attilio Cattani, p. 29-36, 36-27.

anni Sessanta convinse però tutti che la Conferenza sulla sicurezza fosse un processo inevitabile e potesse essere un'occasione per il rafforzamento internazionale dell'Italia.

La distensione offrì l'opportunità di provare a costruire e definire un insieme di regole condivise di funzionamento delle relazioni intereuropee. Ovviamente dietro la definizione di un nuovo ordine europeo vi erano contrastanti ambizioni e progetti politici da parte dei vari Stati. Fra gli anni Sessanta e Settanta in seno alla diplomazia e alla classe politica italiane presero sviluppo nuove strategie di politica estera fondate sul concetto di sicurezza condivisa, che, oltre alla dimensione militare e territoriale, cercavano di tenere conto anche delle dimensioni economiche, culturali e ideologiche della sicurezza. Partendo dall'idea dei pluralismi nazionali, politici e ideologici come elementi fondanti dell'identità dell'Europa, si prese atto della legittimità dei diversi interessi nazionali e di sicurezza degli Stati e si fece lo sforzo di trovare forme di conciliazione. In questa prospettiva di sviluppare una strategia che affermasse una nuova idea di sicurezza condivisa, in seno alla politica italiana verso l'Europa centro-orientale assunse una forte rilevanza la volontà di definire e chiudere i conflitti confinari che contrapponevano da molti decenni l'Italia alla Jugoslavia e all'Austria. La soluzione del conflitto altoatesino e di quello dell'Alto Adriatico fu parte dello sforzo della diplomazia italiana di pensare in modo nuovo l'ordine politico europeo, sviluppando nuove percezioni della sicurezza statale che collegassero la definizione dei confini politici alla protezione delle minoranze e della risoluzione dei conflitti nazionali, in cui la stabilizzazione politica dei confini doveva essere accompagnata dall'apertura delle frontiere, dal diffondersi di una maggiore libertà di circolazione e dal rafforzarsi della cooperazione economica e culturale fra gli Stati frontalieri. Sulla base di compromessi politici che assicuravano la sicurezza militare e territoriale degli Stati vicini e confinanti diveniva possibile una più fruttuosa e completa tutela dei diritti delle minoranze religiose e nazionali e una maggiore libertà per i singoli individui.

4. *Un interprete conservatore cattolico dell'Ostpolitik italiana. Giulio Andreotti e il rilancio delle relazioni italo-sovietiche*

A partire dall'inizio degli anni Settanta Giulio Andreotti emerse in seno alla classe dirigente italiana come uno dei politici più interessati ai problemi di politica estera. Il deputato democristiano romano era stato ministro della Difesa dal 1959 al 1966⁶³, ma iniziò a manifestare con una certa decisione un proprio pensiero di politica internazionale solo quando diventò un importante leader politico nazionale. Segnale dell'aumento di peso del deputato romano fu il fatto che per la prima volta nell'estate del 1970 Andreotti fu incaricato di formare un governo, incarico che però non ebbe esito positivo⁶⁴. L'ascesa di Andreotti alla Presidenza del Consiglio si realizzò comunque due anni dopo, nel 1972. Ormai la crisi politica interna italiana aveva cominciato a manifestarsi sempre più chiaramente⁶⁵. Le forze del centro-sinistra non sembravano avere l'energia e il vigore per fare fronte alla destabilizza-

⁶³ Sulla sua attività come ministro della Difesa alcuni accenni in: E. DI NOLFO, *Giulio Andreotti e la politica estera italiana: alcuni aspetti*, in M. BARONE, E. DI NOLFO (a cura di), *Giulio Andreotti. L'uomo, il cattolico, lo statista*, Soveria Mannelli, 2010, p. 207 e ss. Si veda anche il tentativo, solo parzialmente riuscito, di biografia di Andreotti compiuto da T. BARIS, *Andreotti, una biografia politica. Dall'associazionismo cattolico al potere democristiano (1919-1969)*, Bologna, 2021.

⁶⁴ Nel suo diario, nel luglio 1970, commentando la possibile formazione di un governo guidato da Andreotti, Pietro Nenni ci ha lasciato un giudizio acuto sul politico romano e sulle ragioni della sua ascesa. A parere del leader socialista, Andreotti era «un uomo intelligente e astuto, anzi, furbo»: «Andreotti è passato per tutti i ministeri, compresi gli Interni e la Difesa e ovunque ha lasciato un segno di operosità e di impegno. La sua "dote" è il controllo e il dominio della burocrazia e del sottogoverno. Uomo di destra, oggi sembra benevolmente accolto a sinistra per qualche furbesco gioco di assemblea a Montecitorio. È stato per venti anni una delle nostre bestie nere, financo al di là del giusto. Il suo avvento aprirebbe l'epoca non già all'autorità politico-morale, ma a un particolare tipo di abilità, un poco alla Fouché. Ha certamente molte carte nel suo gioco e le giocherà con metodo»: P. NENNI, *I conti con la storia. Diari 1967-1971*, Milano, 1983, p. 489.

⁶⁵ Sulla situazione interna italiana a partire dalla fine degli anni Sessanta: A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1942 al 1992*, Bologna, 1993, p. 223 e ss.; P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, 1991, p. 354 e ss.; P. CRAVERI, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Torino, 1995.

zione sociale e politica che sconvolgeva il Paese, fra le proteste sindacali e studentesche e l'aggravarsi progressivo della violenza politica dell'estrema destra e dell'estrema sinistra, con le inquietanti rivolte di Reggio Calabria e L'Aquila che sembravano indicare una crisi dell'autorità dello Stato. All'inizio del 1972 il nuovo presidente della Repubblica, Giovanni Leone, affidò ad Andreotti l'incarico di formare un nuovo governo con il mandato di guidare il Paese ad elezioni politiche anticipate. Le elezioni parlamentari del maggio 1972, con esiti deludenti per le forze governative e una crescita della destra missina, convinsero la Democrazia Cristiana a compiere una scelta centrista e a costituire un governo sempre guidato da Andreotti e con la partecipazione dei liberali. Moro si oppose alla strategia centrista e rifiutò l'incarico di ministro nel nuovo esecutivo, lasciando nel giugno del 1972 la guida della Farnesina all'esponente emiliano della destra democristiana, Giuseppe Medici⁶⁶. Va detto che Andreotti e Medici continuarono le direttive di base della politica estera italiana⁶⁷, fondate

⁶⁶ Fra il 1972 e il 1973 il principale collaboratore tecnico di Andreotti nel campo della politica internazionale fu il suo consigliere diplomatico Andrea Cagiati. Nato a Roma ma originario di una famiglia di proprietari terrieri senesi, Cagiati era un vecchio amico personale di Andreotti: i due si erano conosciuti negli anni del dopoguerra, quando Cagiati era stato uno dei fondatori della Democrazia Cristiana senese nonché suo vicepresidente provinciale. Nel 1948, però, aveva preferito abbandonare la politica ed era entrato in diplomazia. Nelle sue memorie Cagiati ci ha lasciato un'analisi penetrante del modo di lavorare di Andreotti come Presidente del Consiglio: «Andreotti ha un modo molto personale di esercitare il potere, sdrammatizzando i problemi con sorridente ironia, gestendo il lavoro quotidiano quasi sottovoce, senza manifestare né esitazioni né perplessità e mantenendo una grande riservatezza nelle sue reazioni ed intenzioni, che non ama esternare né discutere. Spesso era perciò difficile rendersi conto di cosa pensasse realmente e di cosa stesse per decidere di volta in volta di fronte agli innumerevoli problemi, piccoli e grandi, che approdavano quotidianamente al suo tavolo; comunque, dopo aver consultato di volta in volta e singolarmente (niente "team work" né "brainstorming" nella sua tecnica decisionale) collaboratori ed esperti, celando loro accuratamente le proprie personali opinioni, quando una decisione era maturata essa veniva comunicata in modo chiaro e lineare e l'argomento era chiuso»: A. CAGIATI, *I sentieri della vita. Ricordi di un diplomatico*, Roma, 1990, p. 140. Terminato il periodo di governo di Andreotti Cagiati fu nominato ambasciatore a Vienna, incarico che svolse dal 1973 al 1980. Oltre alle memorie, di Cagiati utili anche: A. CAGIATI, *Scritti di politica estera 1944-1991*, Firenze, 1991-1993, tre voll.

⁶⁷ Sulla politica estera del governo Andreotti fra il 1972 e il 1973: G. ANDREOTTI,

sull'alleanza con gli Stati Uniti e sulla cooperazione europea, unite alla ricerca di buoni e cordiali rapporti con l'Unione Sovietica e i Paesi del blocco sovietico. Come Moro, pure Andreotti s'impegnò per migliorare i rapporti con la Jugoslavia e con l'Austria.

In un discorso alla Camera il 4 luglio 1972 Andreotti presentò il proprio programma di governo e spiegò quelle che lui riteneva le direttive della politica estera italiana da perseguirsi⁶⁸. Il Presidente del Consiglio si dimostrò un convinto sostenitore della distensione. L'Italia doveva avere come obiettivi primari la ricerca e la salvaguardia della pace attraverso il sostegno allo sviluppo socio-economico e al raggiungimento della garanzia della sicurezza. Bisognava impegnarsi a realizzare la CSCE e a intensificare i rapporti con l'Unione Sovietica e gli altri Paesi dell'Europa orientale per favorire una feconda convivenza fra tutti i popoli del continente europeo, basata sul piano rispetto dell'indipendenza degli Stati e dei diritti dell'uomo. Dal dialogo fra Est e Ovest si poteva sperare nella riduzione delle spese militari e nel mantenimento dell'equilibrio delle forze, nonché nel miglioramento dei rapporti fra i popoli europei⁶⁹.

Il diario di Andreotti conferma il suo forte interesse per le relazioni internazionali, con la sua ricerca di contatti diretti con diplomatici e

L'URSS vista da vicino, Milano, 1988; ID., *Gli USA visti da vicino*, Milano, 1989; *Anuario di Politica Internazionale (1973)*, Bari, 1976, vol. XXVI, p. 3-28; E. ORTONA, *Anni d'America. La cooperazione 1967/1975*, Bologna, 1989, p. 373 e ss.; L. MONZALI, *Giulio Andreotti e le relazioni italo-austriache 1972-1992*, Merano, 2016; V. BOSCO, *L'amministrazione Nixon e l'Italia. Tra distensione europea e crisi mediterranee (1968-1975)*, Roma, 2009; A. VARSORI, *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2022; S. TAVANI, *L'Ostpolitik italiana nella politica estera di Andreotti*, in BARONE, DI NOLFO (a cura di) *Giulio Andreotti. L'uomo, il cattolico, lo statista*, cit., p. 243 e ss. Una valutazione tedesca del Ministro degli Esteri Giuseppe Medici in: Auswärtiges Amt, Berlin, Politisches Archiv, Zwischenarchiv, Bestand B 26, b. 441, Lahr al Ministero degli Affari Esteri, 18 agosto 1972. Si veda anche un'intelligente analisi della politica estera italiana nel 1972 in *Documents Diplomatiques Français, 1972*, Bruxelles-Berna, 2017, tomo 1, *Note de l'Ambassade de France, Politique étrangère de l'Italie*, giugno 1972, d. 274.

⁶⁸ G. ANDREOTTI, *Discorso alla Camera dei Deputati*, seduta del 4 luglio 1972, Atti parlamentari della Camera dei deputati, VI^a legislatura, Discussioni, p. 82-97, citazione p. 95.

⁶⁹ *Ibidem*.

politici stranieri⁷⁰. Sono questi gli anni in cui Andreotti si costruì il profilo di politico conservatore italiano fortemente favorevole alla costruzione di buone e cordiali relazioni con la Russia sovietica, e non a caso i rapporti con Mosca nel periodo di governo di Andreotti fra il 1972 e il 1973 fecero un salto di qualità con la conclusione del protocollo di consultazione sui maggiori problemi internazionali nell'ottobre 1972 e la firma di un importante accordo di cooperazione economica nel maggio 1973⁷¹. Fin dai primi anni Settanta Andreotti vide nell'intensificazione dei rapporti politici ed economici con l'Unione Sovietica e i Paesi comunisti satelliti un elemento importante per facilitare la stabilizzazione politica del continente europeo e per aumentare l'incisività della politica estera italiana. Egli seppe costruire un rapporto di collaborazione e fiducia con l'ambasciatore sovietico in Italia, Nikita Ryžov, che a sua volta si spese fortemente per l'approfondimento delle relazioni bilaterali fra Roma e Mosca. Ryžov convinse Andreotti che vi era la possibilità di potenziare ulteriormente la già esistente cooperazione commerciale ed economica italo-sovietica, ma che a tal fine occorreva porre un fondamento politico a ciò concludendo un accordo di collaborazione politica fra i due Stati⁷². Il viaggio di Andreotti e Medici a Mosca nell'ottobre 1972 pose le fondamenta per questo avvicinamento⁷³. Sulla rivista "Concretezza" Andreotti chiarì che obiettivo del viaggio era inserire l'Italia nel processo di di-

⁷⁰ G. ANDREOTTI, *I diari degli anni di piombo 1969-1979*, Milano, Solferino, 2021.

⁷¹ A proposito delle relazioni italo-sovietiche in quegli anni: L.V. FERRARIS (a cura di), *Manuale della politica estera italiana*, cit., p. 237-242; G. ANDREOTTI, *L'URSS vista da vicino*, cit.; B. BAGNATO, *Prove di Ostpolitik. Politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica (1958-1963)*, cit.; F. BETTANIN, *Le relazioni fra Italia e URSS nella prima fase della distensione*, in «Mondo contemporaneo», 2009, n. 2; A. SALACONE, *La diplomazia del dialogo. Italia e URSS tra coesistenza pacifica e distensione (1958-1968)*, Roma, 2017; F. BETTANIN, M. PROZUMENIKOV, A. ROCCUCCI, A. SALACONE, *L'Italia vista dal Cremlino. Gli anni della distensione negli archivi del Pcus 1953-1970*, Roma, 2015; MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1972. *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Roma, 1973, p. 408-422.

⁷² G. ANDREOTTI, *L'URSS vista da vicino*, cit., p. 78-79; ID., *I diari degli anni di piombo 1969-1979*, p., 177, 188.

⁷³ G. ANDREOTTI, *L'URSS vista da vicino*, cit., p. 83-108; T. FORCELLESE, *Il senso dei nostri limiti. Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, Milano, 2020, p. 28 e ss.

stensione in atto fra USA e URSS: si stavano creando nuovi equilibri mondiali, era necessario che il nostro Stato vi partecipasse e vi si integrasse pienamente per potere fare una politica estera più dinamica. Da qui l'importanza per Andreotti di essere attivi anche in seno alla CSCE, per sfruttare le opportunità di una posizione internazionale più buona del passato⁷⁴.

Andreotti arrivò a Mosca il 24 ottobre 1972⁷⁵ ed ebbe conversazioni con il Presidente del Consiglio dei Ministri Aleksej Kossyghin e il Presidente del Presidium del Soviet Supremo Nikolai Podgorny. Il Presidente del Consiglio italiano rimarcò che dopo la seconda guerra mondiale l'Italia aveva sempre perseguito una politica di pacifica collaborazione con tutti gli Stati del mondo, specialmente con i Paesi ex nemici quali URSS, Francia, Jugoslavia, anche allo scopo di «contribuire ad espandere le buone relazioni fra tutti i popoli, indipendentemente dalle loro ideologie politiche e dalle loro strutture sociali interne»⁷⁶. Vi era da parte italiana la volontà d'intensificare la cooperazione bilaterale con Mosca anche in una prospettiva di progresso e di azione comuni in seno alla CSCE: il governo di Roma dava importanza e attenzione ai diritti umani, ma non desiderava interferenze eccessive sulla vita interna degli Stati e vedeva la funzione della CSCE nel potenziare una concreta sicurezza collettiva e la cooperazione economica, culturale e umana paneuropea. Per Andreotti, la collaborazione con l'Unione Sovietica era della massima importanza per realizzare la pace in Europa sulla base di un equilibrio di forze⁷⁷. Il 26 ottobre 1972 Andreotti, Medici e i governanti sovietici firmarono un protocollo di consultazioni italo-sovietico e un trattato sulla navigazione mercantile⁷⁸. Il

⁷⁴ Testo riprodotto in T. FORCELLESE, *Il senso dei nostri limiti. Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, cit., p. 29-30

⁷⁵ MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1972. *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, cit., p. 408 e ss.; G. ANDREOTTI, *L'URSS vista da vicino*, cit.; T. FORCELLESE, *Il senso dei nostri limiti. Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, cit., p. 39 e ss.

⁷⁶ T. FORCELLESE, *Il senso dei nostri limiti. Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, cit., p. 40

⁷⁷ *Ivi*, p. 43.

⁷⁸ G. ANDREOTTI, *I diari degli anni di piombo 1969-1979*, p. 192; T. FORCELLESE, *Il senso dei nostri limiti. Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*,

protocollo di consultazioni⁷⁹ proclamava che, «nel desiderio di rafforzare e sviluppare i rapporti di amicizia e di fiducia reciproca fra i popoli dell'Italia e dell'Unione Sovietica, ispirati dal comune desiderio di collaborare al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, di attuare i principii e gli scopi della Carta delle Nazioni Unite, rilevando il costante ampliamento dei rapporti tra i due Paesi e ritenendo utile portare ad un livello più alto la collaborazione in tutti i campi, incluso quello politico», i due Stati concordavano di intensificare «le loro consultazioni sui maggiori problemi internazionali di interesse comune e sulle questioni concernenti le loro relazioni bilaterali» (articolo primo). Mediante tali consultazioni l'Italia e l'Unione Sovietica si proponevano di promuovere l'ulteriore sviluppo della collaborazione e delle relazioni in modo da migliorare la situazione internazionale, compiere progressi verso il disarmo, consolidare la distensione e la sicurezza in Europa (articolo secondo). Le consultazioni avrebbero potuto avere come oggetto le questioni internazionali che causavano tensioni nelle diverse parti del mondo, i problemi di comune interesse che erano considerati nelle organizzazioni internazionali, di cui entrambi i Paesi facevano parte, nonché ogni altro argomento a proposito del quale le parti convenivano circa l'utilità di scambiare le loro opinioni (articolo terzo). Qualora si fosse creata una situazione che, a giudizio di ambo le parti, costituiva una minaccia o una violazione della pace, o poteva provocare pericolose complicazioni internazionali, i governi italiano e sovietico si sarebbero messi «sollecitamente in contatto e cercheranno di raggiungere comprensione reciproca su che cosa possa essere fatto per migliorare la situazione» (articolo quattro). Quanto previsto nel protocollo non avrebbe inciso in alcun modo sugli obblighi internazionali anteriormente assunti dalle parti negli accordi cui esse partecipavano, né intendeva arrecare pregiudizio ad alcuno Stato terzo (articolo quinto). Le consultazioni avrebbero avuto carattere regolare a date stabilite d'intesa fra le parti e si sarebbero svolte a vari livelli, mentre le consultazioni tra i Ministri degli Affari Esteri o fra i loro

cit., p. 55 e ss.

⁷⁹ Il testo del protocollo di consultazioni italo-sovietico è edito in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1972. *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, cit., p. 416-417.

rappresentanti sarebbero avvenute «in linea di massima due volte l'anno, e qualora se ne presenti la necessità» (articolo sesto)⁸⁰.

Non può essere sottovalutata la rilevanza del protocollo di consultazioni nella storia della politica estera italiana. Esso fu un atto che diede una svolta alle relazioni bilaterali fra Roma e Mosca, che assunsero una cordialità e un'intensità sconosciute fino a quel momento. Nelle sue memorie Andrei Gromyko, Ministro degli Esteri sovietico, descrisse il protocollo del 1972 come un documento che «materializzava il desiderio dei due Paesi di portare a un livello più elevato i rapporti in tutti i campi, compreso quello politico»⁸¹.

Agli occhi di molti politici del centro-sinistra come Andreotti l'Unione Sovietica cessò di essere un avversario e divenne un partner internazionale con cui interagire e dialogare, e dal quale era possibile trarre forti vantaggi economici e politici. Gli scambi di vedute e gli incontri fra le due diplomazie si fecero più frequenti e amichevoli⁸². Le stesse relazioni commerciali fecero un salto di qualità intensificandosi fortemente: pochi mesi dopo la visita di Andreotti e la definizione di una base politica ai rapporti bilaterali, nel maggio 1973 vi fu la firma di un accordo di cooperazione economica italo-sovietico e negli anni successivi vi fu un approfondimento di tale collaborazione, con un crescente approvvigionamento italiano delle risorse energetiche sovietiche e forti acquisti di manufatti e prodotti italiani da parte di Mosca.

L'intensificazione delle relazioni con Mosca era possibile grazie al contesto internazionale favorevole, che vedeva gli stessi Stati Uniti approfondire la collaborazione con Mosca su vari temi della politica mondiale, e agli sviluppi della situazione europea, con gli Stati del blocco occidentale e quelli dell'alleanza filosovietica che accettavano di discutere insieme la definizione di regole comuni che definissero l'assetto politico del continente con il lancio di una Conferenza paneuropea, la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, che avrebbe avuto inizio formalmente con i preliminari di Helsinki nel novembre 1972.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ A. GROMYKO, *Memorie*, Milano, 1989, p. 216.

⁸² Si vedano ad esempio: Ducci a Carissimi Amici, 5 maggio 1975, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Roberto Ducci*, Roma, 1989, p. 193-195

Per Giulio Andreotti, l'evoluzione della politica internazionale imponeva il lancio della Conferenza sulla sicurezza europea, che era anche un tentativo dell'Europa di sviluppare una propria identità politica autonoma rispetto sia all'Unione Sovietica che agli Stati Uniti⁸³. Come dichiarò il politico romano al Presidente del Consiglio dei Ministri sovietico Kossyghin, per l'Italia la collaborazione con l'Unione Sovietica aveva la massima importanza per il mantenimento della pace in Europa fondata sull'equilibrio delle forze. Per l'Italia il rispetto dei diritti umani era un tema cruciale, così come l'intensificazione dei rapporti fra i popoli europei, e in particolare sul piano culturale e scientifico; in ciò stava la funzione della CSCE: nel realizzare il significato effettivo della sicurezza e lo sviluppo della cooperazione economica, culturale e umana paneuropea, senza interferenze eccessive nella vita interna degli Stati⁸⁴. Il 3 luglio 1973, in occasione dell'apertura dei lavori della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Andreotti ribadì che a suo avviso la CSCE era un fatto di straordinaria utilità ed importanza e che non bisognava farsi scoraggiare e frenare dalle difficoltà e gli inconvenienti:

Tutti sanno che vi sono difficoltà, che le differenze interne di ordinamento rimarranno tali, che le dittature e le democrazie possono solo parzialmente intendersi e collaborare. Ma è già scontato tutto questo e costituisce anzi un punto di partenza abbastanza pacifico. Si tratta di individuare bene l'area della cooperazione e di lavorare al suo concreto rafforzamento sviluppando il lavoro di Helsinki⁸⁵.

5. *La politica estera italiana e lo "spirito di Helsinki"*

Nell'estate 1973 l'esperimento della formula centrista e il governo

⁸³ Intervento Andreotti al Consiglio di Europa 16 maggio 1973, riprodotto in T. FORCELLESE, *Il senso dei nostri limiti. Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, cit., p. 66-67.

⁸⁴ T. FORCELLESE, *Il senso dei nostri limiti. Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, cit., p. 48.

⁸⁵ G. ANDREOTTI, *I diari degli anni di piombo*, cit., p. 244.

Andreotti ebbero termine. La Democrazia Cristiana si ricompattò e Moro abbandonò una posizione di opposizione interna concludendo con Fanfani il cosiddetto «patto di Palazzo Giustiniani», con il quale si decideva il ritorno ad una formula di governo di centro-sinistra e la nomina del politico aretino a Segretario del partito⁸⁶. Nel luglio 1973 si costituì un nuovo esecutivo di centro-sinistra guidato da Mariano Rumor. Moro accettò di tornare alla Farnesina, dove sarebbe rimasto fino alla fine del 1974. Nel dicembre dello stesso anno toccò al politico pugliese assumere la presidenza del Consiglio di un governo bicolore fondato sull'alleanza fra democristiani e repubblicani, con Ugo La Malfa come vicepresidente del Consiglio, mentre alla Farnesina giunse il leader dei dorotei Rumor. Il governo Moro sanciva l'inizio della realizzazione del disegno del politico pugliese di instaurare un dialogo e una collaborazione con la principale forza di opposizione, il PCI, e sarebbe durato fino al 1976⁸⁷.

Moro proseguì l'azione di potenziamento delle relazioni con gli Stati dell'Oriente europeo. La diplomazia italiana s'impegnò fortemente per consentire un esito positivo della Conferenza sulla sicurezza europea, iniziata formalmente con gli incontri preliminari di Helsinki (novembre 1972-luglio 1973), proseguita a Ginevra fra il settembre 1973 e il luglio 1975 e conclusasi a Helsinki con la firma dell'Atto fina-

⁸⁶ P. CRAVERI, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 522.

⁸⁷ Il 2 dicembre 1974 Moro presentò al Senato le linee programmatiche del governo da lui presieduto. Il suo discorso fu largamente incentrato su questioni di politica interna. In campo internazionale egli ribadì le linee d'azione dei governi precedenti, fondate sulla collaborazione atlantica ed europea, sulla distensione e sulla cooperazione con i Paesi del cosiddetto Terzo Mondo. Il Presidente del Consiglio era un convinto assertore del processo di distensione e della cooperazione multilaterale fra tutti gli Stati. Con grande favore vedeva lo svolgersi delle due grandi conferenze di Vienna e di Helsinki, per la reciproca riduzione delle forze armate in Europa centrale e per la sicurezza e la collaborazione in tutto il continente europeo. A tale riguardo volle riaffermare l'impegno passato e futuro dell'Italia affinché si tenesse conto dell'importanza della dimensione mediterranea nel processo di cooperazione intereuropea, poiché «la sicurezza e la collaborazione in Europa non possono essere dissociate del resto dalla sicurezza e collaborazione nel Mediterraneo, nel quale l'Europa ha la sua naturale proiezione politica ed economica»: A. MORO, Discorso, 2 dicembre 1974, in ID., *Discorsi parlamentari. Volume secondo*, cit., p. 1485-1519.

le il primo agosto 1975⁸⁸. Per rendere più efficace la propria azione negoziale, la diplomazia italiana puntò molto ad un'azione concertata con gli altri Stati della Comunità europea, usando in pieno la cosiddetta “Cooperazione politica europea”, ovvero l'istituzionalizzazione di

⁸⁸ Nei preliminari di Helsinki fu capo della delegazione italiana l'ambasciatore d'Italia in Finlandia Marco Favale e vicecapo delegazione Luigi Vittorio Ferraris. Nei negoziati di Ginevra capo della delegazione italiana fu l'ambasciatore Alessandro Farace e vicecapo Luigi Vittorio Ferraris, sostituito nella primavera del 1975 da Umberto La Rocca. Sulla partecipazione italiana ai negoziati della Conferenza di Helsinki: L. V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato. Helsinki-Ginevra-Helsinki 1972-75*, Padova, 1977; ID. (a cura di), *Manuale della politica estera italiana*, cit., p. 244 e ss.; R. GAJA, *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., p. 201 e ss.; F. ZILIO, *Roma e Bonn fra Ostpolitik e CSCE 1969-1975*, Roma, 2014; A. ROMANO, *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles, 2009. Utili anche le ricostruzioni di Giovanni Barberini sull'azione della Santa Sede, da cui traspare il ruolo dell'Italia: G. BARBERINI, *La diplomazia di mons. Agostino Casaroli*, Tricase, 2009; ID., *Pagine di storia contemporanea. La Santa Sede alla Conferenza di Helsinki*, Perugia, 2010. Sui negoziati che portarono all'Atto finale di Helsinki vi è molta documentazione diplomatica edita: *Documents on British Policy Overseas*, London, 1997-2001, serie III, voll. 2 e 3.; *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1994 e ss.; anni 1969-1975; *Documents Diplomatiques Français, 1972*, cit., due tomi; *Documents Diplomatiques Français, 1973*, Bruxelles-Bern, 2021, due tomi; *Foreign Relations of the United States 1969-1976*, Washington, 2007, vol. 39. Sulla ricca letteratura scientifica sulla genesi dell'Atto finale di Helsinki e la distensione europea nella prima metà degli anni Settanta ricordiamo solo: O. BANGE, P. VILLAUME (a cura di), *The Long Détente. Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe, 1950s-1980s*, Budapest-New York, 2017; A. ROMANO, F. ROMERO (a cura di), *European Socialist Regimes' Fateful Engagement with the West. National Strategies in the Long 1970s*, Londra, 2021; POUL VILLAUME, ODD ARNE WESTAD (a cura di), *Perforating the Iron Curtain: European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985*, Copenhagen, 2010; D. MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, London, 2009; V.M. ZUBOK, *A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, Chapel Hill, 2007; J.M. HANHIMÄKI, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Oxford, 2004; A. WENGER, V. MASTNY, C. NUENLIST (a cura di), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-75*, Londra, 2008; P. SCHLOTTER, N. ROPERS, B. MEYER (a cura di), *Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie*, Opladen, 1994; M. COTEY MORGAN, *The Final Act. The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War*, Princeton-Oxford, 2018.

forme di cooperazione politica fra i Ministeri degli Affari Esteri europei, con periodiche riunioni fra i Ministri degli Esteri, la creazione di un Comitato dei direttori degli Affari Politici dei Ministeri che avrebbe tenuto riunioni almeno quattro volte l'anno, consultazioni e informazioni reciproche fra le ambasciate, avviate a partire dalla fine del 1970. A parere di Roberto Ducci, direttore degli Affari Politici della Farnesina in quegli anni, la diplomazia italiana riuscì in pieno a usare il processo negoziale della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa⁸⁹, sfruttando il desiderio sovietico di far legalizzare le conquiste della Seconda guerra mondiale e la dottrina Brežnev, per aprire e intensificare le relazioni intereuropee:

Sfruttare questa possibilità negoziale – ha ricordato Ducci – per ottenere alcune prime aperture nel muro che recingeva la prigione dei popoli dell'Europa dell'Est, in modo da dare una mano a coloro che rifiutavano la separazione dell'Europa in due, era l'alternativa che proponevano ai governi europei, e attraverso di essi agli Stati Uniti, alcuni operatori della politica internazionale, fra cui chi scrive⁹⁰.

La delegazione italiana operò fortemente a favore della tutela dei diritti umani individuali, con particolare attenzione al tema della libertà religiosa. Furono i diplomatici italiani a proporre alla Conferenza il tema della mutabilità delle frontiere per libero consenso, iscritto poi nel primo dei dieci principi della Dichiarazione sui rapporti fra gli Stati firmatari (parte prima dell'Atto finale).

Come ha ricordato Ducci, «lo *junctim* fra il riconoscimento solenne delle frontiere della guerra (con la riserva di cui sopra) e una dichiarazione altrettanto solenne del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con l'aggiunta di talune precisazioni nel settore umanitario (contatti fra le persone) e in altri (informazione, educazio-

⁸⁹ Per una visione italiana della Conferenza per la sicurezza europea: L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato. Helsinki-Ginevra-Helsinki 1972-75*, Padova 1977; ID., a cura di, *Manuale della politica estera italiana*, cit., p. 244 e ss.; R. GAJA, *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., p. 201 e ss.; G. FINOCCHIARO, *La Conferenza per la Sicurezza europea. Il dibattito internazionale fino al 1972*, Padova, 1972.

⁹⁰ R. DUCCI, *I Capintesta*, cit. p. 72.

ne, cultura) fu tenacemente proposto e difeso dall'Italia con l'appoggio dell'Olanda, del Belgio e, in campo NATO, del Canada»⁹¹. Forte fu anche l'azione italiana per il coinvolgimento di alcuni Paesi mediterranei nella seconda fase della CSCE e il riconoscimento in una speciale dichiarazione del collegamento fra sicurezza europea e sicurezza mediterranea⁹². Aldo Moro, in quanto Presidente del Consiglio italiano e presidente in esercizio del Consiglio delle Comunità europee, fu uno dei firmatari dell'Atto finale della Conferenza di Helsinki (1° agosto 1975)⁹³. Ad Helsinki il 30 luglio tenne un discorso con il quale volle ribadire il sostegno italiano alla distensione in Europa, da lui ritenuta un processo dinamico e in divenire⁹⁴. L'Atto finale, a suo avviso, non cristallizzava la realtà politica, ma riaffermava un certo numero di principi e di valori che dovevano regolare e ispirare la convivenza internazionale. Moro volle riaffermare in questa sede la stretta connessione che egli percepiva fra Europa e area del Mediterraneo e rivendicò il ruolo dell'Italia nella riflessione che in seno alla Conferenza si era sviluppata sui temi mediterranei. I principi e lo spirito che animavano la partecipazione italiana alla cooperazione paneuropea quale sancita dall'Atto di Helsinki avrebbero ispirato i rapporti dell'Italia con i Paesi «di una regione del mondo che sta particolarmente a cuore all'Italia per evidenti motivi di vicinanza geografica, di tradizione storica, di affinità culturale e per un'ampia gamma di interessi comuni: il Mediterraneo»⁹⁵.

La volontà del governo di Roma di stabilizzare politicamente il continente europeo e contemporaneamente di accelerare le relazioni economiche, culturali e sociali fra i vari Stati dei due blocchi, spinse l'Italia a chiudere la controversia confinaria con la Jugoslavia comunista⁹⁶. Nella prospettiva della diplomazia italiana, l'approccio verso la

⁹¹ R. DUCCI, *Helsinki rivisitata sulla via di Belgrado*, in FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato. Helsinki-Ginevra-Helsinki 1972-75*, cit., p. XI-XXIII, citazione p. XVIII.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ *Foreign Relations of the United States 1969-1976*, cit., vol. 39, d. 318.

⁹⁴ A. MORO, *Sicurezza e cooperazione in Europa*, in ID., *Scritti e discorsi. Volume sesto: 1974-1978*, cit., p. 3346-3350.

⁹⁵ *Ivi*, p. 3348.

⁹⁶ Sui rapporti italo-jugoslavi negli anni Settanta: L. MONZALI, *Gli italiani di Dal-*

Jugoslavia comunista era esemplificativo di come l'Italia intendeva applicare lo spirito di Helsinki:

Il caso jugoslavo – rilevò Alessandro Farace – è esemplificativo perché molte delle istanze contenute nell'Atto finale hanno fatto parte della problematica relativa ai rapporti fra l'Italia e la sua vicina orientale: convivenza aperta e costruttiva fra Paesi, indipendentemente dal loro sistema politico, economico e sociale; approccio consensuale alle vertenze confinarie; attraversamento della frontiera di milioni di cittadini nei due sensi, il che conferma la validità dell'assunto dell'Atto finale che i contatti umani e personali sono di massima importanza per determinare un clima favorevole alla distensione⁹⁷.

Come nel caso dell'Alto Adige, anche nella questione giuliana Moro si assunse la responsabilità di decidere la chiusura della controversia confinaria, nonostante gli alti costi politici per un partito come la Democrazia Cristiana, che correva il rischio di perdere i voti di molti esuli italiani dalla Venezia Giulia e dalla Dalmazia. Fu facilitato in questa scelta politica dal forte sostegno che pure il Partito comunista italiana dava ad una politica di miglioramento dei rapporti con la Jugoslavia di Tito⁹⁸. Per giustificare pubblicamente l'intesa con la Jugoslavia⁹⁹, Moro collegò i trattati italo-jugoslavi con la conclusione degli accordi di Helsinki. Poco dopo la firma dell'Atto finale di Helsinki, il Governo italiano fece diffondere sulla stampa la notizia della prossima conclusione dell'accordo italo-jugoslavo sui confini¹⁰⁰. Prima della firma l'esecutivo decise di chiedere il consenso delle Camere: il 1° ottobre Mariano Rumor, Ministro degli Esteri, e Moro, Presidente del Consiglio, spie-

mazia e le relazioni italo-jugoslave nel Novecento, Venezia, 2015.

⁹⁷ A. FARACE, Introduzione, in FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato. Helsinki-Ginevra-Helsinki 1972-75*, cit., p. 3-9, citazione p. 7.

⁹⁸ S. PONS, *Berlinguer e la fine del comunismo*, Torino, 2006; M. GALEAZZI, *Togliatti e Tito. Tra identità nazionale e internazionalismo*, Roma, 2005.

⁹⁹ Sulla genesi diplomatica degli accordi di Osimo e una valutazione del loro contenuto: L. MONZALI, *Gli italiani di Dalmazia e le relazioni italo-jugoslave nel Novecento*, cit.

¹⁰⁰ F. BALZER, *Il trattato di Osimo (II)*, in *La Rivista dalmatica*, n. 3, 1981, p. 159 e ss.

garono in Parlamento i risultati dei negoziati con la Jugoslavia e le ragioni per la conclusione dei nuovi accordi. Secondo il politico pugliese, l'Italia otteneva vari vantaggi da un accordo territoriale con Belgrado, *in primis* «il riconoscimento esplicito e giuridicamente rilevante della linea di confine che, superata l'artificiosa escogitazione del territorio libero di Trieste, assegna, senza più alcuna riserva, la città giuliana all'Italia»¹⁰¹. A suo avviso, la fine del contenzioso italo-jugoslavo era un contributo alla pace e alla distensione in Europa¹⁰². Ottenuto un vasto consenso parlamentare, il governo decise di procedere alla firma degli accordi italo-jugoslavi, che definivano i confini fra i due Paesi in Istria e intorno a Trieste, il 10 novembre 1975¹⁰³.

Il disegno politico che stava all'origine dello sforzo della diplomazia italiana di chiudere il contenzioso sui confini era fondato anche sulla volontà dell'Italia di diventare punto di riferimento, "Paese cerniera"¹⁰⁴, nei rapporti fra i due blocchi nell'Europa danubiana e balcanica e di proporsi come partner privilegiato della Jugoslavia nel cammino

¹⁰¹ A. MORO, *Discorsi parlamentari*, cit., II, p. 1546-1550.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ La firma dei trattati di Osimo garantiva definitivamente la sovranità dell'Italia su Trieste e rispondeva ad alcuni interessi ed esigenze della politica estera italiana, come furono sottolineati posteriormente dall'ambasciatore Giuseppe Walter Maccotta, fra i negoziatori delle intese italo-jugoslavi come rappresentante italiano a Belgrado. A parere di Maccotta, tre erano le principali ragioni per riconoscere la sovranità jugoslava sulla Zona B: «A) Era un preciso interesse nazionale italiano che la Jugoslavia non allineata ed autogestita, schermo territoriale ed ideologico verso l'URSS in epoca di Guerra Fredda, non fosse indebolita, specie dopo la morte di Tito, da una questione di frontiera aperta con l'Italia, che avrebbe potuto essere utilizzata da forze destabilizzanti favorevoli ad un riavvicinamento con l'URSS il Patto di Varsavia; B) il problema della Zona B era stato risolto, a tutti gli effetti pratici e come una delle conseguenze della guerra perduta, sin dal 1954 col M.I.L. [Memorandum di Londra]; questo era anche il fermo pensiero dei nostri alleati atlantici e specie degli Stati Uniti, come disse chiaramente il segretario di Stato Kissinger al nostro ambasciatore Ortona durante la tensione italo-iugoslava del 1974; C) gli accordi di Helsinki (agosto 1975) avevano riconosciuto tutte le frontiere post-belliche dell'Europa e si sarebbero applicati, politicamente, anche alla linea di demarcazione»: G.W. MACCOTTA, *Osimo visto da Belgrado*, in *Rivista di studi politici internazionali*, n. 1, 1993, p. 63, cit. a p. 65.

¹⁰⁴ Una sofisticata riflessione sulla politica estera italiana verso la Jugoslavia in L. GARRUCCIO [L. INCISA DI CAMERANA], *Dopo Osimo: una nuova dimensione diplomatica*, in *Affari Esteri*, n. 33, gennaio 1977, p. 11-19.

che avrebbe dovuto portare quello Stato ad avvicinarsi e ad integrarsi nella Comunità Economica Europea. I confini italo-jugoslavi andavano definitivamente fissati, ma contemporaneamente anche resi più leggeri e permeabili per le persone, le imprese e le merci attraverso un'intensificazione della cooperazione regionale transfrontaliera. Nella strategia italiana, fondata sull'uso dell'economia e della cultura come strumenti di espansione della propria influenza in campo internazionale, la cooperazione fra gli Stati nazionali doveva essere accompagnata da un potenziamento delle relazioni fra le regioni frontaliere. Da qui l'iniziativa nel 1978 della creazione a Venezia della "Comunità di lavoro dei Länder, delle Regioni e delle Repubbliche delle Alpi orientali", denominata poi "Comunità Alpe Adria". Il gruppo costitutivo della Comunità fu composto dalle regioni italiane del Veneto e del Friuli-Venezia Giulia, dalle Repubbliche popolari di Croazia e di Slovenia e dai Länder austriaci di Carinzia, Stiria e Austria Superiore¹⁰⁵. La Comunità Alpe Adria, vecchia idea del cancelliere austriaco Kreisky, appoggiata dall'Italia, s'inseriva perfettamente nel disegno di integrazione economica Est-Ovest alla base dell'Atto finale di Helsinki e degli accordi di Osimo, che miravano a valorizzare la funzione delle regioni periferiche dell'Italia del Nord-Est, facilitare le relazioni commerciali ed economiche italo-jugoslave e aumentare l'influenza italiana in seno ad uno Stato jugoslavo sempre più vicino alla CEE¹⁰⁶.

In un contesto di stabilizzazione della distensione europea, a partire dal 1973 prese progressivamente sviluppo la prassi di una costante e regolare consultazione politica fra Italia e Unione Sovietica, fatta di scambi di visite di ministri, diplomatici e militari dei due Paesi e accompagnata da sforzi di approfondire i rapporti culturali ed economici bilaterali. Nel febbraio 1974 il Ministro degli Esteri Gromyko venne a Roma, visita contraccambiata da Moro a Mosca nell'estate del 1974. Va detto che la diplomazia italiana non si faceva illusioni sul carattere bicefalo e ambiguo della politica estera sovietica. Nel 1974 l'ambasciatore italiano in URSS, Piero Vinci, segnalò ripetutamente che se,

¹⁰⁵ M. BUCARELLI, *La Slovenia nella politica italiana di fine Novecento: dalla disgregazione jugoslava all'integrazione euro-atlantica*, in M. BUCARELLI, L. MONZALI (a cura di), *Italia e Slovenia fra passato, presente e futuro*, Roma, 2009, p. 109 e ss.

¹⁰⁶ L. GARRUCCIO, *Dopo Osimo: una nuova dimensione diplomatica*, cit.

da una parte, Mosca desiderava approfondire la collaborazione con gli Stati occidentali e stabilizzare il continente europeo, dall'altra, persistevano le ambizioni egemoniche mondiali della Russia sovietica nonché la sua volontà d'imporre in Europa un ordine politico a lei favorevole¹⁰⁷. Obiettivo dell'Italia doveva essere comunque insistere nell'avvicinare le posizioni sovietiche alle proprie e aprire la società russa alle idee di libertà attraverso più intensi contatti umani e maggiore libertà di informazione: secondo il diplomatico italiano, riuscire a «passare e giungere in questa società chiusa qualche immagine scritta, verbale o cinematografica del mondo libero, sarebbe già una conquista»¹⁰⁸.

Segnale di un pieno consolidamento dei rapporti con l'Unione Sovietica, ormai non più considerata dai governanti italiani del centro-sinistra un nemico, ma piuttosto un partner politico ed economico sempre più utile ed importante, fu la visita di Stato in Russia del presidente della Repubblica Giovanni Leone dal 18 al 24 novembre 1975¹⁰⁹. In quella occasione furono firmate anche molte intese economiche bilaterali: gli accordi per la cooperazione economica per il quinquennio 1975-1979, il rinnovo dell'intesa per la fornitura di 20 milioni di tonnellate di greggio sovietico all'Italia per il quinquennio 1976-1980, accordi commerciali per la fornitura italiana di tubi di grande diametro alle aziende di Stato sovietiche¹¹⁰. La grande convergenza e sintonia fra i due Stati emergevano pienamente nel comunicato finale della visita¹¹¹, nel quale, al punto primo, l'Italia e l'URSS ribadivano l'importa-

¹⁰⁷ Vinci a Moro, 5 febbraio e 15 luglio 1974, rapporti cit. in T. FORCELLESE, *Il senso dei nostri limiti. Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, cit., p. 71-74, 84-86.

¹⁰⁸ Vinci a Moro, 15 luglio 1974, in T. FORCELLESE, *Il senso dei nostri limiti. Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, cit., p. 85.

¹⁰⁹ MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1975. *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, cit.; T. FORCELLESE, *Il senso dei nostri limiti. Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, cit., p. 88; G. ANDREOTTI, *L'URSS vista da vicino*, cit., p. 111-117.

¹¹⁰ T. FORCELLESE, *Il senso dei nostri limiti. Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, cit., p. 88.

¹¹¹ MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1975. *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, cit., p. 375-377.

tanza dei principi e degli obiettivi affermati dalla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa:

In tutti i settori delle loro relazioni esse rispetteranno e attueranno i principi delle relazioni fra Stati, nel modo in cui sono stati riaffermati dalla Conferenza, e realizzeranno tutte le misure dell'Atto finale della Conferenza di Helsinki che riguardano la sicurezza in Europa, la cooperazione nei campi dell'economia (scambi commerciali e cooperazione industriale), della scienza, della tecnica e della protezione dell'ambiente, nonché la cooperazione nei settori umanitari (contatti fra persone, informazioni, cooperazione e scambi nei settori della cultura e dell'istruzione). Esse sono anche convinte che il rafforzamento della sicurezza e l'intensificazione della cooperazione in Europa, destinati a svilupparsi attraverso l'attuazione effettiva dei principi e delle misure dell'Atto finale da parte di tutti i partecipanti, potranno favorire l'estensione di tale processo ad altre parti del mondo e in particolare al Mediterraneo. L'Italia e l'URSS faranno in modo, ciascuna per parte sua e in collaborazione fra loro, che nelle condizioni favorevoli attualmente esistenti in Europa la distensione sia un processo continuo e abbia un contenuto concreto, contribuendo alla soluzione dei problemi da cui dipende il rafforzamento della pace e della sicurezza dei popoli, lo sviluppo pacifico e indipendente di ogni Stato e la prevenzione delle situazioni di crisi¹¹².

Il comunicato ribadiva che l'Italia e l'URSS volevano rafforzare sempre più la loro collaborazione, sancita dal Protocollo del 1972, intesa ad approfondire la fiducia, la comprensione e il consenso fra i due Paesi. Avrebbero cercato di concertare i loro sforzi a favore della distensione e del miglioramento della situazione internazionale, con l'obiettivo che un ruolo costruttivo nella vita internazionale fosse svolto dalla collaborazione italo-sovietica, «senza pregiudizio degli obblighi assunti dalle Parti in base agli accordi internazionali cui esse aderiscono»¹¹³.

Negli anni successivi la dimensione economica assunse un ruolo

¹¹² *Ibidem.*

¹¹³ *Ibidem.*

sempre più centrale nelle relazioni italo-russo-sovietiche. Nel 1978 l'ambasciatore a Mosca, Giuseppe Walter Maccotta, rilevò che a partire dal 1973 l'ammontare degli scambi commerciali tra i due Paesi era quintuplicato. La grande liberalità nella concessione di prestiti all'URSS alimentava l'interscambio, con i crediti concessi dal governo di Roma che facilitavano l'acquisto sovietico di macchinari e installazioni industriali italiani ma comportavano anche rischi finanziari. Tuttavia, la Russia sovietica, a parere di Maccotta, era una buona opportunità per l'economia italiana in quanto ricca di materie prime e risorse energetiche di cui il nostro Paese aveva bisogno: era quindi meglio privilegiare l'URSS rispetto ad altri Paesi con minore credibilità finanziaria¹¹⁴.

Nella seconda metà degli anni Settanta le speranze della classe dirigente del centro-sinistra italiana che si realizzasse una duratura distensione nei rapporti fra sovietici e occidentali si rivelarono illusorie.

Perché il disegno di Moro e Andreotti di rendere l'Italia maggiormente autonoma sul piano internazionale fosse realizzabile era necessario che le relazioni fra le due grandi potenze, Unione Sovietica e Stati Uniti d'America, rimanessero buone ed orientate alla distensione; ma a partire dal 1975 i rapporti fra occidentali e sovietici cominciarono a deteriorarsi sempre più. Il riesplodere della rivalità fra le grandi potenze in Africa e in Asia, la decisione sovietica di stanziare nuovi missili di gittata media, gli SS-20, puntati verso l'Europa occidentale e la dura reazione occidentale, l'intervento sovietico in Afghanistan e la repressione dei militari polacchi contro il movimento sindacalista *Solidarnosc*, provocarono la fine della distensione in Europa e il risorgere di una forte conflittualità fra blocco filosovietico e Stati occidentali¹¹⁵.

¹¹⁴ Maccotta a Forlani, 6 aprile 1978, cit. in T. FORCELLESE, *Il senso dei nostri limiti. Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, cit., p. 154-155.

¹¹⁵ Sul riesplodere della rivalità fra potenze occidentali e blocco sovietico nella seconda metà degli anni Settanta: R.L. GARTHOFF, *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, 1994, p. 489 e ss.; R.C. THORNTON, *The Nixon Kissinger Years: The Reshaping of American Foreign Policy*, New York, 1989, p. 356 e ss.; C. PINZANI, *Da Roosevelt a Gorbaciov. Storia delle relazioni fra Stati Uniti e Unione Sovietica nel dopoguerra*, Firenze, 1990; H. KISSINGER, *Years of Renewal. The concluding volume of his Memoirs*, New York, 1999; H. SCHMIDT, *Uomini al potere*, Milano, 1987; R.G. PATMAN, *The Soviet Union in the*

In un contesto internazionale non più propizio alla collaborazione fra i blocchi, la politica estera dell'Italia fu costretta a riallinearsi in parte a quella dei grandi Paesi dell'Alleanza atlantica, mirante a contenere un possibile espansionismo sovietico in Europa.

Ciò nonostante, il governo di Roma cercò di preservare rapporti cordiali con Mosca anche in piena ripresa della Guerra Fredda. Giulio Andreotti, tornato Presidente del Consiglio nell'estate del 1976 alla guida di un governo che si fondava sulla formula della solidarietà nazionale, ovvero un esecutivo di centro-sinistra con il sostegno esterno del PCI¹¹⁶, s'impegnò fortemente a mantenere un rapporto positivo con i sovietici, che ormai lo consideravano un grande amico della Russia sovietica¹¹⁷. Per Andrei Gromyko, Giulio Andreotti era un politico occidentale e capitalista franco e sincero, che aveva la volontà di pervenire a un avvicinamento delle posizioni fra Italia e Unione Sovietica:

Tutti i miei incontri con Andreotti – ricorda Gromyko nelle sue memorie – a Roma, Madrid, Stoccolma, e ancora a Mosca – sono stati sempre caratterizzati da un'atmosfera di concretezza e sincerità. Impressionava il fatto che Andreotti, in qualunque veste parlasse – di Presidente del Consiglio, di Ministro degli Esteri o di alto rappresentante del parlamento – non si limitava a esporre le posizioni dell'Italia,

Horn of Africa. The Diplomacy of Intervention and Disengagement, Cambridge, 1990, p. 136 e ss.

¹¹⁶ Sulla nascita del governo Andreotti nel 1976: P. CRAVERI, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 638 e ss.; M. PINI, *Craxi. Una vita, un'era politica*, Milano, 2006, p. 110 e ss. Ministro degli Esteri dei governi di solidarietà nazionale fu Arnaldo Forlani. Alcuni accenni alla sua attività in A. FORLANI, *Potere discreto. Cinquant'anni con la Democrazia Cristiana*, Venezia, 2009. Sulla politica estera italiana nella seconda metà degli anni Settanta: G. ANDREOTTI, *Diari 1976-1979. Gli anni della solidarietà*, Milano, 1981, p. 19; ID., *L'URSS vista da vicino*, cit.; ID., *Gli USA visti da vicino*, cit.; ID., *Volti del mio tempo. Personaggi della storia, della politica, della Chiesa*, Cinisello Balsamo, 2000, p. 66-71; ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, *L'Italia nella politica internazionale (1976-1977)*, Milano, 1978; ID., *L'Italia nella politica internazionale (1977-1978)*, Milano, 1979.

¹¹⁷ V. CLEMENTE, E. DUNDOVICH, *Dalla segreteria alla presidenza del Consiglio. La riscoperta della dimensione internazionale dell'Italia e il rapporto privilegiato con i Paesi d'oltrecortina*, in A. VARSORI, G. ACQUAVIVA (a cura di) *Craxi e il ruolo dell'Italia nel sistema internazionale*, Bologna, 2022, p. 347.

ma si sforzava costantemente di comprendere il proprio interlocutore. E questa non è certo l'ultima delle sue qualità. Parlare con lui è stato sempre un piacere per me. E anche quando i nostri punti di vista non coincidevano, gli scambi di idee avvenivano comunque sotto il segno del desiderio di giungere a una forma di convergenza, cosa che non di rado riusciva¹¹⁸.

In una missiva del 20 ottobre 1976 indirizzata a Brežnev¹¹⁹ Andreotti rilevò il buono stato delle relazioni bilaterali e il loro sviluppo su vari piani. La visita di Leone in URSS aveva consolidato i rapporti, all'interno dei quali la CSCE aveva un'importanza fondamentale, in quanto l'Atto finale di Helsinki indicava le linee di condotta per l'ulteriore sviluppo di tale processo verso l'intensificazione dei rapporti interstatali e dell'approfondimento dei contatti fra i popoli europei. In occasione di una sua nuova visita a Roma fra il 22 e il 26 gennaio 1979¹²⁰, Gromyko espresse apertamente l'apprezzamento sovietico per la volontà italiana di avere buoni rapporti con l'URSS, in autonomia anche dalla CEE e dagli Stati Uniti, e di non alimentare la tensione internazionale. Da parte sua Giulio Andreotti rimarcò la volontà dell'Italia di essere un ponte di dialogo fra i blocchi, nonché la sua determinazione nel proseguire la collaborazione economica con Mosca rimanendo parte del blocco occidentale¹²¹.

Questa attenzione verso l'Unione Sovietica di Andreotti, a capo di governi che fino al 1979 dipendevano dal sostegno politico del Partito comunista italiano, rispondeva certamente a suoi interessi personali di politica interna, ma anche ad una visione dell'Italia come Paese ponte fra i blocchi, che aveva interesse primario a preservare la pace e la sicurezza in Europa e a mantenere canali di dialogo fra le grandi potenze contrapposte da rivalità ideologiche e di potenza. Era un impegno

¹¹⁸ A. GROMYKO, *Memorie*, cit., p. 216.

¹¹⁹ Andreotti a Brežnev, 20 ottobre 1976, lettera citata in T. FORCELLESE, *Il senso dei nostri limiti. Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, cit., p. 114-115.

¹²⁰ T. FORCELLESE, *Il senso dei nostri limiti. Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, cit., p. 190-197.

¹²¹ *Ibidem*.

questo al dialogo e alla collaborazione paneuropea che avrebbe caratterizzato la politica estera dell'Italia anche nei decenni successivi, quelli della fine della Guerra Fredda e della creazione di un nuovo ordine europeo¹²².

¹²² Sull'attenzione di Andreotti verso l'Unione Sovietica negli anni Ottanta: M. BUCARELLI, S. PONS (a cura di), *Andreotti e Gorbačev. Lettere e Documenti 1985-1991*, Roma, 2021.

L'ITALIA E LA GENESI DELL'ATTO FINALE DI HELSINKI

Federico Imperato

1. L'Italia e le incertezze della sicurezza europea. Dal primo centro-sinistra organico alla «Primavera di Praga»

Il 1968 è ricordato in Italia come l'«anno degli studenti», per via delle manifestazioni di protesta organizzate da studenti medi e universitari che si avvicendarono in quell'anno, cui si aggiunsero, a partire dall'autunno, anche gli operai delle fabbriche. Erano il sintomo di un'inquietudine che pervadeva l'intera società italiana, rivelatrice delle diverse velocità a cui correvano il paese e le sue istituzioni. Probabilmente, erano anche il riflesso del fallimento dell'esperimento riformista del centro-sinistra, al governo dal dicembre del 1963, cui non era riuscito di approvare quelle riforme di struttura necessarie alla modernizzazione della politica, dell'economia, dell'amministrazione e della società italiana, e che venivano reclamate a gran voce, in piazza, dalla parte più attiva dell'opinione pubblica¹.

Le elezioni politiche del maggio di quell'anno sembrarono confermare le inquietudini che si stavano diffondendo nelle università e nelle scuole italiane. La netta sconfitta del Partito Socialista Unificato (PSU) – nato due anni prima dall'unione del Partito Socialista Italiano (PSI) di Pietro Nenni e del Partito Socialdemocratico Italiano (PSDI) di Giuseppe Saragat – bocciava l'evoluzione del centro-sinistra a partire dalla «calda» estate del 1964, quando i timori per una deriva autoritaria, rappresentata dalle voci di sovvertimento dell'ordine democratico trapelate in merito al «piano Solo», elaborato dal generale Giovanni De Lorenzo e “coperto” dal presidente della Repubblica Antonio Se-

¹ Sul 1968 in Italia: P. CRAVERI, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Torino, 1995, pp. 345-487; E. DI NOLFO, *La repubblica delle speranze e degli inganni. L'Italia dalla caduta del fascismo al crollo della Democrazia Cristiana*, Firenze, 1996, p. 473-502; G. CRAINZ, *Il Paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Roma, 2003, p. 217-362.

gni, avevano ingessato qualsiasi esperimento riformatore nell'immobilismo².

Le proteste di massa che caratterizzarono la cronaca politica di quell'anno non furono una prerogativa solamente italiana. In quasi tutti i Paesi occidentali gli studenti, i giovani in generale, scesero in piazza non solo per rivendicare una università più moderna o migliori condizioni di lavoro, ma anche per protestare contro la «sporca guerra» del Vietnam, dove l'esercito statunitense, nonostante il massiccio dispiegamento di uomini e mezzi (che comprendeva anche l'uso di armi chimiche come il napalm), non riusciva a venire a capo della strenua resistenza del piccolo popolo vietnamita. Ma le piazze e le strade si riempirono anche a Praga, dove l'esperimento del «socialismo dal volto umano», lanciato da Alexander Dubček, fu represso nel sangue dai carri armati del Patto di Varsavia³.

Aldo Moro, uno degli uomini politici italiani più attento ai muta-

² Sugli anni del centro-sinistra, oltre alle opere citate nella nota precedente, cfr.: G. TAMBURRANO, *Storia e cronaca del centro-sinistra*, Milano, 1976; M. DI LALLA, *Storia della Democrazia Cristiana. Volume 3*, Casale Monferrato, 1982; G. BAGET BOZZO, G. TASSANI, *Aldo Moro. Il politico nella crisi 1962/1973*, Firenze, 1983, p. 285-336; F. MALGERI (a cura di), *Storia della Democrazia Cristiana. Volume 4: Dal centro-sinistra agli anni di piombo, 1962-1978*, Roma, 1989; U. GENTILONI SILVERI, *L'Italia e la nuova frontiera. Stati Uniti e centro-sinistra (1958-1965)*, Bologna, 1998; L. NUTI, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra. Importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Roma-Bari, 1999; P.L. BALLINI, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Roma, 2006; M. FRANZINELLI, *Il piano Solo. I servizi segreti, il centro-sinistra e il «golpe» del 1964*, Milano, 2010; P. PANZARINO, *Il centro-sinistra di Aldo Moro (1958-1968)*, Venezia, 2014.

³ Sulla «primavera di Praga»: G.H. SKILLING, *Czechoslovakia's Interrupted Revolution*, Princeton, 1976; K. WILLIAMS, *The Prague Spring and its Aftermath: Czechoslovak Politics, 1968-1970*, New York, 1997; M. KRAMER, *The Czechoslovak Crisis and the Brezhnev Doctrine*, in C. FINK, P. GASSERT, D. JUNKER (a cura di), *The World Transformed?*, New York, 1998, p. 111-174; ID., *The Prague Spring and the Soviet-Czechoslovak Crisis of 1968: Reform, Confrontation and Intervention in the Warsaw Pact*, New York, 2007; E. BETTIZZA, *La primavera di Praga. 1968. La rivoluzione dimenticata*, Milano, 2008; F. GUIDA (a cura di), *Era sbocciata la libertà? A quarant'anni dalla Primavera di Praga (1968-2008)*, Roma, 2008; S. FEDELE, P. FORNARO (a cura di), *La primavera di Praga. Quarant'anni dopo*, Soveria Mannelli, 2009; F. CACCAMO, P. HELAN, M. TRIA (a cura di), *Primavera di Praga, risveglio europeo*, Firenze, 2011; A. LAUDIERO, *La Primavera di Praga e le sue stagioni. Storia e storie*, Roma, 2018.

menti in atto nella società italiana e nel sistema politico internazionale, già alla guida dei governi di centro-sinistra dal dicembre 1963 e, quindi, considerato tra i principali sconfitti alle elezioni del maggio del 1968, visse gli avvenimenti di quell'anno straordinario con profondo travaglio, avviando un'approfondita riflessione politica. Le notizie che giungevano, oltre che dall'Italia, anche da molti altri Paesi del campo occidentale e dal blocco comunista, insieme ai mutamenti in atto in Africa e in Asia, con la definitiva crisi degli imperi coloniali europei, l'ascesa della Cina comunista e l'affermarsi dei nazionalismi filosocialisti nell'area del Mediterraneo e del Medio Oriente, imposero a Moro un'analisi dell'evoluzione politica internazionale in atto fortemente critica dell'assetto bipolare e delle "regole" della Guerra Fredda affermatesi alla conclusione del secondo conflitto mondiale. Il sistema politico internazionale si stava evolvendo, agli occhi dell'uomo politico democristiano, verso il multipolarismo e la proliferazione di diversi centri di potere, che rendevano più complessa una realtà internazionale solo parzialmente interpretabile con le categorie del bipolarismo e della politica di potenza, con cui Stati Uniti e Unione Sovietica si erano imposte come Paesi guida alla fine del secondo conflitto mondiale.

L'accelerazione e l'approfondimento, negli anni precedenti, del processo di distensione tra i due blocchi favoriva l'apertura di spazi sempre maggiori alla diplomazia multilaterale e alla cooperazione internazionale, categorie politiche e metodi diplomatici che avevano trovato pronta accoglienza nella politica estera dell'Italia repubblicana. Da questa analisi, Moro deduceva che all'Italia si sarebbero potuti aprire spazi d'azione ampi ed efficaci in una realtà internazionale così mutevole. Di fronte, infatti, al malcontento dell'opinione pubblica mondiale, Moro aspirava a un processo di rinnovamento spirituale, caratterizzato dall'emergere di nuovi valori politici quali la solidarietà, l'uguaglianza e la pace. Si trattava di un profondo mutamento di paradigma rispetto al bipolarismo USA-URSS e alle rispettive alleanze militari che lo stesso leader democristiano aveva fino a quel momento considerato necessarie a garanzia della «pace nella sicurezza» internazionale e che poteva essere trasposto senza grandi adattamenti dalla realtà internazionale a quella italiana. Qui, infatti, la crescita costante, in termini elettorali, del Partito Comunista Italiano (PCI), che, nonostante i suoi legami con Mosca, stava emergendo come un partito che si

poneva a garanzia della stabilità e della durata del sistema democratico, indusse Moro a perseguire una «strategia dell'attenzione» nei confronti dei comunisti, in attesa di trovare tempi e modi giusti per un allargamento della coalizione di centro-sinistra, che aveva incluso già i socialisti, anche a loro⁴.

Forse anche in virtù del progetto politico moroteo di cooptare progressivamente il PCI nell'area governativa – o, per usare il linguaggio dello statista di origini pugliesi, assicurare la partecipazione dei comunisti alla «dialettica democratica» –, la campagna contro la NATO da parte delle opposizioni risultò evanescente e il rinnovo dell'Alleanza alla scadenza ventennale nel 1969 avvenne per tacito generale consenso⁵. Parallelamente, anche il progetto di una conferenza europea per discutere della sicurezza e della cooperazione nel Vecchio Continente iniziò ad entrare nell'agenda politica dei governi italiani e ad essere considerato di attualità, in contrasto con quanto avvenuto sino ad allora, quando gli inviti sovietici (o polacchi) di convocare tale conferenza, più volte formulati, non erano mai stati presi in seria considerazione dall'Occidente⁶.

⁴ Per una riflessione di questo tipo sulla visione politica di Aldo Moro si rimanda a: F. IMPERATO, *Aldo Moro, l'Italia e la diplomazia multilaterale. Momenti e problemi*, Nardò, 2013, p. 80-82; L. MONZALI, *Aldo Moro e la politica estera dell'Italia repubblicana nel Mediterraneo. Momenti e problemi*, in I. GARZIA, L. MONZALI, F. IMPERATO (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i popoli del Mediterraneo*, Nardò, 2013, p. 80-82; ID., *Dalla Puglia al mondo. Appunti sul pensiero politico internazionale di Aldo Moro*, in A. MASSAFRA, L. MONZALI, F. IMPERATO (a cura di), *Aldo Moro e l'Università di Bari fra storia e memoria*, Bari, 2016, p. 91-92; ID., *Aldo Moro e la politica estera italiana (1963-1978)*, in F. IMPERATO, R. MILANO, L. MONZALI (a cura di), *Fra diplomazia e petrolio. Aldo Moro e la politica italiana in Medio Oriente (1963-1978)*, Bari, 2018, p. 17-19. Cfr. inoltre: G. FORMIGONI, *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, Bologna, 2016, p. 229-281; e, dello stesso autore, *Storia d'Italia nella Guerra Fredda (1943-1978)*, Bologna, 2016.

⁵ Sull'evoluzione della NATO nei suoi primi vent'anni di attività: E. DI NOLFO (a cura di), *The Atlantic Pact Forty Years Later: A Historical Reappraisal*, Berlin, 1991; L.S. KAPLAN, *The Long Entanglement: NATO's First Fifty Years*, New York, 1999; G. SCHMIDT (a cura di), *A History of NATO: The First Fifty Years*, Basingstoke, 2001; V. MASTNY, S.S. HOLTSMARK, A. WENGER (a cura di), *War Plans and Alliances in the Cold War: Threat Perceptions in the East and West*, London, 2006.

⁶ Sulla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE): J.J. MARESCA, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-*

La prima proposta formale, avanzata dall'allora Ministro degli Esteri sovietico Vjačeslav Molotov con una nota verbale per una conferenza volta a «esaminare il problema dell'instaurazione di un sistema di sicurezza collettiva in Europa», risaliva al 13 novembre 1954. Essa si basava su un concetto, quello della «sicurezza collettiva», tradizionale nella politica estera di Mosca, essendo stato elaborato già negli anni Trenta dall'allora commissario agli Affari Esteri Maksim Litvinov⁷. La proposta di Molotov, avanzata con l'intento, neppure troppo celato, di vanificare il progetto della Comunità Europea di Difesa, venne respinta dall'Italia, al pari degli altri alleati occidentali, con una nota del 29 novembre 1954, giorno in cui, nei piani del Ministro degli Esteri sovietico, era prevista la convocazione della conferenza. Alla Camera, il Mi-

1975, Durham, 1985; V. MASTNY, *Helsinki, Human Rights, and European Security, 1975-1985: Analysis and Documentation*, Durham, 1986; V.Y. GHEBALI, *La diplomatie de la détente: la CSCE, 1973-1989*, Bruxelles, 1989; C. MENEGUZZI ROSTAGNI (a cura di), *The Helsinki Process: A Historical Reappraisal*, Padova, 2005; O. BANGE, G. NIEDHART (a cura di), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York, 2008; A. ROMANO, *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles, 2009; A. WENGER, V. MASTNY, C. NÜNLIST (a cura di), *At the Roots of European Security: The Early Helsinki Process Revisited, 1965-1975*, London, 2009.

⁷ In quel periodo, Litvinov era riuscito a orientare la diplomazia sovietica verso un multilateralismo, che aveva assicurato all'Unione Sovietica un reinserimento progressivo nel concerto delle nazioni, liberandola da un rapporto troppo stretto con la Germania. Tappe di questo processo diplomatico furono la partecipazione alla conferenza per il disarmo, riunitasi nel febbraio 1932, la firma di un patto di non aggressione con la Francia (novembre 1932), che avrebbe dovuto trasformarsi in una vera e propria alleanza franco-sovietica e in una garanzia reciproca tra Paesi vicini – Germania, URSS, Finlandia, Estonia, Lettonia, Polonia, Cecoslovacchia – che prevedeva un aiuto militare immediato in caso di aggressione reciproca, la cosiddetta “Locarno orientale”. Questo progetto diplomatico, che Litvinov aveva negoziato insieme al Ministro degli Esteri francese Louis Barthou, aveva portato all'ingresso dell'URSS nella Società delle Nazioni nel 1934, ma era naufragato in seguito all'assassinio dello stesso Barthou, avvenuto a Marsiglia il 9 ottobre 1934, durante una visita ufficiale di re Alessandro di Jugoslavia, anch'egli rimasto vittima di quell'attentato. Sulla politica estera dell'Unione Sovietica negli anni Trenta: A.B. ULAM, *Storia della politica estera sovietica (1917-1967)*, Milano, 1970, p. 303-336; S. DULLIN, *Litvinov and the People's Commissariat of Foreign Affairs: the Fate of an Administration under Stalin*, in S. PONS, A. ROMANO (a cura di), *Russia in the Age of Wars, 1914-1945*, Milan, 2000, p. 121-146; S. PONS, *The Impact of World War II on Soviet Security Policy*, in *ivi*, p. 277-307.

nistro degli Esteri Gaetano Martino, in risposta a una interpellanza del comunista Palmiro Togliatti, respinse con decisione la proposta, mettendo in evidenza l'«obliquità» della strategia sovietica, a suo dire rivolta unicamente ad affossare gli accordi di Parigi, che, dopo il fallimento del progetto CED, avevano dato vita all'Unione Europea Occidentale⁸.

Negli anni immediatamente successivi, varie proposte erano state avanzate da parte sovietica o del Patto di Varsavia (istituito nel 1955 con l'obiettivo di creare un'alleanza militare all'interno del campo comunista che potesse contrapporsi non tanto alla NATO, quanto all'ingresso in essa della Germania occidentale)⁹, sia per il disarmo e la smilitarizzazione (come il piano Rapacki del 1957, che prevedeva la creazione di una zona di disarmo nucleare nell'Europa centrale, comprendente le due Germanie, la Polonia e la Cecoslovacchia)¹⁰, sia per i patti di non aggressione, sino ad una rinnovata proposta più puntuale, avanzata dalla Polonia nel dicembre 1964 e presentata al Governo italiano in occasione di una visita che il Ministro degli Esteri polacco, Adam Rapacki, tenne in Italia tra il 23 ed il 24 gennaio 1965. Il gover-

⁸ L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato. Helsinki-Ginevra-Helsinki*, Padova, 1977, p. 17 e ss. Per tutta la storia della convocazione della conferenza sino al novembre 1972: G. FINOCCHIARO, *La Conferenza per la sicurezza europea. Il dibattito internazionale fino al 1972*, Padova, 1977. Sull'attività di Gaetano Martino come Ministro degli Esteri: M. SAIJA, A. VILLANI, *Gaetano Martino 1900-1967*, Soveria Mannelli, 2011, in particolare p. 217 e ss.

⁹ Sul Patto di Varsavia: R.W. CLAWSON, L.S. KAPLAN, *The Warsaw Pact: Political Purpose and Military Means*, Wilmington, 1982; D. HOLLOWAY, J.M. O. SHARP (a cura di), *The Warsaw Pact: Alliance in Tretransition?*, London, 1984; G. HOLDEN, *The Warsaw Pact: Soviet Security and Bloc Politics*, Oxford, 1989; V. MASTNY, M. BYRNE, *A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact, 1955-1991*, Budapest-New York, 2005; F. UMBACH, *Das rote Bündnis: Entwicklung und Zerfall des Warschauer Paktes, 1955-1991*, Berlin, 2005; L. CRUMP, *The Warsaw Pact Reconsidered: International Relations in Eastern Europe, 1955-1969*, London-New York, 2015.

¹⁰ Sul piano Rapacki: A. RAPACKI, *The Polish Plan for a Nuclear-Free Zone Today*, in *International Affairs*, Vol. 39, n. 1, January 1963, p. 1-12; J.R. OZINGA, *The Rapacki Plan: The 1957 Proposal to Denuclearize Central Europe, and an Analysis of its Rejection*, Jefferson, 1989; P. WANDYCZ, *Adam Rapacki and the Search for European Security*, in G. CRAIG, F. LOEWENHEIM (a cura di), *The Diplomats, 1939-1979*, Princeton, 1994, p. 289-318.

no di Varsavia vedeva con preoccupazione gli sviluppi in atto all'interno dell'Alleanza atlantica in merito al progetto di MultiLateral Force (MLF), una forza navale integrata e munita di missili a media gittata con testata nucleare, sia nella versione statunitense, sia nella più recente interpretazione britannica dell'Atlantic Nuclear Force (ANF)¹¹: entrambe le strade, secondo Rapacki, avrebbero portato allo stesso traguardo, costituito dall'accesso, da parte della Repubblica Federale di Germania, all'utilizzo delle armi nucleari. In risposta ai progetti elaborati in seno all'Alleanza atlantica, il Ministro degli Esteri polacco non escludeva l'eventualità di lanciare una politica di maggiore coesione del blocco comunista, che avrebbe potuto implicare anche l'adozione di contromisure militari. In realtà, la vaghezza con cui il capo della diplomazia di Varsavia espone queste argomentazioni lasciavano capire che nulla di concreto e preciso era stato ancora deciso in proposito da parte del Patto di Varsavia. Più precise furono, invece, le considerazioni di Rapacki sulla necessità di perseguire un progetto di distensione tra Est ed Ovest ed un rilancio dei piani di sicurezza collettiva, messi in discussione dalla creazione della Forza Multilaterale¹².

¹¹ Il progetto statunitense di *MultiLateral Force* prevedeva l'istituzione di una forza con equipaggi integrati, dotata di venticinque navi di tipo mercantile armate di missili *Polaris* muniti di testate atomiche. Il progetto britannico di *Atlantic Nuclear Force* risultava invece più ambizioso: un contingente più ampio, costituito da settori nazionali, in particolare bombardieri e sommergibili statunitensi e, per l'appunto, britannici armati di *Polaris*, e da un settore costituito da equipaggio multinazionale. Sui progetti MLF e ANF in ambito NATO, cfr.: A. BUCHAN, *The MLF: A Historical Perspective*, London, 1964; L. NUTI, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, Bologna, 2007, p. 241-286; A. PRIEST, *From Hardware to Software: The End of the MLF and the Rise of the Nuclear Planning Group*, in A. WENGER, C. NÜNLIST, A. LOCHER (a cura di), *Transforming NATO in the Cold War: Challenges beyond Deterrence in the 1960s*, London, 2007, p. 148-161. Sul dibattito interno al Governo italiano: F. IMPERATO, *L'Italia del centro-sinistra e l'Alleanza atlantica (1963-1968)*, in *Clio. Rivista trimestrale di studi storici*, a. XLIV, n. 4, 2008, p. 569-606.

¹² Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), Fondo Aldo Moro (d'ora in poi FAM), s. 3, ss. 2, sss. 2, b. 29, f. 180, «Progetto di telegramma dal Ministero degli Affari Esteri alle Ambasciate d'Italia a Bonn, Bruxelles, L'Aja, Londra, Mosca, Parigi, Varsavia, Washington, ITALNATO Parigi», s. d. (ma fine gennaio 1965), p. 1-2. Sui rapporti italo-sovietici in questo periodo, si rimanda a: F. IMPERATO, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza. La politica estera del centro-sinistra 1963-1968*, Bari, 2011, p. 55-65; S. TAVANI, «Non dovrà essere un'altra Yalta». *L'Ostpolitik italiana degli anni Ses-*

Fu su questi ultimi punti che si concentrò la risposta di Moro. Mentre, infatti, il capo del Governo italiano non lasciava molto adito a dubbi di interpretazione sulla fedeltà alla NATO da parte di Roma, egli si dimostrò molto più possibilista sull'eventualità di discutere le proposte polacche sul disarmo e sulla «sicurezza collettiva», ma sempre entro i limiti posti «dalla solidarietà atlantica e dagli interessi essenziali, tanto politici quanto militari, dell'Occidente»¹³. In altre parole, il Governo italiano non avrebbe accettato quelle misure che, se pur rivolte a favorire una maggiore sicurezza nel Vecchio Continente, avessero alterato l'equilibrio delle forze o fossero andate contro gli interessi della Repubblica Federale di Germania¹⁴.

Nonostante la risposta negativa da parte italiana ai piani di sicurezza collettiva proposti da Rapacki, il processo distensivo che informava le relazioni USA-URSS alla metà degli anni Sessanta caratterizzò anche i rapporti tra Roma e Mosca, come dimostra la visita del Ministro degli Esteri sovietico Andrei Gromyko, la prima in Italia di un capo della diplomazia di Mosca, svoltasi tra il 21 ed il 23 aprile 1966¹⁵. Uno degli argomenti centrali della conversazione tra Moro e Gromyko, svoltasi il 22 aprile, fu proprio il problema del disarmo e della sicurezza europea. Il Ministro degli Esteri sovietico approfittò di quell'occasione per lanciare in maniera ufficiale la sua proposta per una Conferenza sulla sicurezza in Europa¹⁶.

santa e la ricerca di un nuovo ordine europeo, Milano, 2017; T. FORCELLESE, «*Il senso dei nostri limiti*». *Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, Milano, 2020.

¹³ ACS, FAM, s. 3, ss. 2, sss. 2, b. 29, f. 180, «Progetto di telegramma dal Ministero degli Affari Esteri alle Ambasciate d'Italia a Bonn, Bruxelles, L'Aja, Londra, Mosca, Parigi, Varsavia, Washington, ITALNATO Parigi», cit., p. 2.

¹⁴ NAL, FO 371, NP103122/1 (182663) «Poland 1965», «Despatch No. 6 from the British Embassy in Rome (Sir John Ward) to Foreign Office (Michael Stewart)», January 28, 1965, p. 2.

¹⁵ Di Gromyko si possono consultare le sue *Memorie*, Milano, 1989. Sul Ministro degli Esteri sovietico cfr. anche: N. STONE, *Andrei Gromyko as Foreign Minister: The Problems of a Decaying Empire*, in G.A. CRAIG, F.L. LOEWENHEIM (a cura di), *The Diplomats, 1939-1979*, cit., p. 593-608.

¹⁶ ACS, FAM, s. 3, ss. 2, sss. 3, b. 43, f. 233, «Udienza del Ministro degli Affari Esteri dell'URSS – Andrei Gromyko dal Presidente del Consiglio On. Aldo Moro – Palazzo Chigi 22 aprile 1966-Ore 17,30-18,30», p. 3-4; Archivio Storico del Senato

Le intenzioni sovietiche non sembravano ancora chiare agli occhi della diplomazia italiana. Come aveva messo in evidenza un documento preparato dall'ambasciatore a Mosca, Federico Sensi, nel dicembre del 1965, rimaneva il dubbio se l'URSS si stesse servendo degli argomenti del disarmo e della sicurezza europea per mettere in scacco i piani di cooperazione atomica della NATO o se fosse veramente interessata ad un accordo di non proliferazione¹⁷. Per questo, Moro mantenne una certa cautela nei confronti delle proposte sovietiche, svolgendo soltanto alcune considerazioni preliminari. Egli rilevò, innanzitutto, che, in quel periodo, i principali punti di frizione nelle relazioni internazionali erano collocabili fuori dall'Europa. Nel Vecchio Continente esisteva, invece, una situazione di equilibrio abbastanza stabile, anche se non del tutto soddisfacente, garantita dalla presenza degli Stati Uniti, che, concorrendo alla sicurezza della parte occidentale del continente, contribuiva anche al mantenimento della stabilità di quella orientale. Da questo punto di vista, il processo di integrazione militare, avviato con la costituzione della NATO e, parallelamente, del Patto di Varsavia, risultava essere molto importante perché sottraeva i governi europei alle tentazioni nazionalistiche, che, in passato, avevano portato ai disastri della Seconda Guerra Mondiale. Il Governo italiano si dimostrava disposto ad accettare ulteriori iniziative politiche a condizione che i rapporti di forza tra i due blocchi fossero rimasti invariati e si riservava di far analizzare la proposta di Gromyko da appositi organi politici e tecnici¹⁸.

Il progetto di Gromyko trovò più favorevole eco presso il Ministro degli Esteri Amintore Fanfani¹⁹, che se ne fece portavoce al Consiglio Atlantico di Bruxelles del 7 giugno 1966, considerandolo un'idea «me-

della Repubblica (d'ora in poi ASSR), Fondo Amintore Fanfani (d'ora in poi FAF), Diario Fanfani, 22 aprile 1966.

¹⁷ ACS, FAM, s. 3, ss. 2, sss. 3, b. 43, f. 233, «La politica estera dell'Unione Sovietica», p. 13.

¹⁸ ACS, FAM, s. 3, ss. 2, sss. 3, b. 43, f. 233, «Udienza del Ministro degli Affari Esteri dell'URSS – Andrei Gromyko dal Presidente del Consiglio On. Aldo Moro – Palazzo Chigi 22 aprile 1966-Ore 17,30-18,30», cit., p. 5.

¹⁹ Sulla politica estera di Fanfani: E. MARTELLI, *L'altro atlantismo. Fanfani e la politica estera italiana (1958-1963)*, Milano, 2008; A. GIOVAGNOLI, L. TOSI (a cura di), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*, Venezia, 2010.

ritevole di attenta considerazione»²⁰. L'atteggiamento italiano di maggiore apertura appariva un'inedita eccezione nel panorama europeo occidentale, piuttosto scettico nei confronti dell'atteggiamento sovietico: secondo gli esperti del Foreign Office britannico avrebbe potuto trattarsi di un'altra tappa della cosiddetta «offensiva di pace», che aveva come obiettivo principale quello di inserire un nuovo germe di possibili divisioni all'interno dell'Alleanza atlantica. Si trattava, senza dubbio, di un gioco pericoloso, dal momento che la presenza delle truppe statunitensi in Europa costituiva un fattore stabilizzatore in un periodo di crisi interna alla NATO – l'uscita della Francia dalle strutture organizzative dell'Alleanza; il progetto di de Gaulle per un'Europa che andava «dall'Atlantico agli Urali» – che poteva sfociare, come temevano gli stessi sovietici, in un possibile riarmo della Repubblica Federale di Germania²¹. Fanfani introdusse il concetto della necessità di «prepararsi accuratamente» ad una conferenza in un discorso alla Camera l'11 luglio 1966.

Le diverse posizioni espresse all'interno del Governo italiano da Moro e Fanfani, rispettivamente Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri, sono rivelatrici sia delle diverse personalità di coloro che erano stati definiti i «cavalli di razza» della Democrazia Cristiana, sia di visioni non perfettamente coincidenti sulla politica estera e sul ruolo internazionale dell'Italia. Il ritorno di Fanfani alla guida del Ministero degli Esteri aprì nuovi orizzonti alle relazioni esterne del governo di Roma. Fanfani volle dare alla politica estera italiana una prospettiva planetaria, cercando di fare della diplomazia nazionale una protagonista della mediazione nelle più gravi crisi internazionali del periodo.

²⁰ L. TOSI, *Tra politica ed economia. I nuovi orizzonti delle relazioni internazionali italiane*, in *ivi*, p. 63-64.

²¹ NAL, FO 371, RJ 1053/11 (189333) «Italy 1966», «Brief for the Secretary of State. Visit of Signor Fanfani, Friday May 6. East-West Relations», p. 1-2, s. d. (ma aprile-maggio 1966). Sulla politica atlantica della Francia di de Gaulle in quegli anni: F. BOZO, P. MELANDRI, M. VAÏSSE (a cura di), *La France et l'OTAN, 1949-1996*, Paris, 1996; M. VAÏSSE, *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris, 1998; F. BOZO, *Two Strategies for Europe: de Gaulle, the United States and the Atlantic Alliance*, Washington DC, 2000; A. LOCHER, *A Crisis Foretold: NATO and France, 1963-1966*, in A. WENGER, C. NÜNLIST, A. LOCHER (a cura di), *Transforming NATO in the Cold War*, cit., p. 107-127.

Questa presenza mondiale dell'Italia, in qualche caso sovradimensionata rispetto alle dimensioni e all'importanza strategico-politica del nostro paese, una media potenza regionale, fu vista con sospetto e diffidenza dagli ambienti politici e diplomatici statunitensi, pronti ad identificarla esclusivamente con le ambizioni personali dell'esponente democristiano aretino. Fanfani era additato come il più convinto ed energico sostenitore della cosiddetta politica della «presenza», definita come una necessità, vicina alla patologia, di «giocare un ruolo» nelle relazioni internazionali, anche quando questo risultasse sovradimensionato rispetto agli interessi, al potere o alle capacità del Governo italiano²². Sicuramente, poi, Fanfani decise di giocare la carta del Ministero degli Esteri sperando di usarlo come una specie di trampolino per rilanciare un'immagine che, negli ultimi tempi, appariva un po' appannata e per riconquistare un ruolo di maggiore centralità nel sistema politico italiano. Egli aveva l'ambizione di tornare alla guida del governo o della Democrazia Cristiana, strizzando l'occhio anche all'elezione del capo dello Stato che si sarebbe tenuta nel 1971, alla conclusione del settennato del leader socialdemocratico Giuseppe Saragat.

Sarebbe ingeneroso, tuttavia, derubricare l'azione internazionale di Fanfani Ministro degli Esteri nei governi di centro-sinistra organico a puro riflesso delle proprie ambizioni personali. La politica estera dell'esponente democristiano aretino rispondeva anche a delle radici ideali molto forti, che possono essere identificate nella Chiesa del dopo Concilio Vaticano II e nel rapporto di amicizia che lo legava a Giorgio La Pira, sindaco di Firenze negli anni Cinquanta.

Giovanni XXIII e, in seguito, il suo successore Paolo VI avevano intrapreso la strada del Concilio Vaticano II, aperto nel 1962, con l'intento di rinnovare profondamente le strutture e la politica della Chiesa cattolica. Questo processo di rinnovamento, infatti, non riguardava soltanto la liturgia e la dottrina. I due pontefici cercarono anche di calare il Vaticano nella realtà internazionale del periodo, caratterizzata dall'avvio di un processo di distensione internazionale,

²² *Memorandum from Thomas L. Hughes to the Secretary of State. Subject: Presenza. The Art and the Objective of Italian Foreign Policy as Practiced by Amintore Fanfani*, March 7, 1968, p. II, in *Declassified Documents Reference System* (d'ora in poi DDRS), Farmington Hills, 2006.

lanciando la parola d'ordine del dialogo, che andava in tutte le direzioni²³. Giorgio La Pira, dal canto suo, aveva già cercato negli anni Cinquanta, in qualità di sindaco di Firenze, di fare dell'Italia il ponte tra Est e Ovest, mentre, nel decennio successivo, la sua attenzione si era rivolta alla situazione di tensione esistente nel bacino del Mediterraneo e nel Medio Oriente²⁴. Quelle regioni furono, nello stesso periodo, oggetto anche dell'azione dell'ENI di Enrico Mattei, che costituì il terzo elemento ispiratore della visione e dell'azione politica di Fanfani, di carattere – questa volta – economico-energetico. La scarsità di fonti di approvvigionamento petrolifero e gasifero aveva, infatti, ispirato a Mattei una strategia di accordi con i Paesi produttori di risorse idrocarburifere, specialmente dell'area mediterranea e mediorientale, oltre che con l'Unione Sovietica, molto spregiudicata e indipendente, volta, in qualche caso, a rompere persino le situazioni di monopolio o di cartello imposte dalle majors anglosassoni della distribuzione dell'energia²⁵.

²³ Su Giovanni XXIII, Paolo VI e la Chiesa postconciliare: G. ALBERIGO, A. MELLONI, *Storia del Concilio Vaticano II*, 5 voll., Bologna, 1995-2001; A. RICCARDI, *Il "partito romano": politica italiana, Chiesa cattolica e curia romana da Pio XII a Paolo VI*, Brescia, 2007.

²⁴ G. BAGET BOZZO, G. TASSANI, *Aldo Moro*, cit., pp. 167-168. Su La Pira si veda anche: G. LA PIRA, *Beatissimo Padre. Lettere a Pio XII*, Milano, 2004; P.L. BALLINI, *Giorgio La Pira e la Francia: temi e percorsi di ricerca da Maritain a de Gaulle*, Firenze, 2005; M. GARZANITI, L. TONINI (a cura di), *Giorgio La Pira e la Russia*, Firenze, 2005. Sul rapporto, anche di amicizia personale, che legava Fanfani e La Pira è rivelatore il carteggio tra i due, una parte del quale può essere letto in: A. FANFANI, *Giorgio La Pira. Un profilo e 24 lettere*, Milano, 1978; *Caro Giorgio... Caro Amintore... 25 anni di storia nel carteggio La Pira-Fanfani*, Firenze, 2003.

²⁵ Sulla politica dell'ENI di Mattei e del dopo Mattei: L. MAUGERI, *L'arma del petrolio. Questione petrolifera globale, Guerra Fredda e politica italiana nella vicenda di Enrico Mattei*, Firenze, 1994; A. BROGI, *L'Italia e l'egemonia americana nel Mediterraneo*, Firenze, 1996; M. DE LEONARDIS (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Bologna, 2003; B. BAGNATO, *Prove di Ostpolitik. Politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica (1958-1963)*, Firenze, 2003; EAD., *Petrolio e politica. Mattei in Marocco*, Firenze, 2004; G. BUCCIANTI, *Enrico Mattei. Assalto al potere petrolifero mondiale*, Milano, 2005; E. DI NOLFO, *La Guerra Fredda e l'Italia (1941-1989)*, Firenze, 2010; S. LABBATE, *Il governo dell'energia. L'Italia dal petrolio al nucleare (1945-1975)*, Firenze, 2010; R. MILANO, *L'ENI e l'Iran (1962-1970)*, Napoli, 2013.

La linea politica di Moro fu caratterizzata, invece, da maggiore cautela e prudenza. Il capo del governo non aveva un ruolo di impulso e di indirizzo della politica estera, ma di garanzia nei confronti delle diverse forze politiche che costituivano la maggioranza, spesso portatrici di posizioni differenziate su argomenti di carattere internazionale²⁶. Fanfani e Moro avevano anche due personalità molto diverse, quasi opposte, che non sempre andavano d'accordo, essendo portatrici di stili di governo diversi e, quindi, anche di un differente modo di approcciarsi alla politica²⁷.

Anche le dichiarazioni di Bucarest del Comitato Politico del Patto di Varsavia, convocato il 6 luglio 1966, provocarono scarse reazioni occidentali, soprattutto in sede atlantica. Ma la breccia aperta all'interno del governo di Roma, rappresentata dalla posizione di Fanfani, più attento al problema della sicurezza collettiva, indusse i sovietici a proseguire l'azione diplomatica nei confronti dei Paesi dell'Europa occidentale, e dell'Italia in particolare.

Nel gennaio 1967, il presidente del Presidium del Soviet Supremo, Nikolaj Viktorovič Podgornyj, restituì la visita che Gronchi aveva fatto a Mosca nel febbraio del 1960. I temi trattati durante i colloqui che Podgornyj ebbe in particolare con il presidente della Repubblica Saragat non si discostarono da quelli approfonditi nella precedente visita di Gromyko in Italia. Si attribuiva, così, una grande importanza al rispetto, da parte di ogni Stato, nelle sue relazioni internazionali, dei principi sanciti nello Statuto delle Nazioni Unite, quali il reciproco rispetto dell'indipendenza e della sovranità nazionali, dell'integrità territoriale, del non ricorso alla forza, del non intervento negli affari interni e dell'uguaglianza dei diritti di tutti i popoli. In questo senso, le due parti concordavano sul fatto che un accordo di disarmo generale e completo, posto sotto un effettivo controllo internazionale, avrebbe rappresentato uno strumento efficace per garantire la sicurezza inter-

²⁶ Sulle differenti personalità di Moro e Fanfani e le loro differenti visioni della politica estera italiana, rimando a: F. IMPERATO, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza*, cit., p. 231-232; ID., *Aldo Moro, l'Italia e la diplomazia multilaterale*, cit., pp. 57-60.

²⁷ Sui contrasti tra Moro e Fanfani si vedano alcuni episodi contenuti nel Diario di Fanfani: ASSR, FAF, "Lettera di Fanfani a Moro", Roma, 14 marzo 1965, in: *Diario Fanfani*, 14 marzo 1965.

nazionale e la pace. Oltre, quindi, a riaffermare la posizione espressa in sede ONU per la convocazione di una conferenza mondiale per il disarmo e a sottolineare il proprio interesse affinché l'attività del Comitato dei Diciotto per il disarmo, riunito a Ginevra, fosse più utile e costruttiva, i rappresentanti di Unione Sovietica ed Italia confermavano la propria aspirazione a contribuire all'attuazione di misure parziali che andassero in favore del controllo degli armamenti. Ci si riferiva non soltanto alla necessità di impedire la proliferazione delle armi nucleari, ma anche all'esigenza di giungere gradualmente al divieto della loro fabbricazione ed alla loro eliminazione.

Sul tema della sicurezza europea, Podgornyj e Saragat convennero sulla necessità di intraprendere ulteriori sforzi per «favorire la distensione» e creare «un clima di mutua fiducia e di reciproca comprensione in Europa». Ciò significava spingere ulteriormente in direzione del miglioramento delle relazioni tra i Paesi del blocco occidentale e quelli del blocco comunista e favorire lo sviluppo della collaborazione economica, tecnica e scientifica sia sul piano bilaterale che su quello continentale. La convocazione di una conferenza sui problemi della sicurezza europea sarebbe stata, da questo punto di vista, «un foro adatto per avvicinare i punti di vista e per armonizzare gli sforzi degli Stati interessati in vista della soluzione» di tali problemi. Il comunicato finale dei colloqui di Podgornyj in Italia, del 25 gennaio 1967, diceva esplicitamente che «è stata esaminata la questione della convocazione di una conferenza sui problemi europei»²⁸, ma senza che da parte italiana ci si esprimesse nel merito della proposta proveniente da Mosca.

Fu Fanfani, ancora una volta, il più esplicito al riguardo, all'interno della maggioranza di governo. Mentre, infatti, altri Paesi europei accennarono alla eventualità, lontana, di una conferenza, il Ministro degli Esteri italiano si spinse oltre nei suoi colloqui a Mosca del 16 maggio 1967, precisando che si sarebbe dovuta «facilitare la pratica preparazione della convocazione di questa conferenza». Argomentazioni ampliate nel corso del Consiglio Atlantico di Lussemburgo del 14 giugno di quell'anno, quando ebbe ad illustrare largamente le sue idee

²⁸ ACS, FAM, s. 3, ss. 2, sss. 3, b. 43, f. 235 «Visita del Presidente del Presidium del Soviet Supremo dell'URSS Nikolai V. Podgorny (24-31 gennaio 1967)», Ministero degli Affari Esteri, «Comunicato italo-sovietico», 27 gennaio 1967, p. 2-4.

con osservazioni molto lungimiranti. Secondo Fanfani, infatti, era necessario approfondire l'argomento per non essere poi trascinati da iniziative altrui, impedendo alla propaganda di logorare le opinioni pubbliche e auspicando, piuttosto, che la conferenza ampliasse i temi di discussione, includendo anche i risvolti scientifici e tecnologici della cooperazione tra Est e Ovest²⁹.

2. *In cammino verso Helsinki. Dalla Dichiarazione di Budapest ai «Preliminari»*

Il passo successivo fu conseguenza del clima contraddittorio che si iniziò a respirare sullo scenario internazionale nel biennio 1967-1968. Quel biennio fu caratterizzato dall'intervento sovietico in Cecoslovacchia, dalla tensione che si iniziò a respirare nel momento in cui sembrò accendersi il pericolo di un conflitto armato tra le due principali potenze comuniste dell'epoca, URSS e Cina, e dall'escalation militare degli Stati Uniti in Vietnam, suscettibile di creare un clima di protesta dell'opinione pubblica americana e, più in generale, occidentale, che divenne quasi un fenomeno generazionale. Sembrò quasi che l'intero sistema delle relazioni internazionali si trovasse davanti a un bivio che rischiava di essere cruciale. Di fronte al pericolo, sempre più concreto, che il processo di distensione si interrompesse, i vertici sovietici rilanciarono la proposta di convocazione di una conferenza europea, ancora una volta all'interno del Comitato politico esecutivo del Patto di Varsavia, che, il 19 marzo 1969, elaborò il cosiddetto «Appello di Budapest».

Concepita come un luogo di discussione dalla quale sarebbero state escluse tematiche quali forze militari e armamenti, la conferenza mirava a ottenere il riconoscimento internazionale dello status quo territoriale e politico determinatosi in Europa dopo la seconda guerra mondiale e a creare le condizioni per un nuovo sistema di sicurezza continentale. A differenza delle iniziative precedenti, l'appello di Budapest immaginava una conferenza alla quale avrebbero partecipato

²⁹ L.V. FERRARIS (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma-Bari, 1998, p. 245.

tutti gli Stati europei, senza precondizioni, e senza escludere la possibile inclusione di Stati Uniti e Canada. Esso non presenta grandi differenze, su un piano contenutistico, rispetto alle precedenti iniziative e, in particolare, alle dichiarazioni di Bucarest di tre anni prima. Appare, nel complesso, più sintetico e schematico, ma, allo stesso tempo, più concreto e centrato anche sugli aspetti procedurali. Il primo passo verso la convocazione della conferenza sarebbe stato un incontro preliminare al massimo livello, durante il quale si sarebbero definiti i principi generali delle relazioni tra Stati, e a cui avrebbe fatto seguito un sistema di conferenze successive nelle quali si sarebbe sviluppato il dibattito sulla sicurezza e la cooperazione. L'obiettivo ultimo dell'Unione Sovietica era, probabilmente, quello di orientare il dibattito sulla sicurezza europea e, in sostanza, di determinarlo. Questo spiega la reazione iniziale degli Stati Uniti, già sotto la presidenza del repubblicano Richard Nixon, che giudicarono il progetto una trappola, subordinando la loro accettazione a eventuali progressi registrati in fatto di controllo degli armamenti. Tali preoccupazioni non erano condivise, però, dagli alleati europei di Washington – come, del resto, dai Paesi «satelliti» dell'URSS nel Patto di Varsavia, che, piuttosto, intravidero nella CSCE l'opportunità di smilitarizzare la rivalità tra Est e Ovest e di far valere i loro interessi particolari mediante negoziati multilaterali che avrebbero ridotto l'influenza delle superpotenze³⁰.

Fu così che, per ciò che attiene il caso italiano all'interno del processo che avrebbe portato alla convocazione della CSCE, iniziarono ad intrecciarsi diverse direttrici della politica estera di Roma, che coinvolgevano sia la questione dei rapporti Est-Ovest, sia la dimensione della sicurezza e del disarmo, sia quella dei diritti umani, sia la necessità di chiudere le controversie confinarie e territoriali ancora aperte con i Paesi vicini, Austria e Jugoslavia in particolare. In questo senso, possiamo applicare al processo che avrebbe portato alla CSCE e all'Atto

³⁰ Il testo del comunicato finale della riunione del comitato politico esecutivo del Patto di Varsavia, tenutasi a Budapest il 17 marzo 1969, si può trovare in: *Il vertice del Patto di Varsavia. Riproposta la conferenza sulla sicurezza pan-europea*, in *Relazioni internazionali*, a. XXXIII, n. 13, cit., p. 251-252. Per una sua interpretazione, sono molto interessanti le considerazioni svolte da L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 39-43; e da V. MASTNY, *The Warsaw Pact as History*, in V. MASTNY, M. BYRNE, *A Cardboard Castle?*, cit., pp. 38-39.

finale di Helsinki gli stessi stimoli che Luciano Monzali ha individuato nel tracciare motivi e argomenti che erano alla base della *Ostpolitik* italiana: una pluralità di soggetti agenti, portatori di obiettivi diversi, che diede un carattere complesso, ma disorganico, all'approfondimento del dialogo con i Paesi dell'Europa orientale.

Vi era, innanzitutto, una motivazione economica, data dalla possibilità di una penetrazione in nuovi mercati, a spingere aziende private e di Stato – dall'ENI, all'IRI, alla FIAT – a chiedere di intensificare le relazioni commerciali con i Paesi dell'Europa comunista. Da un punto di vista politico, invece, vi era una spinta a indebolire progressivamente lo stretto rapporto esistente tra Mosca e il Partito Comunista Italiano. Questo avrebbe potuto togliere argomenti alla propaganda antioccidentale e antiatlantica del PCI e diminuire l'interesse di Mosca nel cercare di influire, attraverso il partito di Luigi Longo, sulla politica italiana. Oltre a questo, esisteva certamente una comune radice ideale, che accomunava più o meno parzialmente il pensiero e l'azione politica dei principali leader del centro-sinistra, come Fanfani, Moro e il socialista Pietro Nenni. Tutti e tre credevano fermamente nella cooperazione internazionale e nell'unità culturale del continente europeo. Considerazioni analoghe, anche se forse ispirate più ad elementi di *realpolitik*, provenivano dagli ambienti diplomatici. Personalità come Luca Pietromarchi, Roberto Gaja, Roberto Ducci o Pietro Quaroni credevano che la distensione potesse divenire, per l'Italia, un'occasione per rafforzare il suo peso internazionale, esaltando il suo ruolo geopolitico di paese-cerniera fra il Mediterraneo, i Balcani e l'Europa centrale. Nello stesso tempo, questo avrebbe potuto portare a un ridimensionamento dell'influenza sovietica nella politica europea³¹.

³¹ L. MONZALI, "I nostri vicini devono essere nostri amici". Aldo Moro, *l'Ostpolitik italiana e gli accordi di Osimo*, in I. GARZIA, L. MONZALI, M. BUCARELLI (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, Nardò, 2011, p. 95-96. Lo stesso Monzali ha curato dei brevi – ma densi – profili biografici dei diplomatici più preparati e in vista di quella stagione della politica estera italiana caratterizzata da una certa distensione nei rapporti con l'Unione Sovietica e con gli altri Paesi comunisti dell'Europa orientale: R. DUCCI, *La mestizia di Aldo Moro*, Roma, 2018; P. QUARONI, *La politica estera italiana dal 1914 al 1945*, Roma, 2018; R. GAJA, *Console in Libia 1949-1952*, Roma, 2020. Su una prospettiva più complessiva del ruolo della diplomazia nella definizione di obiettivi e linee-guida della politica estera italiana del periodo: L. MONZALI,

Il punto di partenza di questo percorso politico è da far risalire al Consiglio Atlantico straordinario tenutosi in occasione del ventennale dell'Alleanza atlantica, il 10 e 11 aprile 1969 a Washington. Protagonista fu Nenni, Ministro degli Esteri per pochi mesi, tra il dicembre 1968 e l'agosto dell'anno successivo, nel primo governo guidato dal democristiano Mariano Rumor. Enzo Santarelli ha sottolineato il tentativo esperito dal leader socialista di ridisegnare «la politica dell'Italia con opportune e graduali varianti rispetto al passato, spostandone l'indirizzo un poco più a sinistra, in un solco di relativa autonomia se non altro diplomatica, rispetto alle strategie dell'Alleanza»³². In realtà, la brevità del suo mandato rese quasi impercettibile tale mutamento di indirizzo. Questo, insieme ad un approccio più spiccatamente ideologico perseguito dal leader del PSI, portò la missione agli Esteri di Nenni a soffrire di una certa inconcludenza rispetto al suo successore Aldo Moro, più abile ad applicare quello che Luca Riccardi ha definito il «vizio della gradualità», una condotta prudente e avveduta, attenta alla conoscenza dei fenomeni politici, tesa a evitare scossoni e mutamenti improvvisi³³.

Fu questo il motivo che spiega, in parte, l'insuccesso di Nenni e il successo di Moro nelle questioni relative al riconoscimento diplomatico della Cina popolare e alla sua ammissione all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite³⁴. Esiti simili si registrarono anche in

Mario Toscano e la politica estera italiana nell'era atomica, Firenze, 2011; ID., *La diplomazia italiana dal Risorgimento alla Prima Repubblica*, Milano, 2023.

³² E. SANTARELLI, *Pietro Nenni*, Torino, 1988, p. 402. Sul ruolo dell'Italia all'interno dell'Alleanza atlantica, cfr. anche: M. CREMASCO, *Italy: A New Role in the Mediterranean?*, in J. CHIPMAN (a cura di), *NATO's Southern Allies: Internal and External Challenges*, London, 1988, p. 195-235; D. SASSOON, *Socialism and Atlanticism in Southern Europe*, in G. SCHMIDT (a cura di), *A History of NATO*, cit., p. 235-250; L. NUTI, *A Decade of Delusions and Disappointments: Italy and NATO in the 1960s*, in A. WENGER, C. NÜNLIST, A. LOCHER (a cura di), *Transforming NATO in the Cold War: Challenges beyond Deterrence in the 1960s*, London, 2007, p. 201-217.

³³ L. RICCARDI, *Appunti sull'Ostpolitik di Moro (1963-1975)*, in I. GARZIA, L. MONZALI, M. BUCARELLI (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, cit., p. 62-63.

³⁴ Sulle questioni del riconoscimento italiano della Cina popolare e dell'ammissione di Pechino nell'ONU, si rimanda a: F. IMPERATO, *Aldo Moro, l'Italia e la diplomazia multilaterale*, cit., p. 90-188. Cfr. anche: E. DI NOLFO, *La normalizza-*

merito al problema della sicurezza europea. Nel corso del Consiglio Atlantico straordinario di Washington, Nenni auspicò nel suo discorso, accolto nella quasi totale indifferenza altrui, «un negoziato diretto Est-Ovest», introducendo, poi, alcuni nuovi concetti elaborati dalla Farnesina: un sistema di sicurezza raggiungibile solo «per tappe successive»; l'opportunità di «intese graduali e collettive per la soppressione degli ostacoli arbitrari posti alle relazioni umane»; «un'offerta occidentale per una conferenza Est-Ovest», vista come «la miglior risposta». Nenni insistette, infine, affinché l'idea di una conferenza europea venisse ufficialmente accolta, recependo l'Appello di Budapest³⁵. Un piccolo risultato si ottenne solo sotto forma di una generica disponibilità ad esplorare questi temi, come accenna il comunicato finale frutto di «un mediocre compromesso» sorto intorno a un emendamento proposto dallo stesso Ministro degli Esteri italiano³⁶. In quel documento era previsto, infatti, l'ancoraggio della posizione dell'Alleanza atlantica intorno a tre capisaldi: il proposito «di esplorare con l'Unione Sovietica e gli altri Paesi dell'Europa orientale quali problemi meglio si prest[assero] a fruttuosi negoziati e ad una sollecita soluzione», che sarebbero stati, in seguito redatti in un elenco e fatti oggetto di studio su «come si po[tesse] più opportunamente iniziare, a tempo debito, un utile processo di negoziazione»; la continuazione degli studi per il disarmo, «comprese riduzioni equilibrate delle forze e le iniziative già intraprese per la rinuncia all'uso della forza»; il progresso «verso l'eliminazione delle fonti di tensione esistenti nel centro dell'Europa»,

zione delle relazioni diplomatiche tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese. Atti e documenti, Soveria Mannelli, 2010.

³⁵ ACS, Fondo Pietro Nenni (d'ora in poi FPN), s. 2 «Documenti (1910-1980)», ss. 3 «Governo (giugno 1944-dicembre 1969)», sss. 9 «Pietro Nenni Ministro degli Affari Esteri nel governo Rumor (12 dicembre 1968-5 luglio 1969)», u.a. 2411 «Consiglio Atlantico-Washington (10-14 aprile 1969)», «Bozza del discorso di Nenni». Sul Consiglio Atlantico di Washington, cfr. anche: *Il ventennale del Patto Atlantico. Comunicato conclusivo sul Consiglio di Washington*, in *Relazioni internazionali*, a. XXXIII, n. 16, 19 aprile 1969, p. 320-321. Sull'atteggiamento italiano e in particolare sull'insistenza di Nenni sulla preparazione e convocazione di una conferenza sulla sicurezza europea: E. ORTONA, *Anni d'America. La cooperazione 1967-1975*, Bologna, 1989, p. 167-174.

³⁶ P. NENNI, *I conti con la storia. Diari 1967-1971*, Milano, 1983, p. 308-309.

con particolare riferimento alla situazione di Berlino e al miglioramento del traffico e delle comunicazioni «tra le due parti della Germania»³⁷. Non veniva posto alcun accenno alla proposta di convocazione di una conferenza sulla sicurezza europea, né all'Appello di Budapest. Come ha sottolineato Ferraris, la risposta dell'Alleanza atlantica fu assolutamente negativa «dall'angolo visuale dell'offerta generica di Budapest». Si cercò soltanto di mantenere un atteggiamento di apertura nei confronti di un negoziato Est-Ovest, nella prospettiva che questo iniziasse su basi di maggiore realismo³⁸.

Appare chiaro che, da parte del leader socialista italiano, l'offerta sovietica di collaborazione alla cooperazione e alla sicurezza europea fosse un utile *assist* – o forse addirittura un pretesto – per mutare gli elementi dell'adesione italiana alla stessa Alleanza atlantica, che il Partito Socialista Italiano, dopo anni di convinto e rigido neutralismo, aveva accettato di riconoscere in cambio del suo ingresso nel perimetro della maggioranza di governo. Secondo Nenni, infatti, se l'Alleanza atlantica si fosse adattata alla nuova situazione internazionale – «che si avvia dal bipolarismo al multilateralismo: basti pensare all'ingresso della Cina sulla scena del mondo, all'accresciuto peso economico dell'Europa occidentale» – essa avrebbe potuto trasformarsi «da Organizzazione prevalentemente militare in Organizzazione prevalentemente politica, con compiti non soltanto di coesistenza, ma di collaborazione tra l'Occidente e l'Oriente».

La distensione doveva essere, dunque, il canone ispiratore dell'azione degli alleati, mediante il richiamo all'appello di Reykjavik del 1968 per il disarmo, il controllo degli armamenti e la riduzione equilibrata delle forze (*Mutual Balanced Force Reduction*, MBFR) come obiettivo occidentale. La linea perseguita sin dal Rapporto Harmel «sui futuri compiti dell'Alleanza» del 1967 sarebbe dovuta sfociare in un negoziato diretto Est-Ovest nella forma di una conferenza per la sicurezza, da preparare per gradi e per tappe successive, cominciando «da intese più facilmente realizzabili nei settori culturale, commerciale, scientifico e tecnologico» e articolarla poi su quattro principali com-

³⁷ *Il ventennale del Patto atlantico. Comunicato conclusivo sul Consiglio di Washington*, cit., p. 320.

³⁸ L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., pp. 42-43.

ponenti, ciascuna riguardante un particolare settore di interessi, e parte, ognuna ad egual titolo, della conferenza stessa: l'Europa occidentale con le strutture soprannazionali di cui già disponeva o di cui avrebbe dovuto dotarsi; l'Europa orientale con la propria esigenza di una più grande apertura verso il resto del mondo; i Paesi europei neutrali o non impegnati (dalla Svezia alla Jugoslavia); gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, con i rapporti particolari di alleanze che intrattenevano rispettivamente con l'Europa occidentale e con l'Europa orientale e con il loro bisogno imperativo di cercare fra loro forme di distensione permanente. In questa prospettiva – continuava Nenni – il sistema di sicurezza continentale non sarebbe stato «raggiunto di un balzo», ma sarebbe stato «la conclusione di una serie di accordi parziali», ciascuno dei quali avrebbe contemporaneamente sciolto un nodo e preparato la rescissione dei nodi successivi³⁹.

Il merito di Nenni fu, quindi, soprattutto quello di aver permesso l'apertura di un dibattito all'interno delle cancellerie occidentali sul tema della sicurezza europea, che iniziò ad essere un passaggio obbligato nel dibattito e negli atti di politica internazionale dei Paesi del Vecchio Continente. In quegli stessi giorni, infatti, il governo di Helsinki consegnò a tutti i Paesi europei (oltre che agli Stati Uniti e al Canada) una nota in cui, dopo essersi dichiarato senza riserve favorevole alla convocazione della Conferenza, proponeva la stessa capitale finlandese come sede sia di eventuali riunioni preparatorie sia della Conferenza stessa. Egli non poté, però, continuare a offrire il suo contributo alla distensione in Europa e all'avvicinamento tra i campi atlantico e comunista, perché, nell'estate del 1969, il governo guidato dal democristiano Mariano Rumor fu costretto a dimettersi a solo sette mesi dalla sua costituzione. Quest'esperienza fu particolarmente traumatica nel

³⁹ Nenni sul Consiglio atlantico di Washington. *Fare dell'Alleanza lo strumento della distensione*, in *Relazioni internazionali*, a. XXXIII, n. 17, 26 aprile 1969, p. 343-344. Sull'evoluzione della NATO alla fine degli anni Sessanta: P. BUTEUX, *The Politics of Nuclear Consultation in NATO 1965-1980*, Cambridge, 1983; M. GUDERZO, *Interesse nazionale e responsabilità globale. Gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson 1963-69*, Firenze, 2000; V. DUJARDIN, *Pierre Harmel Biographie*, Bruxelles, 2004; A. WENGER, *Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-1968*, in *Journal of Cold War Studies*, a. 6, n. 1, 2004, p. 22-74.

campo socialista, poiché la causa dello scioglimento del primo esecutivo guidato dall'ex Segretario della Democrazia Cristiana fu proprio la dissoluzione del Partito Socialista Unificato, nato nel 1966 dall'unione tra il Partito Socialista Italiano di Nenni e il Partito Socialdemocratico di Giuseppe Saragat⁴⁰, che, a partire da quel momento tornarono a rivivere come due soggetti politici separati, portatori di posizioni differenziate soprattutto in merito all'interlocuzione con il Partito Comunista Italiano in vista di un «superamento della tradizionale formula della delimitazione della maggioranza»⁴¹.

Proprio quest'ultima questione fu decisiva nel favorire la riassunzione, da parte di Aldo Moro, di una posizione di centralità all'interno del sistema politico italiano. Moro tornava ad essere l'uomo dell'unità della DC. Ma quell'unità avrebbe dovuto realizzarsi in un contesto internazionale particolarmente complesso, caratterizzato dal conflitto nel Sud-Est asiatico ancora aperto, dalla presidenza repubblicana di Richard Nixon negli Stati Uniti e dalla fine di quella di de Gaulle in Francia, da una condizione di stallo in Europa e da una situazione mediorientale in mutamento e, infine, da un'evoluzione particolarmente complessa della Chiesa postconciliare, che è esemplificata dall'enciclica *Humanae Vitae* di Paolo VI, del luglio 1968, con cui il pontefice inaugurava una svolta conservatrice del suo mandato, nel tentativo di cementare l'unità della Chiesa come istituzione⁴².

L'azione di Moro poteva contare su diversi punti di forza. Innanzitutto, egli aveva compreso molto bene lo stretto rapporto e la stretta interdipendenza esistente tra la politica interna e la politica estera, validi a maggior ragione per un paese come l'Italia, in virtù della sua posizione geopolitica e strategica, e in una fase storica, quella della distensione, in cui si cercavano di ridefinire i rapporti fra potenze e blocchi che, fino a quel momento, avevano agito in termini quasi puramente conflittuali e come campi politico-ideologici contrapposti. Il sostegno dato da Moro al processo di distensione in atto si accompagnava, così, nella politica italiana, ad un dialogo con le forze politiche

⁴⁰ Sui rapporti tra questi due partiti e tra i rispettivi leader è di un certo interesse il *Carteggio Nenni – Saragat 1927-1978*, Manduria-Bari-Roma, 2001.

⁴¹ P. CRAVERI, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 417.

⁴² *Ivi*, p. 422-423.

di sinistra, volto ad un allargamento del perimetro della maggioranza parlamentare. Negli anni Sessanta, questo aveva portato alla nascita dei governi di centro-sinistra organico, frutto dell'apertura ai socialisti di Pietro Nenni, mentre, tra la fine di quel decennio e l'inizio degli anni Settanta, Moro fu l'architetto del dialogo con il PCI di Enrico Berlinguer attraverso la cosiddetta «strategia dell'attenzione». Secondo Luca Riccardi, il Partito Comunista Italiano divenne, in quegli anni, «un soggetto determinante per la riflessione internazionale di Moro», dal momento che il rapporto con il PCI «si legava strettamente alla visione che lo statista pugliese aveva dei rapporti con i Paesi socialisti»⁴³.

Questo sincretismo che la figura di Moro poteva rappresentare, in politica interna e in politica estera, fece dello statista pugliese la figura-chiave della storia italiana degli anni Settanta, sia attraverso il ruolo ecumenico, «pastorale» quasi, che volle esprimere all'interno della Democrazia Cristiana⁴⁴, sia con l'assunzione della carica di Ministro degli Esteri, che detenne dall'agosto del 1969 al giugno del 1972 e poi nuovamente tra il luglio 1973 e il novembre del 1974. Come ha scritto Roberto Ducci, Moro aveva delle doti politiche naturali che avrebbero potuto esaltarne il suo ruolo di guida della politica estera italiana: «l'acuta percezione delle realtà politiche effettive, l'attenzione ai mutamenti politici anche sotterranei a lungo termine, la capacità di sentire su quali basi un compromesso potesse essere raggiunto»⁴⁵. Inoltre, il metodo politico-diplomatico di Moro, basato sempre sulla gradualità, su un negoziato di lunga durata che avrebbe dovuto condurre a un compromesso – a volte anche per mezzo del logoramento dell'interlocutore – e mai fatto di svolte improvvise, si esplicava soprattutto nei fori e nei consessi multilaterali, come la Comunità Economica Europea

⁴³ L. RICCARDI, *Appunti sull'Ostpolitik di Moro (1963-1975)*, in I. GARZIA, L. MONZALI, M. BUCARELLI (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, cit., p. 65-66. Sulla «strategia dell'attenzione» sviluppata da Moro nei confronti del PCI, cfr. anche: R. GUALTIERI (a cura di), *Il PCI nell'Italia repubblicana 1943-1991*, Roma, 2001; F. BARBAGALLO, *Enrico Berlinguer*, Roma, 2006; S. PONS, *Berlinguer e la fine del comunismo*, Torino, 2006; U. GENTILONI SILVERI, *L'Italia sospesa. La crisi degli anni Settanta vista da Washington*, Torino, 2009.

⁴⁴ Su Moro figura pastorale all'interno della DC, cfr.: G. BAGET BOZZO, G. TASSANI, *Aldo Moro*, cit., p. 5-18.

⁴⁵ R. DUCCI, *I capitestata*, Milano, 1982, p. 54.

e la NATO, dove lo *status* di media potenza dell'Italia sarebbe risultato meno limitante, grazie anche a un gioco di sponde o di convergenze con altri partner o alleati⁴⁶.

L'arrivo di Aldo Moro alla guida del Ministero degli Esteri portò nuovo impulso anche all'azione italiana in merito alla politica di sicurezza e di cooperazione europea. L'avvio di una intensa attività diplomatica, sancito dalla consegna di una nota finlandese, il 5 maggio 1969, in cui il governo di Helsinki, dopo essersi dichiarato senza riserve favorevole alla convocazione della Conferenza, proponeva la stessa capitale finlandese come sede sia di eventuali riunioni preparatorie sia della Conferenza stessa⁴⁷, vide Moro in prima linea. Le idee, su cui avrebbe operato la diplomazia italiana, furono esposte dal Ministro degli Esteri italiano in due successivi interventi in sede di Commissione Esteri della Camera dei Deputati, rispettivamente il 12 settembre e il 21 ottobre 1969, anche se tali linee guida furono fatte circolare preventivamente in un ampio documento di lavoro approntato da Gian Luigi Milesi Ferretti, all'epoca direttore generale degli Affari Politici della Farnesina⁴⁸. Moro sottolineava che da questo negoziato non avrebbero potuto rimanere esclusi Stati Uniti e Canada, Paesi «strettamente legati all'Europa», per cui, proprio perché l'assetto continentale coinvolgeva problemi di equilibrio a livello mondiale, la conferenza doveva essere «adeguatamente preparat[a]» e condotta «con realismo e prudenza, ma anche con il necessario serio impegno». Moro concludeva concentrandosi ancora una volta sul concetto di «gradualità», indispensabile «se l'obiettivo che ci si propone di raggiungere è il conseguimento di una giusta pace in Europa e non semplicemente la convocazione di una conferenza, senza ragionevoli possibilità di successo»⁴⁹.

Questo approccio, deciso ma misurato, portò a un primo successo

⁴⁶ Su questo aspetto della diplomazia morotea, cfr.: L. TOSI, *Per una nuova comunità internazionale. La diplomazia multilaterale di Aldo Moro*, in I. GARZIA, L. MONZALI, M. BUCARELLI (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, cit., p. 34-36.

⁴⁷ G. FINOCCHIARO, *La conferenza per la sicurezza europea*, cit., p. 19.

⁴⁸ L.V. FERRARIS (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, cit., p. 246.

⁴⁹ A. MORO, *Sulla politica estera italiana. Seduta del 21 ottobre 1969*, in ID., *Discorsi parlamentari (1963-1977)*, Roma, 1996, p. 1391-1428.

già nel corso del Consiglio Atlantico di Bruxelles del 4 e 5 dicembre 1969. Nel comunicato finale, la NATO adottava per la prima volta il termine «conferenza». Era un elemento di novità e di apertura, che Moro non perse occasione di sottolineare e di favorire attraverso l'esposizione, nel suo intervento, di alcuni concetti particolarmente felici. Ad esempio, l'espressione secondo cui «la prospettiva di distensione presidiata dalla sicurezza è senza alternative» ottenne molti consensi; o l'introduzione del concetto dei «fori più appropriati» attraverso cui «predisporre un grande negoziato con l'Est», in vista di una conferenza europea che avrebbe dovuto costituire «il coronamento» di un processo di distensione a cui «sarebbero chiamati a parteciparvi tutti i Paesi europei, compresi quelli non allineati e, naturalmente, gli Stati Uniti e il Canada»⁵⁰.

Affiorava già da quell'intervento del Ministro degli Esteri italiano la posizione che il governo di Roma avrebbe fatto propria più compiutamente nelle fasi successive delle trattative sulla convocazione della CSCE. La conferenza avrebbe dovuto costituire il coronamento del processo di distensione in atto in quel periodo, la conclusione di un «grande negoziato», da portare a termine attraverso tappe successive in varie sedi, sia bilaterali sia multilaterali, che non si sarebbe esaurito soltanto nelle misure «facili» o di *confidence building*, né perso in quelle di esito più incerto o di maggiore complessità e laboriosità. In questo senso, secondo Moro, la conferenza avrebbe dovuto assumere un carattere dinamico e flessibile e non recinarsi nella staticità in cui la NATO avrebbe voluto ingabbiare la concezione sovietica della sicurezza europea, mirante esclusivamente «al consolidamento dello status quo territoriale e politico»⁵¹.

⁵⁰ A. MORO, *Edifichiamo la pace con una strategia politica. Intervento del Ministro degli esteri alla sessione ministeriale del consiglio atlantico sui rapporti est-ovest: Bruxelles, 4 dicembre 1969*, in ID., *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali. Discorsi, interventi, dichiarazioni e articoli recuperati e interpretati da Giovanni Di Capua*, Roma-Brescia, 1986, p. 127-128.

⁵¹ L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 52-53. Questa visione della conferenza venne confermata dal discorso programmatico di Rumor del 7 aprile 1970, alla costituzione del suo terzo governo: il Presidente del Consiglio delineò il cammino della CSCE, auspicando che il negoziato, nella sua globalità ed organicità, seguisse un ordine logico ed evitasse che, al contrario di quanto aveva esposto sino a

Negli otto mesi che intercorsero tra il Consiglio Atlantico di Washington e quello di Bruxelles il progetto per la convocazione di una Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa aveva assunto un valore centrale nell'ambito della politica di dialogo tra Est e Ovest. Ciò fu agevolato anche dall'avvio della *Ostpolitik*, inaugurata da Willy Brandt nel momento in cui l'esponente socialdemocratico sarebbe stato nominato cancelliere della Repubblica Federale di Germania, nel 1969.

La *Ostpolitik* tedesco-occidentale volle essere una politica che combinava la volontà di partecipazione al clima generale di distensione con la predisposizione di strumenti per la risoluzione di questioni più particolari e pressanti, i cui principi possono essere riassunti nello slogan del «mutamento tramite avvicinamento» (*Wandel durch Annäherung*), enunciato da Egon Bahr, addetto stampa e principale consigliere in politica estera di Brandt, durante un discorso all'accademia evangelica di Tutzing, nel luglio del 1963⁵². Gli esiti principali della *Ostpolitik* di Brandt si manifestarono proprio tra la fine del 1969 e l'inizio del 1970: l'8 dicembre 1969 si apriva il negoziato con l'Unione Sovietica; il 4 febbraio 1970 con la Polonia e il 19 marzo con la Germania orientale.

La sessione ministeriale del 1970 del Consiglio Atlantico si tenne a Roma il 26 e 27 maggio in un clima infuocato per le manifestazioni di piazza da parte degli studenti universitari e delle forze politiche di estrema sinistra. Nonostante il clima da guerriglia urbana, che portò

quel momento Moro, si risolvessero prima le questioni facili, lasciando naufragare l'esercizio sugli scogli delle questioni difficili. Cfr.: L.V. FERRARIS (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, cit., p. 246.

⁵² Sull'*Ostpolitik* di Willy Brandt: P. GUILLEN, G. CASTELLAN, *La construction de deux Etats allemands, 1945-1973*, Paris, 1976; H. MENUJER, *L'Allemagne selon Willy Brandt*, Paris, 1976; D.C. GEYER, B. SCHAEFER (a cura di), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972*, Washington DC, 2004; K. CORDELL, S. WOLFF, *Germany's Foreign Policy towards Poland and the Czech Republic: Ostpolitik Revisited*, London-New York, 2005; A. HOFMANN, *The Emergence of Détente in Europe: Brandt, Kennedy and the Formation of Ostpolitik*, London-New York, 2007; N. P. LUDLOW (a cura di), *European Integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, London-New York, 2007; C. FINK, B. SCHAEFER (a cura di), *Ostpolitik, 1969-1974: European and Global Responses*, Cambridge, 2009; G. BERNARDINI, *Nuova Germania, antichi timori. Stati Uniti, Ostpolitik e sicurezza europea*, Bologna, 2013.

alla denuncia di più di cento manifestanti, i lavori furono proficui. La NATO avanzò indicazioni concrete per una conferenza europea e per il parallelo negoziato MBFR, elemento sostenuto con particolare sollecitudine dal governo di Bonn, per cui costituiva un aspetto sostanziale della sicurezza europea, «nel caso di parziale disimpegno multilaterale da parte americana»⁵³. Inoltre, con una procedura nuova il Consiglio Atlantico incaricò il presidente di turno Moro di far pervenire a tutti i Paesi europei non membri della NATO il comunicato e le dichiarazioni finali, mostrando, per la prima volta nella sua storia, che l'Alleanza atlantica stesse agendo con totale unità in un negoziato con l'esterno – o, meglio, con i Paesi antagonisti del Patto di Varsavia.

In quel lungo comunicato finale, la strada della distensione si concretizzò in una procedura piuttosto precisa di preparazione della CSCE. Si stabilì, infatti, che ogni membro dell'Alleanza avrebbe proseguito i contatti bilaterali con i Paesi dell'Europa orientale e che, contemporaneamente, sarebbero continuate a svolgersi le conversazioni già in corso, da quelle quadripartite per Berlino, a quelle tra la Repubblica Federale di Germania e l'Unione Sovietica e tra le due Germanie, a quelle tra Washington e Mosca per la limitazione degli armamenti strategici. Tutto questo si inseriva in un processo di avvicinamento reciproco delle rispettive posizioni che si era già realizzato con l'accettazione, da parte occidentale, della proposta dei Paesi del Patto di Varsavia che la rinuncia alla forza e l'intensificazione degli scambi Est-Ovest sarebbero stati tra i principali argomenti ai quali la Conferenza avrebbe dedicato la sua attenzione e con l'adesione di questi alla proposta che la riduzione reciproca ed equilibrata delle forze militari delle due alleanze, avanzata dal Consiglio Atlantico di Reykjavik del

⁵³ ACS, FAM, s. 5 «Ministro degli Affari Esteri (5 agosto 1969 – 26 giugno 1972)», ss. 1 «Visite», b. 128, u.a. 16 «Visita in Italia del Ministro degli Affari Esteri della Repubblica federale di Germania, Walter Scheel (8 aprile 1970)», «Telegramma in partenza n. 6787/0 da Ministero degli Affari Esteri (Gaja) alle Ambasciate d'Italia a Ankara, Atene, Belgrado, Berna, Bruxelles, Bucarest, Bonn, Budapest, Copenaghen, Helsinki, L'Aja, Lisbona, Londra, Lussemburgo, Madrid, Mosca, Oslo, Ottawa, Parigi, Praga, Stoccolma, Sofia, Varsavia, Washington, Vienna, Dublino e alla Rappresentanza italiana presso la NATO a Bruxelles. Oggetto: Colloqui On. Ministro con Ministro Scheel: conferenza europea», Roma, 9 aprile 1970, p. 1.

giugno 1968, non sarebbe più stato considerato un elemento condizionante della convocazione dell'assise europea⁵⁴.

Le reazioni, i commenti e le valutazioni sull'esito del Consiglio Atlantico di Roma, espresse dai Paesi membri del Patto di Varsavia, furono molto diversificate. Degno di nota è il giudizio diversificato che la TASS – l'agenzia di stampa ufficiale del Cremlino – riservava ai leader politici dei Paesi membri della NATO. Di Moro, ad esempio, venne apprezzato il suggerimento di una preparazione graduale e con precise scadenze della conferenza sulla sicurezza, mentre Schuman ricevette degli encomi per aver definito «assolutamente inaccettabile per i Paesi socialisti» la proposta di riduzione degli armamenti, e per avere «criticato apertamente e severamente la politica americana in Asia». Agli Stati Uniti e agli «estremisti atlantici», invece, si attribuì il fatto che gli «elementi costruttivi» emersi nel corso della conferenza non avessero trovato espressione nei documenti ufficialmente approvati⁵⁵.

In definitiva, nel corso del 1970, l'Italia si mostrava sempre più convinta dell'utilità di una conferenza⁵⁶, pur stretta tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Rispetto a Washington, la linea di condotta italiana mostrava differenze, se non d'impostazione, perlomeno d'accento. L'amministrazione Nixon, in particolare, pur mostrando fiducia nell'*Ostpolitik* di Willy Brandt e nel suo «forte ancoraggio atlantico ed europeo», non nascondeva «un senso di “malaise”» nei confronti di una politica che poteva evolvere in una dinamica non pienamente controllabile da Bonn e che, soprattutto, rischiava di limitare gli spazi di manovra statunitensi nel dialogo con Mosca⁵⁷. Per questo, da parte sta-

⁵⁴ G. LOVISETTI, *La NATO e la distensione*, in *Relazioni internazionali*, a. XXXIV, n. 23, 6 giugno 1970, p. 563.

⁵⁵ F. SOGLIAN, *Le reazioni dei Paesi comunisti. Alla rigidità dei tedesco-orientali e dei cecoslovacchi si contrappone un cauto possibilismo di Mosca*, in *Relazioni internazionali*, a. XXXIV, n. 23, 6 giugno 1970, p. 564-565.

⁵⁶ In questo modo si espresse il democristiano Emilio Colombo, Presidente del Consiglio a partire dall'agosto di quell'anno, in Parlamento nel mese di settembre.

⁵⁷ L'*Ostpolitik* di Brandt produsse, in quell'anno, i suoi primi, importanti risultati. Il 12 agosto veniva firmato a Mosca il trattato con l'URSS e in novembre parafato quello con la Polonia (firmato poi il 7 dicembre a Varsavia); mentre i negoziati quadripartiti su Berlino, iniziati il 26 marzo, diedero segno, nello stesso mese di novembre, di un orientamento più costruttivo.

tunitense, rimaneva un senso di diffidenza nei confronti dei progressi che si erano registrati, nei mesi precedenti, in merito al progetto di convocazione della Conferenza sulla sicurezza europea, dal momento che Mosca non aveva dato prova ancora di quella «buona volontà» necessaria per impedire che la conferenza stessa non si risolvesse «in un esercizio propagandistico a favore dei sovietici»⁵⁸.

Ma, in realtà, i progressi verso la convocazione della conferenza presentavano delle incognite anche nel campo comunista. I rigidi dettami della «dottrina Brežnev», che presupponevano il «primato della comunità socialista sulle sovranità nazionali», dovevano fare i conti con tutta una serie di elementi suscettibili di favorire un'evoluzione delle società e dei Paesi comunisti e che potevano essere accentuati da un successo della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa: i più frequenti contatti con l'Occidente, le esigenze di progresso economico e tecnologico, l'emergere degli interessi nazionali dei singoli Paesi, l'evoluzione verso società più avanzate e tecnologiche e, pertanto, meno legate agli schemi del comunismo sovietico⁵⁹. Queste difficoltà emersero, più che durante la visita di Gromyko in Italia, nel mese di novembre, nel dibattito parlamentare sulla fiducia al governo presieduto dall'esponente democristiano Emilio Colombo, che, con una punta di polemica, aveva rilevato che, negli interventi dei suoi rappresentanti, il PCI aveva del tutto omesso di accennare alla conferenza: un argomento di discussione fino a quel momento molto presente negli interventi dei parlamentari comunisti⁶⁰.

Le cautele di Stati Uniti e Unione Sovietica condizionarono il Consiglio Atlantico di Bruxelles del 3-4 dicembre 1970, che si svolse in un clima diverso da quello di Roma. L'elemento più importante di questo mutamento di registro fu, però, l'incertezza sul prosieguo della *Ostpo-*

⁵⁸ ACS, FAM, s. 5, ss. 1, b. 130, u.a. 50 «Visita in Italia del presidente degli Stati Uniti d'America Richard Nixon (Roma, 27-28 settembre 1970)», «Rapporto riservatissimo dell'ambasciatore italiano a Washington, Egidio Ortona, al Ministro degli Affari Esteri, Aldo Moro», Washington, 18 settembre 1970, pp. 7-8.

⁵⁹ ACS, FAM, s. 5, ss. 1, b. 131, u.a. 55 «Visita in Italia del Ministro degli Affari Esteri dell'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche Andrei Gromyko (10-12 novembre 1970)», «Politica estera sovietica – Aspetti generali», pp. 3-4.

⁶⁰ L.V. FERRARIS (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, cit., p. 246-247.

litik tedesco-occidentale, che, dopo i trattati con Mosca e Varsavia, sembrava aver dispiegato tutto il suo potenziale innovatore, senza aver portato a soluzione, però, i suoi nodi fondamentali, consistenti in quella che Ferraris ha definito la *Deutschlandpolitik*: ossia, il miglioramento effettivo della situazione di Berlino e delle relazioni tra i due Stati tedeschi⁶¹. Su questo punto, infatti, insistette il comunicato finale, che pose al centro il collegamento fra *Ostpolitik* tedesca e la futura conferenza con la disponibilità ad allargare il ventaglio dei contatti multilaterali preparatori⁶².

Gli stessi concetti furono ribaditi e ampliati negli interventi che il Ministro degli Esteri italiano svolse alla Camera dei deputati e al Senato rispettivamente il 21 gennaio e il 12 marzo 1971. Se si voleva perseguire l'obiettivo di «un assetto di rapporti liberi, flessibili e fiduciosi» in Europa, sosteneva Moro, non si poteva prescindere dalla soluzione del problema di Berlino, che avrebbe costituito la «conferma essenziale della validità di tutta la cosiddetta *ostpolitik*» e, allo stesso tempo, l'elemento che avrebbe consentito «di sciogliere tutte le riserve e di affrontare l'inizio di un dialogo multilaterale, anche se di carattere solamente esplorativo, in vista di una conferenza europea»⁶³. Moro aveva ben presente, quindi, lo stretto legame che il governo tedesco federale del cancelliere socialdemocratico Willy Brandt stava ponendo fra CSCE e soluzione dei problemi concernenti Berlino. Ma l'originalità della posizione italiana risiedeva, piuttosto, come rilevato da Ferraris, nella sottolineatura del collegamento esistente «fra costruzione europea e distensione», come dichiarò il capo del governo Colombo alla Camera il 26 febbraio 1971⁶⁴.

Ciò che caratterizzava e distingueva la posizione italiana da quella degli altri Paesi occidentali fu la sottolineatura delle due precondizioni necessarie a portare a termine in maniera efficace i lavori di una conferenza europea: la conclusione dei negoziati per l'allargamento della Comunità alla Gran Bretagna, e di quelli sulla situazione tedesca e

⁶¹ L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 69.

⁶² ID., *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, cit., p. 247.

⁶³ A. MORO, *Sulla politica estera italiana. Seduta del 12 marzo 1971*, in ID., *Discorsi parlamentari (1963-1977)*, cit., p. 1435-1445.

⁶⁴ L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 74.

Berlino. In questo senso, la situazione arrivò a un primo, fondamentale chiarimento nell'autunno del 1971. Il 3 settembre di quell'anno, infatti, i rappresentanti delle quattro potenze occupanti sottoscrivevano una serie di accordi che confermavano lo *status* di Berlino e i diritti di ciascuna delle potenze stesse e prendevano in considerazione i problemi della popolazione in rapporto alla diversa appartenenza delle zone d'occupazione e ai diritti di visita oltre il muro⁶⁵. Nel frattempo, il 23 giugno, si erano chiusi i negoziati per l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità Economica Europea. La firma dei trattati di adesione di Danimarca, Norvegia e Irlanda, oltre che del Regno Unito, si ebbe a Bruxelles il 22 gennaio 1972⁶⁶.

Nel frattempo, i Sei Paesi comunitari avevano iniziato a prepararsi alla Conferenza con straordinaria cura, attraverso la costituzione di un proprio gruppo di lavoro *ad hoc*, designato da un comitato politico, formato dai direttori generali degli Affari Politici dei rispettivi ministeri degli Esteri. Un'attenzione simile fu manifestata anche dall'Alleanza atlantica nel secondo semestre del 1971, sotto la presidenza di turno italiana. L'apporto italiano risultò importante e si incentrò su alcuni punti nodali. Innanzitutto, la dichiarazione di principi, che costituiva un vero e proprio «codice di buona condotta», al cui apice era la ricerca di un accrescimento della sicurezza. Questa avrebbe potuto essere perseguita attraverso misure di carattere militare – come l'applicazione del principio della mutua riduzione equilibrata delle forze o l'attenuazione graduale della divisione del continente in blocchi contrap-

⁶⁵ Sulla questione di Berlino, cfr.: J.P.S. GEARSON, K. SCHAKE (a cura di), *The Berlin Wall Crisis: Perspectives on Cold War Alliances*, Basingstoke-New York, 2002; H.M. HARRISON, *Driving the Soviets Up the Wall: Soviet-East German Relations, 1953-1961*, Princeton, 2003; P. LUNAK, *Khrushchev and the Berlin Crisis: Soviet Brinkmanship Seen from Inside*, in *Cold War History*, a. 3, n. 2, 2003, p. 53-82.

⁶⁶ Sull'allargamento della CEE alla Gran Bretagna: O.J. DADDOW (a cura di), *Harold Wilson and European Integration: Britain's Second Application To Join the EEC*, London, 2003; ID., *Britain and Europe: since 1945: Historiographical Perspectives on Integration*, Manchester, 2004; M.E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze, 2004; I. POGGIOLINI, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla CEE (1972-1973)*, Milano, 2004; A. VARSORI, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, 2010, p. 225-283.

posti – ma avrebbe potuto derivare anche da impegni reciproci sottoscritti dagli Stati partecipanti, come la rinuncia all'uso della forza, o, ancora, da uno sviluppo della cooperazione tale da creare tra i Paesi interessati dei legami di interdipendenza. In questo senso, uno dei settori della cooperazione che i Sei consideravano fondamentali era il capitolo sulla libera circolazione delle idee, delle informazioni e delle persone (denominazione esplicita ottenuta non senza difficoltà grazie alla precisa insistenza italiana nelle riunioni a L'Aja del primo semestre 1972). Gli altri principi consistevano nel rifiuto di un meccanico e statico riconoscimento dello *statu quo* continentale, in rispetto alla posizione italiana che intendeva imprimere un carattere dinamico alla cooperazione tra Est e Ovest e una discussione sui problemi della cooperazione economica, scientifica, tecnica e sulla difesa dell'ambiente⁶⁷. Uno specifico successo italiano fu dato dall'inclusione della lingua italiana, al pari delle altre, come lingua ufficiale della conferenza⁶⁸.

A quel punto, il Consiglio Atlantico di Bonn del maggio 1972 diede il via libera alle consultazioni multilaterali preparatorie della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, meglio noti come Preliminari di Helsinki, una denominazione introdotta dal diplomatico italiano Roberto Ducci, che, però, non incontrò molto successo fuori dai confini nazionali. I lavori dei Preliminari di Helsinki si protrassero dal novembre 1972 al giugno 1973, e videro la delegazione italiana impegnata soprattutto nella definizione di quei principi relativi ai contatti fra le persone, la diffusione delle informazioni, la collaborazione nel campo della cultura e dell'educazione: in definitiva, quei principi che avrebbero definito, all'interno dell'Atto finale, il cosiddetto «terzo cesto»⁶⁹.

⁶⁷ Per la preparazione della posizione italiana, si veda in dettaglio: L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 88-112.

⁶⁸ Per la vicenda della lingua cfr. L. VALSALICE (L.V. FERRARIS), *La lingua italiana alla Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa*, in *Nuova Antologia*, a. 1975, n. 2093, maggio 1975, p. 98.

⁶⁹ Una ricostruzione precisa e attendibile dei lavori preliminari di Helsinki la si può trovare in: L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., pp. 127-169.

3. Da Helsinki a Ginevra e ritorno. L'Italia e l'elaborazione e stesura dell'Atto Unico

Terminata la sessione preliminare, i lavori della Conferenza vera e propria furono organizzati in tre fasi. La prima si tenne a Helsinki, dal 3 al 7 luglio 1973, e portò alla solenne approvazione dei risultati delle laboriose trattative delle consultazioni preliminari. L'Italia era rappresentata dal Ministro degli Esteri Giuseppe Medici, che, nel suo discorso, volle esprimere, tra le altre cose, l'auspicio – o, forse, la convinzione – che la Conferenza avrebbe permesso all'Europa di superare la fase dell'«equilibrio della paura» per giungere a delle relazioni basate sull'«equilibrio della fiducia»⁷⁰. La seconda fase si svolse, invece, a Ginevra, dal settembre 1973 al luglio 1975, mentre la terza – la Conferenza vera e propria – coinvolse i capi di Stato e di governo dei Paesi partecipanti – in tutto 33 Paesi europei, tutti tranne l'Albania, ma con la partecipazione della Santa Sede⁷¹, oltre al Canada e agli Stati Uniti – dal 30 luglio al 1° agosto 1975 e si concluse con la firma solenne dell'Atto finale di Helsinki, che, per l'Italia fu sottoscritto da Moro, tornato, nel novembre dell'anno precedente, alla guida del Governo italiano. Lo statista di origini pugliesi firmò anche a nome della Comunità Europea, in qualità di presidente di turno.

L'Atto finale era diviso in quattro parti, o «cesti» come si usò dire nel gergo della Conferenza. Nella prima erano enunciati i principi politici della sicurezza europea, tra i quali campeggiava l'impegno di riconoscere l'invulnerabilità dei confini degli Stati, salvo le variazioni concordate pacificamente e secondo i principi del diritto internazionale. Il secondo «cesto» riguardava la cooperazione nel campo dell'economia, della scienza, della tecnica e dell'ambiente; mentre il terzo riguardava la cooperazione nel campo culturale e umanitario e toccava il tema dei

⁷⁰ *Ivi*, p. 233.

⁷¹ Sulla partecipazione della Santa Sede alla CSCE: A. RICCARDI, *Il Vaticano e Mosca 1940-1990*, Roma-Bari, 1993; A. CASAROLI, *Il martirio della pazienza. La Santa Sede e i Paesi comunisti (1963-89)*, Torino, 2000; A. MELLONI (a cura di), *Il filo sottile. L'Ostpolitik vaticana di Agostino Casaroli*, Bologna, 2006; G. BARBERINI, *Pagine di storia contemporanea: la Santa Sede alla Conferenza di Helsinki*, Siena, 2010.

cosiddetti «diritti umani». Il quarto «cesto», infine, prevedeva la convocazione di una nuova conferenza, prevista per il 1977 a Belgrado⁷².

L'Italia svolse un'azione significativa, sin dall'inizio, quale presentatrice della parte più controversa dell'Atto finale, quella relativa alla libera circolazione delle persone, delle idee e delle informazioni (il cosiddetto «terzo cesto»)⁷³. Insistette poi sulla concezione del principio dell'inviolabilità delle frontiere. Questo principio, invece di avere una formulazione autonoma del tutto nuova, sarebbe dovuto discendere dalla rinuncia all'uso o alla minaccia dell'uso della forza, ritenendosi inaccettabile l'enunciazione di normative di diritto internazionale specifiche per l'Europa. Di qui la riluttanza italiana ad attribuire al principio dell'inviolabilità delle frontiere quel significato centrale, voluto dall'URSS, poiché si sarebbe avallato un *droit de regard* sovietico sull'Europa a tutto danno del processo di unificazione continentale: proprio per questo bisognava invece mettere in risalto la rinuncia all'uso della forza e la liceità di un mutamento pacifico delle frontiere⁷⁴.

Inoltre da parte italiana si attribuì molto valore all'interpretazione del diritto di autodecisione o autodeterminazione dei sistemi politici interni, nonché all'interdipendenza fra i vari principi, affinché i diritti civili e umani fossero connessi con tutti gli altri e affinché il principio della non ingerenza negli affari interni non potesse essere opposto alla loro tutela. Il consolidamento del carattere dinamico dei rapporti Est-Ovest era quindi l'obiettivo italiano nell'elaborazione del «terzo cesto»⁷⁵.

⁷² Il testo dell'Atto finale si trova in: Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (d'ora in poi ASDMAE), b. 216 «1975 CSCE-II Fase», «Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Atto finale».

⁷³ Per la cronaca del lungo negoziato: L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 445-486.

⁷⁴ ASDMAE, b. 211 «1975 CSCE-II Fase», «Appunto di Ferraris. Oggetto: CSCE: concetto della coesistenza pacifica», Roma, 8 marzo 1975, p. 1-3; «Appunto. Oggetto: clausola sul mutamento pacifico delle frontiere», Roma, 8 marzo 1975, p. 1-3.

⁷⁵ R. GAJA, *L'Italia e le origini della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa*, in V. TORNETTA (a cura di), *Verso l'Europa del 2000. Il processo CSCE da*

L'Italia – con il sostegno romeno e canadese – suggerì di dichiarare obsoleti gli articoli 53 e 102 dello Statuto delle Nazioni Unite sui Paesi ex nemici. La proposta non andò a buon fine per l'opposizione delle potenze responsabili sulla Germania e della Germania federale stessa⁷⁶. Si ottenne l'inclusione di una dimensione mediterranea con l'invito, a titolo di «Paesi non partecipanti», esteso agli Stati rivieraschi del Mediterraneo (Tunisia, Algeria, Egitto e Israele accettarono) e con il progetto di dichiarazione sul Mediterraneo, preparata con grande cura diplomatica e recepita nel testo finale⁷⁷.

L'azione dei rappresentanti italiani venne seguita in Italia con scarso interesse⁷⁸, anche se portò a momenti di tensione con l'URSS, contraria all'insistenza sul carattere dinamico della CSCE e alle misure sui diritti civili e umani quali condizioni irrinunciabili di una distensione destinata a modificare nella sostanza i rapporti Est-Ovest. Si arrivò, addirittura, quasi a delle minacce, da parte del vice Ministro degli Esteri sovietico Anatolij Kovalëv nei confronti di due membri della delegazione italiana a Ginevra, il Rappresentante permanente presso le organizzazioni internazionali Alessandro Farace e Luigi Vittorio Ferraris. Kovalëv tenne un atteggiamento molto polemico durante un incontro svoltosi alla fine di gennaio a Ginevra, con il malcelato intento di influire direttamente e pesantemente sulla posizione italiana, in modo da avvicinarla alle tesi di Mosca, a scapito della solidarietà atlantica e comunitaria che l'Italia aveva fino a quel momento dimostrato. Anche

Helsinki a Vienna, Bari, 1989, p. 81-95; R. DUCCI, *Helsinki rivisitata sulla via di Belgrado*, in *ivi*, p. 141-153.

⁷⁶ ASDMAE, b. 211, «Appunto. Oggetto: CSCE – Lavori della Prima Commissione (sicurezza politica e militare)», Ginevra, 27 marzo 1975, pp. 4-9. Cfr. anche: P. SCHEMIL (L.V. FERRARIS), *Ostpolitik e sicurezza europea*, in *Relazioni Internazionali*, a. XXXVIII, n. 38, 21 settembre 1974, p. 918-919.

⁷⁷ ASDMAE, b. 149 «1975 CSCE-II Fase», «Appunto. Oggetto: CSCE – Valutazione della Dichiarazione sul Mediterraneo», s.d. (ma luglio 1975), p. 1-2. Cfr. anche: L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 508; L. TOSI, *Aldo Moro, la CSCE e il Mediterraneo*, in I. GARZIA, L. MONZALI, F. IMPERATO (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i popoli del Mediterraneo*, cit., p. 15-55.

⁷⁸ Sullo scarso interesse della stampa, cfr.: G. MOMBELLI, *La politica estera della stampa italiana (1966-1976)*, in N. RONZITTI (a cura di), *La politica estera italiana: autonomia, interdipendenza, integrazione e sicurezza*, Milano, 1977, p. 313-338, in particolare p. 327.

l'ambasciatore sovietico a Roma Nikita Rjov, presente all'incontro, partecipò a quel tentativo di intimidazione della delegazione italiana, facendo riferimento alle intese di cooperazione industriale che erano state firmate dai due Paesi nel luglio del 1974 e di fornitura di materie prime erogate da Mosca all'Italia in tali condizioni di favore da non essere previste neppure per Paesi come la Finlandia, a cui l'Unione Sovietica era «legata da rapporti speciali». Era chiaro che il richiamo a quegli accordi, che venivano incontro a una situazione economica interna che lo stesso Rjov definì «delicata», suonava come un chiaro invito, rivolto alla delegazione italiana, per allinearsi sulle posizioni sovietiche. Ma l'allora capo del governo Moro non cedette alle pressioni, nonostante talune preoccupazioni di trovarsi in rotta di collisione con Mosca⁷⁹.

Nell'interpretazione data nei commenti ufficiali e al Parlamento si sottolinearono coerentemente, da parte italiana, il carattere dinamico della CSCE e la constatazione che la società che emergeva dall'Atto finale di Helsinki era quella di stampo occidentale⁸⁰. Le conclusioni alle quali si pervenne nel quadro del cosiddetto «terzo cesto», in particolare, secondo le quali i diritti umani derivavano dalla dignità della persona umana e non erano privilegi concessi dallo Stato e il rispetto degli stessi diritti e delle loro applicazioni concrete era un fattore essenziale per la pace, riassumevano le ferme convinzioni di Moro che la distensione era un processo che non si esauriva in una Conferenza o nella firma di un documento e che doveva basarsi sul consenso dei popoli.

In tal senso, come Moro ebbe a dire nel suo intervento a Helsinki del 30 luglio 1975, la Conferenza non avrebbe costituito un punto terminale, ma un punto di passaggio verso il futuro che i protagonisti stavano compiendo con spirito realistico, consapevoli del peso esercitato dalle differenze ideologiche e dalle rispettive strutture politiche,

⁷⁹ ASDMAE, b. 149 «1975 CSCE-II Fase», «Telegramma in arrivo n. 3507 da Delegazione italiana presso la CSCE (Farace) al Ministero degli Affari Esteri. Oggetto: Incontro fra delegazione italiana e delegazione sovietica», Ginevra, 24 gennaio 1975, pp. 1-2. Al carattere minaccioso dei colloqui con la delegazione sovietica a Ginevra accenna anche L.V. FERRARIS (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, cit., p. 248.

⁸⁰ Cfr.: *Annuario IAI*, V, p. 10.

economiche e sociali. La validità di quel dialogo multilaterale, di cui la Conferenza costituiva un momento basilare ma non definitivo, andava misurata dalla capacità di corrispondere alle aspettative dei popoli e, in particolare delle nuove generazioni. Per questo, concludeva Moro, «nostro comune proposito deve essere [...] quello di non deludere le aspettative e di rispondere alle sfide della nostra epoca, con uno spirito di concretezza, di giustizia, di pace, di comprensione, di lealtà, che faccia sentire i suoi benefici effetti al di là di ogni schieramento»⁸¹.

⁸¹ *Per un futuro di pace. Sintesi dell'intervento del Presidente del Consiglio Moro al "super vertice" dei 33 Paesi europei, degli Stati Uniti e del Canada (Helsinki, 30 luglio 1975)*, in A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., p. 527. Sull'azione di Moro alla CSCE: C. MENEGUZZI ROSTAGNI, *Aldo Moro, l'Italia e il processo di Helsinki*, in F. PERFETTI, A. UNGARI, D. CAVIGLIA, D. DE LUCA (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Firenze, 2011, p. 387-409; F. ZILIO, *Moro e la CSCE: dalle parole ai fatti della politica distensiva italiana*, in R. MORO, D. MEZZANA (a cura di), *Una vita, un paese. Aldo Moro e l'Italia del Novecento*, Soveria Mannelli, 2014, p. 643-660.

MOSCA E LA CSCE

Fabio Bettanin

1. *Introduzione. L'Atto finale di Helsinki visto da Mosca: fra mito e Realpolitik*

Da mezzo secolo il giudizio ufficiale sovietico e poi russo sulla Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (CSCE) funge da barometro delle relazioni dell'Unione Sovietica e della Russia con l'Europa. Al momento della firma, il Segretario del PCUS Leonid Brežnev, celebrò l'Atto finale di Helsinki come il «necessario completamento politico della seconda guerra mondiale» e allo stesso tempo un «documento rivolto a un avvenire di pace, sicurezza, cooperazione in vari campi»¹. La Pravda e le Izvestija pubblicarono il documento in una edizione speciale di milioni di copie². L'articolo 29 della nuova Costituzione sovietica del 1977 riprodusse quasi alla lettera il testo del paragrafo degli accordi riservato alla «uguaglianza sovrana», intesa come libertà di «scegliere e sviluppare liberamente i propri sistemi politici, economici, sociali, e culturali»³. Alla “Storia della diplomazia sovietica” e la “Storia della politica estera sovietica”, pubblicate nel 1979 e 1981 sotto la supervisione del Ministro degli Esteri Gromyko, fu affidato il compito di fissare la vulgata in materia: l'Atto finale era il risultato dell'impegno profuso dall'Unione Sovietica a partire dal 1954 per giungere a una conferenza generale sui problemi della sicurezza in Europa⁴.

Le illusioni sulle prospettive della distensione presto svanirono; nei

¹ L.I. BREŽNEV, *Lninskim kursom. Reči i sta'ti (La via leninista. Scritti e discorsi)*, t. V, Moskva, 1976, p. 336-37.

² Il testo russo dell'Atto finale è accessibile a:

https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf

³ Il testo della Costituzione sovietica, approvata il 7 ottobre 1977, è accessibile a: <https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm>

⁴ A.A. GROMYKO (a cura di), *Istorija diplomatii (Storia della diplomazia)*, vv. 2, Moskva, 1979, p.158-63; A.A. GROMYKO, B.N. PONOMAREV (a cura di), *Istorija vnešnej politiki (Storia della politica estera)*, t. 2: 1945-1980, Moskva, 1981, p. 508.

Paesi occidentali molti cominciarono a parlare di “seconda Guerra Fredda”, e il decimo anniversario dell’Atto finale fu celebrato in sordina. La perestrojka rilanciò le speranze. Gorbačëv non fu il primo a usare l’espressione “casa comune europea”, ma fu l’unico ad articolarla con esplicito riferimento al processo iniziato ad Helsinki, il cui progressivo rafforzamento avrebbe reso inutili i blocchi militari e, nel più lungo periodo, le frontiere e la contrapposizione fra socialismo e capitalismo⁵. Nel novembre 1990, i 34 membri della CSCE tradussero in pratica il sogno di Gorbačëv con l’approvazione della “Carta di Parigi per una nuova Europa”. L’Europa cui guardava la Carta era unita nei valori e lo sarebbe presto divenuta nelle pratiche politiche ed economiche. La proclamazione della fine della Guerra Fredda era coerente con questo assunto⁶. Gorbačëv fu il protagonista dell’incontro. Non esistevano le condizioni perché lo fosse del dopo. In quel momento, Gorbačëv era divenuto una sorta di estraneo in patria, avversato da conservatori e liberali, e dall’*intelligencija* che lo aveva sostenuto in un primo momento; incapace di controllare i movimenti nazionalisti; costretto persino a rinunciare a presenziare alla cerimonia per il premio Nobel per la pace, che gli era stato conferito nell’ottobre 1990, per timore di reazioni popolari⁷. Già prima del crollo, l’Unione Sovietica, divisa lungo linee nazionali, ideologiche, politiche e sociali, non era un paese pronto per la realizzazione nel breve periodo di una «casa comune europea», e Gorbačëv, nelle memorie dei suoi più stretti collaboratori, era inerte di fronte ai problemi che si accumulavano⁸.

Il passaggio dall’utopia alla realtà fu traumatico, e si concluse con il crollo del blocco dei Paesi socialisti e dell’URSS e poi con l’emarginazione della Russia dalle decisioni sulla sicurezza in Europa,

⁵ Cfr. in merito: M.-P. REY, “*Europe is our common home*”: a study of Gorbachev’s diplomatic concept, in *Cold War History*, v. 4, n. 2, 2004, p. 33-65.

⁶ Il testo della Carta è accessibile a: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/c/39519.pdf>.

⁷ M. GORBACHEV, *Memoirs*, London, 1996, p. 549. La vicenda è descritta in dettaglio da: W. TAUBMAN, *Gorbachev. His Life and Times*, London, 2017, p. 572-576.

⁸ In particolare, si veda il diario del consigliere di Gorbačëv per le questioni di politica estera: A.S. ČERNJAEV, *Sovmestnij ischod. Dnevnik dvuch epoch: 1972-1991 gody* (*Un destino comune. Diario di due epoche: anni 1972-91*), Moskva, 2010, p. 897-1044.

che indusse il presidente El'cin a parlare di «pace fredda» nei rapporti con i Paesi della NATO⁹. Nel 1995, la trasformazione della CSCE in Organizzazione per la sicurezza e cooperazione in Europa (OSCE), con 57 Stati membri, in occasione del ventesimo anniversario dell'Atto finale, fu quindi accolta a Mosca con sentimenti misti, nei quali la delusione prevaleva sulla speranza. In questo contesto, la pubblicazione, a cura della casa editrice dell'Accademia delle scienze, di una raccolta in tre tomi dei documenti del “processo di Helsinki” fu preziosa ma isolata iniziativa¹⁰.

Il trentesimo anniversario dell'Atto finale cadde nel momento in cui in Russia si cominciava a parlare di “democrazia sovrana”, Putin si impegnava nella formazione del *Russkij Mir*; il Ministro degli Esteri Lavrov si chiedeva retoricamente se avesse ancora senso interrogarsi sulle ragioni che condannavano l'OSCE ad «essere sempre a rimorchio delle altre organizzazioni internazionali», e i rapporti con l'Europa erano visti attraverso la categoria della *Bol'shaja Evropa*, l'“Europa più grande”, nella quale la Russia avrebbe conservato la sua distinta identità¹¹. Lo stesso anno fu pubblicato a Mosca il volume di Andrej Zagorskij sul “Processo di Helsinki”, per ampiezza delle fonti ed equilibrio di giudizio punto di riferimento per quanti si occupano del tema¹². Alla spicciolata continuarono a uscire, sotto forma di libro o intervista, memorie e riflessioni di diplomatici che avevano partecipato alle varie fasi del processo¹³, seguite nel 2012 da un buon manuale universitario,

⁹ B.N. EL'GIN, *Poslanie Prezidenta Rossii Federal'nomu Sobraniju* (d'ora in poi: *Messaggio del presidente all'Assemblea federale*), 16 febbraio 1995, in *Rossijskie vesti*, 17 febbraio 1995, p. 1-7.

¹⁰ O. LAZEBNIKOVA (a cura di), *Ot Helsinki do Budapešt. Istorija Sbse/Obse v dokumentach. 1973-1994 (Da Helsinki a Budapest. CSCE/OSCE nei documenti. 1973-1994)*, 3 tomi, Moskva, 1996.

¹¹ S.V. LAVROV, *Dichiarazione al 13° incontro dei Ministri degli Esteri dell'OSCE*, 5 dicembre 2005, accessibile a: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/2/17236.pdf>.

¹² A.V. ZAGORSKIJ, *Hel'sinskij process. Peregovory v ramkach Soveta po bezopasnosti i sotrudničestvu v Evrope. 1972-1991 (Il processo di Helsinki. I negoziati nell'ambito della CSCE. 1972-1991)*, Moskva, 2005.

¹³ Fra i testi di maggiore interesse: O.V. GRINEVSKIJ, *Tainy Sovetskoj Diplomacij (I segreti della diplomazia sovietica)*, Moskva, 2000; ID., *Perelom. Ot Brežneva k Gorbačevu (La svolta. Da Brežnev a Gorbačev)*, Moskva, 2004; J.B. KAŠLEV, *Hel'sinskij*

a cura dell'Università del Ministero degli Esteri¹⁴. Nella diversità di interpretazioni, un tratto comune era l'approvazione della scelta di firmare l'Atto finale, seguita da delusione e riserve sugli sviluppi successivi, che non erano corrisposti agli interessi russi. La svolta conservatrice della terza presidenza Putin ha progressivamente cambiato questo quadro, sino alla "Dottrina di politica estera" approvata nel marzo 2023, nella quale è inutile cercare una menzione di CSCE e OSCE.

La parabola delle relazioni fra Europa e Russia negli ultimi decenni pone questioni scontate: cosa è andato storto? Quanto hanno inciso i fattori personali, e quanto componenti strutturali che non potranno essere risolte con un cambio di politiche o ai vertici del potere? Accanto ad esse, il corso degli eventi degli ultimi decenni solleva un interrogativo ancor più centrale per decidere il futuro corso degli eventi: perché, nonostante errori, miti, malafede, inadeguatezza di tanti protagonisti, l'idea della cooperazione fra Russia ed Europa ha resistito così a lungo?

2. *Gli uomini del Cremlino a scuola di relazioni internazionali*

I principali manuali di storia sovietici e russi sono concordi nel far risalire l'inizio del processo che portò alla firma dell'Atto finale di Helsinki alla Conferenza dei Ministri degli esteri di USA, URSS, Francia e Gran Bretagna che si tenne a Berlino nel gennaio 1954, con un ordine del giorno riservato alla questione tedesca¹⁵. Il giudizio di Mastny nella *Cambridge History of the Cold War* sintetizza l'interpretazione prevalente nella storiografia dei Paesi occidentali: le proposte presentate

process. Svet i teni glazami učastnika, 1975-2005 (Il processo di Helsinki. Luci ed ombre agli occhi di un protagonista, 1975-2005), Moskva, 2005. All'inizio degli anni Novanta era uscito un testo di Anatolij G. Kovalëv, capo della delegazione sovietica ai negoziati di Helsinki, che inserisce memorie sparse delle trattive in un discorso più generale sul ruolo e le tecniche della diplomazia; cfr: A.G. KOVALËV, *Azбука diplomatii (L'ABC della diplomazia)*, Moskva, 1993.

¹⁴ L.S. VORONKOV, *Hel'sinskij process i evropejskaja bezopnost'. Čto dal'se? (Il processo di Helsinki e la sicurezza europea. Quale futuro?)*, Moskva, 2012.

¹⁵ A.A. GROMYKO, B.N. PONOMAREV (a cura di), *Istorija vnešnej politiki*, t. 2, cit., p. 205-207; L.S. VORONKOV, *Hel'sinskij process*, cit., p. 14.

dalla diplomazia sovietica nel corso dei lavori della Conferenza confermano che: «the conduct of foreign policy under Molotov was Stalin's without Stalin»¹⁶. Entrambe le interpretazioni colgono il dilemma che i successori del *vožd'* si trovarono ad affrontare. La presenza a Berlino e nella Germania dell'est rappresentava un punto di forza della politica estera sovietica. Stalin aveva tentato di usarla senza successo per inserire un cuneo nell'alleanza occidentale¹⁷. Continuare questa fallimentare politica non aveva senso; abbandonarla presentava molte incognite, non ultima quella di inviare un segnale di debolezza alla NATO¹⁸.

La bomba all'idrogeno cambiò i termini della questione tedesca. Nell'epoca della "mutua distruzione assicurata" e del massiccio riarmo statunitense non aveva però più senso considerare l'unificazione della Germania una condizione preliminare per avviare i colloqui sulla sicurezza in Europa. Il pericolo era semmai rappresentato dal riarmo nucleare della Germania occidentale. La formula della "coesistenza pacifica", presentata per la prima volta in pubblico da Malenkov nel marzo del 1954, espresse la comune convinzione del gruppo dirigente sovietico, che la strada per risolvere il problema tedesco passasse dalle capitali delle potenze vincitrici¹⁹. Priva di visione strategica, la politica

¹⁶ V. MASTNY, *Soviet foreign policy, 1953–1962*, in *The Cambridge history of the Cold War*, vol. I, Cambridge, 2010, p. 315.

¹⁷ W. LOTH, *The Origins of Stalin's Note of 10 March 1952*, in *Cold War History*, vol. 4, n. 2, 2004, p. 66-88; A.M. FILITOV, *Stalinskaja diplomatija i germanskij vopros: poslednjy god (Diplomazia staliniana e problema tedesco: l'ultimo anno)*, in *Stalinskoe desjatiletie Cholodnoj vojny (Il decennio staliniano di Guerra fredda)*, Moskva, 1999, pp. 79-96.

¹⁸ Secondo Geoffrey Roberts lo scontro nel gruppo dirigente non riguardava l'apertura all'Occidente, sulla quale anche Molotov concordava, quanto la possibilità di negoziare da una posizione di non inferiorità. Lo stato d'animo del Primo Segretario del Pcus Chruščev emerge dai giudizi pronunciati al Soviet supremo nel febbraio 1955, alla vigilia del summit di Ginevra che avrebbe riaperto dopo un decennio gli incontri fra capi di stato delle potenze vincitrici: «Date un dito al nemico e si prenderà la vostra mano. Dategli la Germania dell'est e vi dirà: andatevene da Polonia e Cecoslovacchia», in: G. ROBERTS, *Molotov: Stalin's cold warrior*, Washington D.C., 2012, p. 156.

¹⁹ N. EGOROVA, *Evropejskaja bezopasnot', 1954-1955 (La sicurezza europea, 1954-55)*, in *Cholodnaja vojna. 1945-1963. Istoričeskaja retrospektiv (Guerra Fredda, 1945-*

estera sovietica non poteva che essere reattiva. Nel maggio 1955, la risposta all'inclusione della RFT nella NATO fu la creazione del Patto di Varsavia. Ne facevano parte URSS, Polonia, Cecoslovacchia, RDT, Ungheria, Romania, Bulgaria, Albania. L'articolo 11 del suo Statuto ne prevedeva la cancellazione in caso di firma di un "Trattato generale di sicurezza europea", quasi che la diplomazia sovietica non si fosse rassegnata alla cristallizzazione del confronto bipolare, che la vedeva svantaggiata. Il Comitato di consultazione politica (CCP) fra i Paesi firmatari, istituito dall'articolo 6 a imitazione della Carta della NATO, rispondeva invece a una esigenza a lungo trascurata: integrare i Paesi socialisti, in modo che l'Unione Sovietica potesse presentarsi al *summit* dei capi di stato di Ginevra, previsto per luglio, il primo dalla fine della guerra, come rappresentante di blocco coeso di stati europei²⁰.

Dopo gli inutili tentativi di ricomporre lo scisma con la Jugoslavia, il problema dei rapporti all'interno del campo socialista restò ai margini delle sedute pubbliche del XX congresso del PCUS, riunitosi nel febbraio 1956, e del "rapporto segreto" di Chruščëv, letto in una seduta chiusa a fine lavori²¹. Il suo contenuto divenne noto nella sua integrità già nel giugno. La denuncia dei guasti del "culto della personalità" in esso contenuta suscitò prevedibili reazioni in Paesi dove il socialismo era stato imposto dall'esterno, e al potere erano saliti "piccoli Stalin" privi del carisma del loro ispiratore. Per tutto il 1956 la Polonia fu l'epicentro delle manifestazioni antisocialiste e antisovietiche, e la candidata più probabile di una invasione, che fu sventata quando il Segretario del POUP Gomulka, al cospetto di una delegazione di dignitari sovietici piombati a Varsavia, si mostrò capace di tenere a bada e convincere alla moderazione una folla ostile: esperienza sconosciuta ai leader sovietici dai tempi di Lenin²². La situazione precipitò invece in Ungheria, rendendo necessari due interventi armati sovietici, il secondo dei quali deciso il 31 ottobre, quando i rapporti di Mikojan e

1963. *Retrospectiva storica*), Moskva, 2003, p. 514-21.

²⁰ V. MASTNY, M. BYRNE (a cura di), *A Cardboard Castle?: an Inside History of the Warsaw Pact, 1955-1990*, Budapest, 2005, doc. n. 1, p. 77-79.

²¹ Sulla vicenda, rimandiamo alla sintesi di: W. TAUBMAN, *Khrushchev. The Man and His Era*, New York, 2003, p. 270-299.

²² J. GRANVILLE, *The First Domino. International decision making during the Hungarian Crisis of 1956*, College Station, 2004, p. 52-53.

Suslov, proconsoli sovietici a Budapest, comunicarono che la situazione era fuori controllo. La successiva decisione del governo Nagy di uscire dal Patto di Varsavia rese inevitabile l'invasione, avallata dal consenso degli altri regimi comunisti, Jugoslavia di Tito compresa²³.

Fra il primo, del 24 ottobre, e il secondo, del 4 novembre, intercorsero 11 giorni. L'inerzia dell'Occidente aveva confermato che la NATO non era disposta a rischiare una guerra nel centro dell'Europa per difendere i popoli dell'"impero esterno" sovietico. Le buone notizie si fermavano qui. Dopo aver rimosso il messaggio proveniente dalla rivolta a Berlino est, nel giugno 1953, i dirigenti sovietici erano costretti a prendere atto che fragilità sociale e scarsa legittimità dei regimi erano la reale minaccia alla coesione del blocco socialista. L'esito paradossale della crisi ungherese fu il riconoscimento, almeno sul piano dei principi, che sicurezza e cooperazione in Europa dipendevano dalla rivitalizzazione di alleanze, il COMECON e il Patto di Varsavia, che gli uomini del Cremlino erano stati i primi a considerare di «cartapesta»²⁴.

«Dell'ordine di Potsdam non è rimasto nulla», tuonò Chruščëv al *Prezidium* del 6 novembre 1958 e per questo la NATO era pronta a dare l'atomica alla Germania. Per questo l'URSS era pronta a firmare un trattato di pace separato con la Germania dell'est se entro sei mesi Berlino non fosse stata riconosciuta città libera²⁵. Aperta in nome del mancato rispetto degli accordi del tempo di guerra, la seconda crisi di Berlino finì con lo scoperciare il vaso di Pandora delle questioni irrisolte della politica estera sovietica: la divisione della Germania, troppo profonda per poter essere ricomposta con i soli strumenti della diplo-

²³ *Sovetskij Sojuz i Vengreskij Krizis 1956 goda. Dokumenty (L'URSS e la crisi ungherese del 1956. Documenti.)*, Moskva, 1998, docc. 123-134, p. 476-498.

²⁴ La formula era stata usata dalle diplomazie occidentali per respingere le proposte sovietiche di contemporaneo scioglimento delle alleanze: una reale, la NATO, l'altra di "cartapesta", il Patto di Varsavia. Cfr. V. MASTNY, *The Warsaw Pact as History*, in *A Cardboard Castle*, cit., p. 4.

²⁵ Gli stenogrammi del *Prezidium* confermano che fu Chruščëv ad aprire la crisi con una iniziativa personale, che sorprese gli altri membri del gruppo dirigente, nessuno dei quali sollevò obiezioni. Cfr.: *Prezidium CK KPSS. 1954-64, Stenogrammy (Prezidium del CC del Pcus. Stenogrammi)*, t.1, Moskva, 2003, doc. 182, 6 novembre 1958, p. 338-339.

mazia; l'asimmetria fra gli schieramenti del mondo bipolare; la scarsa coesione del "blocco socialista"; lo scisma con la Cina comunista; le divisioni all'interno della leadership sovietica.

Negli anni successivi nessuno di questi problemi fu risolto. Le trattative per il disarmo si trascinarono senza risultato. I Paesi del Patto di Varsavia non furono coinvolti nel loro andamento, e spesso nemmeno informati. Il tentativo di avviare una divisione del lavoro nel COMECON si scontrò da subito con opposizioni insuperabili. La politica dura nei confronti dell'Occidente non ricompose la frattura ideologica e politica con la Cina. La situazione sociale nella Germania orientale peggiorò, imponendo, nell'agosto 1961, la costruzione del Muro. La sconfitta, anche morale, era innegabile, e Chruščëv fu costretto ad ammettere che «il nemico è forte, non più debole di noi». Con parole che pronunciate da altri sarebbero equivate a una critica radicale della sua decisione di aprire la seconda crisi di Berlino, aggiunse che la mancata firma di un trattato di pace con la Germania dell'est non cambiava nulla: l'esistenza di due Germanie, con le loro frontiere, era riconosciuta da tutti. La scelta di non onorare la promessa fatta ad Ulbricht era stata imposta dal timore delle sanzioni economiche occidentali, devastanti per le economie dei Paesi del COMECON. Per il momento, ci si doveva accontentare di mantenere, con il Muro, un «osso in gola» all'Occidente. Sarebbe venuto il momento di attaccare, ma bisognava farlo «a ragion veduta»²⁶.

Meno di un anno dopo Chruščëv decise che Cuba era l'«osso in gola» da usare per creare difficoltà agli USA. Le conseguenze della decisione di installare missili nucleari sono note e giustificarono l'accusa principale che gli fu rivolta al momento della sua destituzione, nell'ottobre 1964: aver messo a repentaglio la pace con le sue iniziative avventate. Šelepin e Suslov, noti guardiani dell'ortodossia, non contestarono la coesistenza pacifica, ma lamentarono la sua attuazione da posizioni di debolezza. La critica di essersi posto «al di sopra del partito», esentò da ogni responsabilità gli altri membri del *Prezidium*, mai oppostisi a scelte che non dividevano. Il solo Mikojan fu nelle condizioni di ricordare di aver dissentito in varie occasioni e di porre la questione di fondo della transizione di potere: «all'inizio Chruščëv non

²⁶ *Ivi*, doc. 242, 8 gennaio 1962, p. 535-549.

aveva esperienza di politica estera, ma presto si è impadronito dei suoi meccanismi». I suoi successori sarebbero stati in grado di fare altrettanto? Più che un riconoscimento a un vecchio amico, la proposta di conservare a Chruščëv un «incarico direttivo» avanzava dubbi in merito²⁷.

3. Verso Helsinki, passando per Praga

Dopo la sconfitta nella guerra di Crimea, nel 1855, il regime zarista si era concentrato sulle riforme interne e si era rifugiato in una lunga fase di “raccolgimento” in politica estera, terminata nella seconda metà degli anni Settanta con le guerre nei Balcani. Le crisi internazionali succedutesi negli anni di Chruščëv non suscitarono un analogo senso di allarme. Le riforme economiche furono abbandonate prima ancora di essere seriamente attuate. Nel campo delle relazioni internazionali, la successione al Primo Segretario si svolse nel segno della continuità del gruppo dirigente, dove prevalevano, dopo l’uscita di scena di Mikojan, nel 1965, i conservatori, poco inclini a stravolgere la sua politica nei confronti dei Paesi occidentali. Fra i membri del “triumvirato” Brežnev-Podgornyj-Kosygin che gli subentrarono, quest’ultimo era divenuto il maggior responsabile della politica economica sovietica, e in questa veste anche un protagonista delle sue relazioni internazionali; nei primi anni toccò quindi a lui incontrare i leader stranieri. Brežnev giunse al potere senza alcuna esperienza di politica estera che non fosse la partecipazione ai lavori del *Prezidium*, ma la sua scelta di defilarsi, affidandosi al parere degli esperti, fu ispirata anche da una astuzia di potere. Fra il 1964 e il 1970 le spese militari furono accresciute del 40%, con il fine raggiungere la parità missilistica con gli USA. Alla scelta non era certo estraneo il ruolo di rappresentante del complesso industriale militare negli organi dirigenti del PCUS che Brežnev occupava dal 1956. I primi grandi contratti per la fornitura di gas e petrolio a Italia e Germania e poi il boom dei prezzi petroliferi resero possibile una politica di “burro e cannoni”, garantendogli uno spazio di mano-

²⁷ *Ivi*, doc. 320, 13 ottobre 1964, p. 862-872.

vra in politica estera del quale i suoi predecessori non avevano mai goduto²⁸.

In modo meno drammatico, ma più profondo, cambiò il paese. Dopo la guerra erano nate 70 milioni di persone, che non avevano esperienza diretta dello stalinismo ed erano meglio istruite della generazione precedente; consideravano lo status di grande potenza dell'URSS come un dato naturale, e guardavano all'Occidente con sentimenti misti: di timore, ma anche di invidia e ammirazione, se non di speranza di convergenza²⁹. Delle coorti di nuovi specialisti erano parte integrante i diplomatici formati negli istituti universitari e di ricerca creati da Chruščëv: politico rozzo, semianalfabeta, intollerante degli artisti informali, eppure più di ogni altro consapevole che la gestione delle questioni internazionali richiedesse nuove competenze. La caduta politica di Molotov trascinò rapidamente parte della vecchia diplomazia, rimpiazzata dai primi laureati dell'Istituto universitario di relazioni internazionali legato al MAE sovietico (MGIMO): meno ideologici, a volte cinici nella difesa di un ruolo internazionale dell'URSS nel quale, a giudicare dalle memorie, non credevano sino in fondo; di sicuro più professionali, più padroni delle lingue e delle culture di altri Paesi, consapevoli che il miglioramento delle posizioni del loro paese, oltre all'avanzamento delle loro carriere, sarebbe dipeso dalla continuazione della distensione con l'Occidente. Il vice Ministro e responsabile delle relazioni con l'Europa occidentale Anatolij Kovalëv; Dobrynin, Dubinin, Falin, a lungo ambasciatori nei maggiori Paesi occidentali; Inozemcev, direttore dell'Istituto per l'economia e le relazioni internazionali (MEMO), dal quale partirono importanti memorandum per i vertici, sono i nomi più noti di questa ondata di diplomatici che, dopo aver raggiunto posizioni di rilievo negli anni Sessanta, furono protagonisti delle trattative che portarono all'*Atto finale* di Helsinki³⁰.

²⁸ S. SCHATTENBERG, *Brezhnev. The Making of a Statesman*, London, 2022, p. 205-230.

²⁹ Sulla formazione politica e intellettuale della generazione poststaliniana, cfr.: V. ZUBOK, *Zhivago's Children. The Last Russian Intelligentsia*, Cambridge, Mass., 2009.

³⁰ Sul ruolo svolto dai singoli diplomatici, la migliore fonte è il già citato testo di A.V. ZAGORSKIJ, *Hel'sinkij process*. La raccolta di saggi e memorie di diplomatici pubblicata in occasione del centenario della nascita di Gromyko ha offerto l'occasione

Le relazioni con i Paesi socialisti non erano più semplici. Secondo Békés, alla metà degli anni Sessanta, il blocco sovietico era diviso in «an economy-oriented sub-bloc (consisting of Hungary, Romania, and Bulgaria) and a security-concerned sub-bloc (East Germany, Poland, and Czechoslovakia)»³¹. La separazione è forse troppo netta, ma coglie l'ostacolo di fondo che il Cremlino doveva superare per presentarsi come credibile interlocutore nelle trattative per la Conferenza europea per la sicurezza. Sul piano economico, la cooperazione fra i Paesi del COMECON si era da tempo tradotta in uno scambio di inefficienze, e questo aveva reso necessario ricorrere alle importazioni di tecnologia avanzata e di materie prime dai Paesi capitalistici. Il processo aveva coinvolto tutti Paesi socialisti (Polonia, RDT e Ungheria più di altri). Non aveva raggiunto proporzioni tali da soppiantare l'Unione Sovietica come più importante partner commerciale, ma era stato sufficiente a spingere Brežnev alla denuncia dei tentativi degli «imperialisti» di usare i contatti commerciali con i Paesi socialisti per dividerli «con l'uso di incentivi economici, tecnologici e scientifici»³². A radicare ancor più questo sentimento era la consapevolezza che per nessuno dei problemi della sicurezza dei quali si discuteva da più di un decennio era in vista una soluzione. La presentazione all'ONU di una nuova versione del Piano Rapacki nel dicembre 1964; le iniziative di Ulbricht per contatti diretti con la Germania ovest; l'ostruzionismo dei rumeni nei confronti dei tentativi di attribuire al Patto di Varsavia poteri e struttura simili a quelli del Consiglio della NATO, non portavano una minaccia diretta al ruolo guida dell'URSS, ma segnalavano il pericolo di uno strisciante moto centrifugo³³.

Il problema non era nuovo. Chruščëv lo aveva affrontato con una

per una autocelebrazione collettiva di questa generazione, che include, nei vari saggi, il contributo dato al "processo di Helsinki": Cfr. *Vospominanija ob Andree Andreeviče Gromyko (Memorie su A.A. Gromyko)*, Moskva, 2009.

³¹ C. BÉKÉS, *Hungary, the Soviet Bloc, the German Question, and the CSCE Process, 1965–1975*, in *Journal of Cold War Studies*, v. 18, n. 3, 2016, p. 37.

³² Citato in: *ivi*, p. 96.

³³ V. MASTNY, *The Warsaw pact as History*, in *A Cardboard Castle?*, cit., p. 25-34; D. SELVAGE, *The Warsaw Pact and the European security conference, 1964–69: sovereignty, hegemony, and the German question*, in *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75*, London, 2008, p. 85-106.

alternanza di pressioni e aperture verso i Paesi occidentali, allo scopo di costringerli a sedere al tavolo delle trattative. I suoi successori si impegnarono invece in una opera di ricucitura delle posizioni e degli interessi, il cui primo punto di approdo fu, nel luglio 1966, la Dichiarazione di Bucarest, nella quale per la prima volta il Patto di Varsavia lanciò un appello per la convocazione di una Conferenza per la sicurezza in Europa. Il testo del documento reca traccia del faticoso compromesso raggiunto. La prima parte ripete antiche accuse e indica le condizioni irrinunciabili per la sicurezza in Europa: il riconoscimento delle due Germanie e delle frontiere esistenti, la rinuncia della NATO a creare una forza nucleare multilaterale. La seconda parte è incentrata sulla cooperazione economica, e ripropone persino lo scioglimento dei blocchi, ipotesi cara ai rumeni. L'assenza di una scala di priorità fra obiettivi così vasti e contraddittori conferma che scopo principale della Dichiarazione non era definire una piattaforma per le trattative quanto imporre una disciplina a satelliti che si ostinavano a seguire orbite non sempre controllate da Mosca. A meno di un anno di distanza, la decisione della Romania di stabilire relazioni diplomatiche con la RFT lacerò la fragile tela tessuta dalla diplomazia sovietica. Nonostante l'evidente absurdità di una situazione nella quale fra i Paesi del Patto di Varsavia solo l'URSS aveva rapporti diplomatici con la maggior potenza economica del continente, la reazione relegò la Romania nel campo dei reprobati. Una riunione dei ministeri degli esteri del Patto convocata in tutta fretta adottò un documento segreto divenuto noto, a seconda delle interpretazioni sui maggiori ispiratori, come "dottrina Ulbricht o Gomulka", nel quale i firmatari si impegnavano ad avviare trattative con la Germania ovest solo se fossero state rispettate le condizioni previste dalla Dichiarazione di Bucarest, più il riconoscimento della invalidità *ab initio* degli Accordi di Monaco³⁴.

La Dichiarazione non includeva un invito esplicito agli USA a partecipare alla eventuale conferenza; ma questo era un dato secondario. Secondo Anatolij Adamišin, a lungo ambasciatore a Roma, Gromyko

³⁴ Sul confronto di posizioni, cfr.: *A Cardboard Castle?*, cit., doc. 37, p. 212-216; C. BÉKÉS, *Hungary, the Soviet Bloc, the German Question, and the CSCE Process*, p. 96-101; Wanda Jarzabek, *Hope and Reality: Poland and the CSCE: 1964-1989*, in *CWIHP Working Paper*, n. 56, Washington, DC, May 2008.

effettuò un primo sondaggio della disponibilità dei Paesi della NATO ad accogliere la proposta di conferenza nel corso della sua visita in Italia dell'aprile 1966. Ne ricevette un incoraggiamento e un prezioso consiglio: aggiungere "cooperazione" a "sicurezza"³⁵. I rapporti speciali stabilitisi fra i due Paesi dall'inizio degli anni Sessanta spiegano la mossa del Ministro degli esteri sovietico, ma ne tracciano anche i limiti. A Mosca erano consapevoli che gli importanti accordi economici firmati con l'Italia erano stati conclusi anche grazie al disco verde dato dalle Amministrazioni americane, e per quanto alta fosse la stima nei confronti di Fanfani, l'instabilità del quadro politico italiano e l'oggettiva marginalità del paese non rendevano realistico puntare su Roma come possibile volano dell'adesione dei Paesi della NATO alla conferenza³⁶.

Il revisionismo di Francia e Germania poneva problemi opposti. La sontuosa accoglienza riservata nel giugno 1966 al presidente de Gaulle, in visita a Mosca, nascondeva dei lati oscuri. Qualche anno prima, la sua formula dell'"Europa dall'Atlantico agli Urali" era stata interpretata dal Cremlino come un attacco indiretto al sistema socialista e al mondo bipolare, guidato da USA e URSS. Ma il Generale giungeva a Mosca tre mesi dopo l'uscita della Francia dal sistema operativo della NATO, che aveva indebolito l'Alleanza, e il suo sostegno alla convocazione di una conferenza sulla sicurezza era un buon viatico per Brežnev, che una settimana dopo doveva recarsi a Bucarest per una difficile riunione con gli alleati su questo tema. La firma di un accordo che prevedeva consultazioni regolari fra i due Paesi sancì la relazione speciale fra Mosca e Parigi, ma i documenti interni mostrano che l'accettazione della politica di de Gaulle fu ispirata dalla scelta del «male minore»: il suo revisionismo era proiettato verso un futuro lontano, mentre i vantaggi immediati erano reali. Qualche anno dopo, le dimissioni del Generale avrebbero sorpreso e disorientato la diploma-

³⁵ A. ADAMIŠIN, *Zaključitel'nyj akt: zanaves opuskaetsja? (Atto finale: cala la cortina?)*, in *Global Affairs*, n. 4, 2005, accessibile a: <https://globalaffairs.ru/articles/zaklyuchitelnyj-akt-zanaves-opuskaetsya/>.

³⁶ A. SALACONE, *La stagione del dialogo. Mosca e Roma negli anni del centro-sinistra*, in F. BETTANIN (a cura di), *L'Italia vista dal Cremlino*, Roma, 2015, p. 119-306.

zia sovietica, evidenziando per la prima volta i limiti della diplomazia personalistica³⁷.

La difficoltà dei vertici sovietici a cogliere le trasformazioni in corso nei Paesi occidentali emerge anche dai rapporti con la RFT, dominati prima dal timore della sua inclusione nella forza nucleare multilaterale e, a partire dal 1965, dall'irritazione per le esitazioni nell'adesione al Trattato di Non Proliferazione Nucleare (NPT). Non era estraneo a questo sentimento la consapevolezza che la Cina era divenuta potenza nucleare grazie alla tecnologia concessa dall'URSS. Dopo la costruzione del Muro la diplomazia sovietica non riservò particolare attenzione alle prime formulazioni della *Ostpolitik* da parte di Bahr e Brandt. Solo dopo la formazione del governo di "grande coalizione" nel 1966 cominciarono a essere percepite delle novità. Non passò inosservato che le relazioni diplomatiche stabilite fra Germania ovest e Romania, motivo di irritazione per i Paesi del Patto di Varsavia, comportavano tuttavia il disconoscimento della dottrina Hallstein, visto che alla Romania non era stato chiesto di troncare i rapporti con l'altra Germania³⁸.

Nel 1965 l'avvio delle trattative per il Trattato di Non Proliferazione Nucleare e, nel giugno 1968, l'apertura della procedura di adesione, tracciarono una duplice discriminante nel cammino verso l'Atto finale. Un aspetto di questo processo fu la valutazione più realistica del ruolo degli USA in Europa. Solo l'Amministrazione statunitense disponeva degli strumenti per convincere il governo della RFT ad aderire

³⁷ G.J. MARTIN, *An Arbiter between the Superpowers: Charles de Gaulle and the German Question, 1958–1969, France and the German Question, 1945–1990*, New York, 2019, p. 93-109; M.A. LIPKIN, *Sovetskij Sojuz i integracionnye processy v Evrope: seredina 40-x-konec 60-x godov (L'Unione Sovietica e i processi di integrazione in Europa: metà anni Quaranta-fine Sessanta)*, Moskva, 2016, p. 443-448.

³⁸ Fra gli stati socialisti, non integrati nel Patto, anche Jugoslavia e Cuba avevano rapporti con entrambe le Germanie. Sulla percezione sovietica della *Ostpolitik*, si vedano le memorie di Valentin Falin, protagonista delle relazioni fra i due Paesi nelle vesti di direttore della Dipartimento europeo del CC del Pcus sino al 1971, ambasciatore a Bonn negli anni Settanta, e alla fine degli anni Ottanta dirigente del Dipartimento internazionale del CC del Pcus (V. FALIN, *Bez skidok na obstojatel'stva. Političeskie vospominanija./Senza sconti sui fatti. Memorie poliche*, Moskva, 1999) e A.M. FILITOV, *SSSR i novaja vostočnaja politika FRG (L'URSS e la nuova politica orientale della RFT)*, in *Vestnik Mgimo Universiteta*, n. 3, 2017, p. 123 e ss.

re al NPT. Un passo in questa direzione era stato compiuto nel 1967 con l'approvazione da parte della NATO del Rapporto Harmel, che aveva posto all'Alleanza il duplice obiettivo di rafforzare la sicurezza e approfondire la distensione. Con ritardo, e grazie ai contatti diretti, i sovietici si resero conto che nella scala di priorità americana, l'Europa aveva perso la centralità avuta nel secondo dopoguerra. A Glassboro, nel giugno 1967, Johnson e Kosygin discussero di Vietnam, Medio Oriente, di negoziati sulle armi nucleari, non di sicurezza in Europa, e l'elezione alla presidenza di Nixon accentuò questa tendenza³⁹.

A distanza di qualche anno dalla destituzione di Chruščëv, la distensione in Europa era ancora incardinata su una rete di rapporti bilaterali e nulla lasciava prevedere una possibile evoluzione verso forme di cooperazione multilaterale. Furono gli 8 mesi dell'esperienza nota come Primavera di Praga, conclusa il 21 agosto 1968 con l'invasione delle truppe del Patto di Varsavia, a imporre la revisione dei paradigmi della politica estera sovietica. Il 1968 non fu la ripetizione del 1956 ungherese. Qualche anno dopo, Brežnev avrebbe affermato che senza l'invasione non si sarebbe mai aperta una nuova fase delle relazioni con la Germania, che aprì la strada alla convocazione della CSCE. Sul piano personale, il giudizio è incontestabile. A differenza di quanto era accaduto a Chruščëv con l'Ungheria, Brežnev ne uscì con l'immagine di statista che con il suo comportamento accorto era riuscito a circoscrivere gli effetti negativi della crisi sul piano internazionale. Nel marzo 1969 gli scontri sull'Ussuri mostrarono l'assenza di prospettive per le aperture alla Cina, sostenute da Kosygin, e Brežnev usò il pericolo della guerra su due fronti per emarginare i membri del gruppo dirigente contrari alla distensione con l'Occidente. Da allora, la politica estera sovietica tornò ad essere l'espressione delle scelte di un singolo dirigente, anche se il metodo usato da Brežnev, attento alle opinioni degli altri membri del *Politbjuro*, fu lontano dal "sogettivismo" di Chruščëv⁴⁰.

Sul piano dei rapporti internazionali la strada per Helsinki fu più

³⁹ Su questo punto insistono le memorie dell'ambasciatore sovietico a Washington, Anatolij Dobrynin (A.F. DOBRYNIN, *In confidence: Moscow's ambassador to America's six Cold War presidents*, New York, 1995, p. 167-213).

⁴⁰ S. SCHATTEBERG, *Brezhnev*, cit., p. 270-281.

tortuosa. L'11 settembre apparve sulla *Pravda* il primo degli articoli che andarono a comporre quella che in Occidente fu ribattezzata "dottrina Brežnev". La loro tesi di fondo era semplice: l'invasione era stata imposta dal «dovere internazionalista» di proteggere il sistema socialista dalla diffusione della «pacifica controrivoluzione in corso a Praga»⁴¹. A trasmettere la novità della situazione rispetto al 1956 ungherese intervenne, nel marzo 1969, la riunione di Budapest del CCP del Patto di Varsavia, nel corso della quale fu creato, sul modello NATO, un Comitato dei Ministri degli Esteri dei suoi membri; furono definiti e rafforzati i poteri del Comandante militare supremo. Dopo anni di tentativi, il Cremlino era riuscito a trasformare il Patto di Varsavia in una Organizzazione con un profilo militare e politico tale da renderlo interlocutore attendibile delle istituzioni occidentali, e questo consentì di lanciare un appello per la convocazione di una conferenza dei Paesi europei per la «sicurezza e cooperazione pacifica», questa volta senza condizioni⁴².

La proposta si rivolgeva a un mondo occidentale concorde nel condannare l'invasione della Cecoslovacchia, ma disunito nel valutarne le conseguenze. Nel caso della Germania occidentale il processo di riconsiderazione della *Ostpolitik* era iniziato già prima del 1968. Nel giugno dell'anno precedente la diplomazia di Bonn aveva trasmesso all'ambasciatore sovietico un memorandum in 13 punti nel quale erano elencati tutti i problemi dei quali si sarebbe dovuto discutere nel corso delle trattative per la CSCE. A limitare il significato dell'apertura era il carattere non ufficiale del documento e l'indeterminatezza sulle questioni più scottanti: il riconoscimento delle frontiere e dell'esistenza di due stati tedeschi, espressione che Brandt usò solo dopo la sua nomina a cancelliere. La replica del Ministero degli Esteri sovietico, che dichiarò di non poter negoziare su questioni che riguardavano i suoi alleati, colse la contraddizione di una politica che confidava troppo sul fattore economico e non teneva conto della diversità degli

⁴¹ M.J. OUMET, *The Rise and fall of the Brezhnev Doctrine in Soviet Foreign Policy*, Chapel Hill, 2003, p. 66-72.

⁴² Il testo dello Statuto segreto del Patto di Varsavia e dell'Appello per una conferenza sulla sicurezza in Europa, entrambi del 17 marzo 1969, sono riprodotti in: *Cardboard Castle?*, cit., doc. 62 e 63, p. 323-331.

interessi dai Paesi socialisti. Su questo scoglio erano naufragate le proposte di trattato di non aggressione fatte dalla Germania ai Paesi dell'Europa orientale a partire dal 1966. Il problema si ripresentò nel 1968, quando l'aperto sostegno di Bonn alla Primavera non si spinse mai sino a una decisa presa di posizione sul valore degli Accordi di Monaco e dei "decreti Beneš", lasciando spazio alla propaganda sovietica, sempre pronta a cogliere rigurgiti neonazisti nella politica tedesca⁴³. L'invasione della Cecoslovacchia impose una svolta più radicale, che divenne programma concreto dopo le elezioni tedesche e la formazione, nell'ottobre 1969, del governo guidato da Brandt. Visto da Mosca, l'annuncio di adesione al NPT da parte del nuovo cancelliere fu un importante passo verso la trasformazione di una questione bilaterale in un rapporto che coinvolgeva le altre questioni di sicurezza ancora aperte in Europa, a cominciare dai negoziati sulla mutua riduzione delle forze (MBRF)⁴⁴.

I rapporti con gli altri Paesi occidentali non avevano subito mutamenti così netti. La Francia di de Gaulle non aveva mai creduto nel socialismo riformista e quindi mai nascosto le sue riserve sulla *Ostpolitik* prima e sulle prospettive della Primavera di Praga dopo; aveva incoraggiato la rinascita dei nazionalismi in Europa orientale senza mai offrire una risposta alle loro richieste politiche ed economiche; immersa nei problemi interni, era stata la grande assente della crisi in Cecoslovacchia⁴⁵. I documenti noti confermano l'attendibilità del resoconto che l'ambasciatore sovietico Dobrynin ha dato dei suoi colloqui con i rappresentanti dell'Amministrazione statunitense: i sovietici non rice-

⁴³ Sull'evoluzione della *Ostpolitik*, cfr.: M.E. SAROTTE, *Dealing with the Devil: East Germany, détente, and Ostpolitik, 1969–1973*, Chapel Hill, 2001; G. NIEDHART, *Ostpolitik Transformation through Communication and the Quest for Peaceful Change*, in *Journal of Cold War Studies*, v. 18, n. 3, 2016, p. 23-48.

⁴⁴ A.M. FILITOV, *FRG i čecoslovackij krizis (RFT e la crisi cecoslovacca)*, in 1968. «Pražskaja vesna». *Istoričeskaja retrospektiva (1968. La Primavera di Praga. Retrospektiva storica)*, Moskva, 2010, p. 224-227; ID., *Treugol'nik Moskva-Berlin-Bonn i politika evropejskoj razrjadki v 1969-1970 gg. (Il triangolo Mosca-Berlino Bonn e la politica di disarmo europeo nel 1969-70)*, in *Voprosy istorii*, n. 1, 2017, p. 83-96.

⁴⁵ G.-H. SOUTU, *Paris and the Prague Spring*, in G. BISHOP (a cura di), *The Prague Spring and the Warsaw Pact Invasion of Czechoslovakia in 1968*, Lanham, 2010, p. 271-282.

vettero mai il disco verde per l'invasione, la "dottrina Brežnev" non fu mai accettata, ma, di fronte allo stato di fatto, Kissinger e Nixon assicurarono di non voler intromettersi nelle vicende interne del blocco socialista, a condizione che Mosca rispettasse il *linkage* fra le questioni della sicurezza in Europa e quelle nel Vietnam e Medio Oriente⁴⁶.

Nella pratica diplomatica, la rinuncia del vertice di Budapest del Patto di Varsavia a porre condizioni per la convocazione di una conferenza sulla sicurezza inviò un importante messaggio. Sul piano pratico, nascose problemi irrisolti. La Germania occidentale era divenuta un punto di riferimento della politica estera sovietica; una situazione impensabile sino a qualche tempo prima, che non poteva rimuovere d'incanto antichi pregiudizi. A impedirlo erano i mai risolti conflitti all'interno del Patto di Varsavia sulla gerarchia dei problemi della sicurezza, riemersi nel corso del summit del gennaio 1970 sulla politica verso la Germania ovest. Nel suo ultimo intervento su questioni di politica internazionale, Ulbricht confermò la sua intenzione di trattare direttamente con la RFT; Gomulka, anche lui alla vigilia della sua definitiva disgrazia politica, ribadì che la priorità doveva essere data al riconoscimento delle frontiere, questione che riguardava anche la Cecoslovacchia. Ceaușescu mise in guardia contro le ripercussioni economiche di un insuccesso della *Ostpolitik* sull'Europa orientale. Con abilità dialettica, Brežnev accolse gli argomenti dei suoi interlocutori, e propose di usarli per verificare la serietà degli intenti di Brandt. Banco di prova dovevano essere la firma di trattati sulle frontiere, il riconoscimento della RDT, la ratifica del NPT, la dichiarazione di nullità degli Accordi di Monaco⁴⁷.

Nel momento in cui queste parole venivano pronunciate era stato già aperto un "canale segreto" fra Bahr e il Cremlino. La scelta del più fidato collaboratore di Brandt confermava che l'*Ostpolitik* era una priorità del nuovo governo⁴⁸. La segretezza delle trattative fu essenziale per trovare una forma di conciliazione fra i contrapposti principi

⁴⁶ A.F. DOBRYNIN, *In Confidence*, cit., p. 201-213.

⁴⁷ V. MASTNY, *A Cardboard Castle?*, cit., doc. 71, p. 358-364.

⁴⁸ V. FALIN, *Bez skidok na obstojatel'stva*, cit., p. 137. In quel momento, erano in azione altri "canali segreti": quello fra Bahr e la Casa Bianca e quello fra Kissinger e il Cremlino (cfr.: G. NIEDHART, *Ostpolitik*, cit., p. 46-47).

della inviolabilità delle frontiere e del diritto dei popoli alla autodeterminazione. Il mandato conferito dal *Politbjuro* a Gromyko imponeva di respingere ogni tentativo di sollevare la questione dell'unificazione della Germania. A sua volta, Bahr doveva superare l'opposizione del Ministro degli Esteri Scheel e del Bundestag a qualsiasi accordo che non comprendesse questo aspetto. Entrambe le questioni toccavano temi non limitati ai rapporti bilaterali, e i negoziatori dovevano tenere conto di non poter prendere impegni a nome dei rispettivi alleati. Nel febbraio 1970 Bahr propose di superare lo stallo con una dichiarazione unilaterale nella quale la Germania occidentale ribadiva la volontà di giungere con mezzi pacifici all'unificazione del paese. "Mister nyet" Gromyko rispose negativamente; Bahr ricordò inutilmente che la diplomazia sovietica era stata a lungo a favore dell'unificazione, e, dopo un viaggio di Brandt negli USA, la situazione si sbloccò solo nel maggio quando il Ministro degli Esteri sovietico acconsentì all'inclusione della "lettera sull'unificazione tedesca" come "non paper segreto", del quale furono in realtà informati gli organi dirigenti sovietici e il governo della RDT⁴⁹.

Il significato simbolico del Trattato firmato il 12 agosto oltrepassava di gran lunga il valore delle sue clausole concrete. L'impegno a risolvere «ogni controversia con mezzi pacifici» traeva valore dal nuovo clima delle relazioni personali e, ancor più, dagli accordi economici firmati a partire dal 1969, che ebbero un ruolo determinante nel puntellare la traballante economia sovietica⁵⁰. La dichiarazione sulla «inviolabilità delle frontiere» poteva acquistare valore solo dopo la firma di trattati bilaterali con i Paesi interessati⁵¹. Il trattato fra Germania ovest e Polonia del dicembre successivo deluse in parte le aspettative: riconobbe la frontiera dell'Oder-Neisse, con un esplicito richiamo agli accordi di Potsdam, ma aggirò il problema dei tedeschi espulsi dalla

⁴⁹ A.M. FILITOV, *Moskovskij dogovor SSSR- FRG i Pis'mo o germanskoj edinstve. Ot konflikta k kompromissu (Il Trattato di Mosca fra URSS e RFT e la Lettera sull'unità tedesca. Dal conflitto al compromesso)*, in *Vestnik MGIMO Universiteta*, n. 12 (6), 2019, p. 46-60.

⁵⁰ P. HANSON, *The Rise and Fall of the Soviet Economy. An Economic History of the USSR from 1945*, London, 2014, p. 218-223.

⁵¹ Il testo in inglese è in: *The Conference on Security and Cooperation in Europe, Public Statements and Documents. 1954-1986*, Washington, 1986, doc. 14, p. 50-51.

Polonia e di quelli che in essa vivevano, limitandosi a generiche dichiarazioni sul «pacifico futuro» delle nuove generazioni cresciute nei due Paesi⁵². Considerazioni simili possono essere estese ai trattati firmati dalla RFT con la Germania est nel dicembre 1972 e con la Cecoslovacchia nel novembre dell'anno successivo⁵³. A conferma delle resistenze al riconoscimento di frontiere esistenti da 25 anni, la loro firma aveva dovuto attendere la ratifica da parte del *Bundestag* dell'accordo con l'Unione Sovietica. Non sfuggì alla pratica delle trattative segrete e ristrette nemmeno l'accordo su Berlino, firmato dalle 4 potenze nel settembre 1971, dopo trattative segrete condotte dal "triangolo di Bonn": Bahr e gli ambasciatori di URSS e USA in Germania, Falin e Rush⁵⁴.

4. *Fra "vertigine dei successi" e rinuncia al futuro*

La diplomazia era ricorsa a vecchie pratiche per risolvere nuovi problemi. A differenza di quanto era accaduto molte volte nel passato, le trattative segrete bilaterali crearono le premesse per il rafforzamento della fragile rete delle relazioni multilaterali. Per i dirigenti del Cremlino l'intesa raggiunta sullo status di Berlino ovest nel settembre 1971 fu passaggio simbolico e psicologico decisivo. Senza intaccare il ruolo delle potenze vincitrici, essa aveva assegnato, con una formula che poi sarebbe stata definita del "4+2", un ruolo autonomo alle due Germanie. Nel dicembre il Consiglio della NATO presentò una proposta di ordine del giorno per la conferenza, che includeva, oltre i problemi della sicurezza, anche altri relativi agli aspetti umanitari. Il mese successivo il CCP del Patto di Varsavia replicò con una controproposta nella quale venivano esposti i «7 principi» sui quali doveva essere fondata la sicurezza europea: inviolabilità delle frontiere, rinuncia alla forza, coesistenza pacifica, eguaglianza fra stati, non intromissione, rapporti di reciproca utilità, disarmo. Mancava un qualsiasi accenno alle questioni umanitarie, e per quanto riguardava le relazioni economiche

⁵² *Ivi*, doc. 15, p. 52-53.

⁵³ *Ivi*, doc. 24, p. 78-79.

⁵⁴ Nelle memorie, Falin ha ricostruito in dettaglio le trattative (V. FALIN, *Bez skidok na obstojatel'stva*, cit., p. 224-56).

il documento si limitava a invocare la cancellazione delle discriminazioni commerciali. Un paragrafo finale includeva la proposta della formazione di un organo permanente, al quale gli stati interessati avrebbero affidato «il lavoro comune sui passi successivi da intraprendere»⁵⁵.

Pur ridotte, le divergenze restavano e per ricomporle fu decisiva la visita di Nixon a Mosca nel maggio 1972. Evento anch'esso epocale sul piano simbolico, esso tracciò una discriminante anche sul piano pratico. La Casa Bianca era stata informata già alla fine del 1969 che il Cremlino era favorevole alla partecipazione statunitense alla conferenza⁵⁶. Nel frattempo, la “diplomazia triangolare” con la Cina e le trattative per la firma del SALT avevano conferito una diversa profondità politica ai rapporti fra le due superpotenze. L'intesa anche personale raggiunta fra i due presidenti consentì di raggiungere con rapidità l'accordo per uno “scambio”: Nixon avrebbe dato il disco verde alla conferenza e Brežnev avrebbe acconsentito a tenere colloqui separati sulla riduzione delle forze militari nell'Europa centrale e orientale (MBRF). Era questa da tempo la posizione della diplomazia sovietica, convinta che il dibattito sui dettagli pratici della sicurezza avrebbe prolungato i lavori della conferenza, che a Mosca volevano concludere presto. Nel novembre, la missione di Kissinger a Mosca servì solo a fissare data e sede dei colloqui, che iniziarono a Vienna nel gennaio 1973. In parallelo, nel novembre 1972, a Dipoli, sobborgo di Helsinki, i rappresentanti di 33 stati avevano iniziato le consultazioni per stabilire l'ordine del giorno della conferenza. La separazione delle trattative non era la soluzione migliore per gli europei, occidentali e orientali, ma il rilievo epocale dell'evento fugò ogni riserva.

La diplomazia sovietica iniziò questa fase convinta di potere trattare da posizioni di vantaggio, incline a sopravvalutare, come per larga parte della sua storia, i punti di forza dei quali disponeva. Alla base di quella che Zagorskij ha definito “dottrina Gromyko-Kovalëv”⁵⁷, si po-

⁵⁵ V. MASTNY, *A Cardboard Castle?*, cit., doc. 75, p. 390-392.

⁵⁶ Questa è la versione fornita da Jurij V. Dubinin, in quel momento vice capo del Dipartimento europeo del Ministero degli Esteri. Cfr. *CSCE Testimonies Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972-1989*, Praga, 2013, p. 196.

⁵⁷ *Ivi*, p. 8.

neva la convinzione che le difficoltà economiche e sociali attraversate dai Paesi occidentali offrirono all'URSS l'occasione di presentarsi all'opinione pubblica interna e internazionale come principale garante della pace e della sicurezza in Europa. In Brežnev ad alimentare questa convinzione erano anche i successi della diplomazia personale. Dopo decenni di isolamento e umiliazioni, il Primo Segretario era riuscito a stabilire rapporti di parità e cordialità con tutti i principali statisti occidentali, a riceverli con tutti gli onori a Mosca o in Crimea, a essere ricambiato: come non pensare che tutto questo fosse indice di un epocale mutamento dei rapporti di forza, che la parità non fosse limitata all'equilibrio delle forze nucleari strategiche⁵⁸? Nel marzo 1971, al XXIV congresso del PCUS, Brežnev aveva usato per la prima volta il concetto di "socialismo sviluppato", nel quale «la ristrutturazione delle relazioni sociali sulla base dei principi collettivisti del socialismo [era stata] completata»⁵⁹. Nella sua vaghezza e vacuità, la formula offriva una fedele sintesi della visione del mondo del gruppo dirigente sovietico. Stabiliva la superiorità sovietica nei confronti degli altri Paesi socialisti, a cominciare dalla Cina. Tranquillizzava i cittadini russi: non erano in vista "grandi svolte" o riforme improvvisate. Presentava ai Paesi occidentali un interlocutore affidabile, poco interessato a stravolgere il quadro delle relazioni internazionali⁶⁰. Il messaggio era conservatore, non immobilista. I Bolscevichi avevano cercato nella collaborazione con la Germania negli anni Venti e nella politica di "sicurezza collettiva" degli anni Trenta una tregua in attesa della rivoluzione mondiale; i loro successori affidavano alle relazioni con i Paesi occidentali la prospettiva di gestire un cambiamento graduale, nel rispetto di gerarchie consolidate, dell'ordine internazionale.

Con questo spirito, il 22 novembre 1972 la delegazione sovietica partecipò alla fase preparatoria della conferenza⁶¹. L'intento celebrativo non era del tutto immotivato. Mai prima di allora 600 diplomatici,

⁵⁸ S. SCHATTENBERG, *Brezhnev*, cit., p. 292-312.

⁵⁹ L.I. BREŽNEV, *Leninskij kurs (La via leninista)*, t. 3, Moskva, 1972, p. 24.

⁶⁰ M. SANDLE, *Brezhnev and Developed Socialism: The Ideology of Zastoi?*, in E. BACON, M. SANDLE (a cura di), *Brezhnev Reconsidered*, Houndmills, 2002, p. 165-187.

⁶¹ Sulla scelta e sul ruolo della delegazione sovietica, cfr.: A.V. ZAGORSKIJ, *Hel'sinskij*, cit., p. 35-43.

in rappresentanza di 32 stati europei, si erano incontrati per decidere le sorti del continente in condizioni di formale parità. L'impegno dell'Unione Sovietica era stato decisivo per giungere a questo esito. A giudicare dalle memorie dei diplomatici sovietici che parteciparono alle varie fasi del "processo di Helsinki", la convinzione che la fase più complessa delle trattative fosse alle spalle e che a Dipoli tutto si sarebbe ridotto a un «giro di affari» (o di acquisti) indusse a una iniziale sottovalutazione dei compiti e ad una scelta affrettata della nutrita delegazione, la cui direzione fu affidata a Valerjan Zorin, considerato da molti suoi colleghi un "uomo della Guerra Fredda", poco propenso a cercare punti di accordo con le delegazioni dei Paesi occidentali e neutrali. La selezione del centinaio di diplomatici che parteciparono alla successiva fase, di redazione del documento finale, fu più accurata. A dirigerli fu chiamato Anatolij Kovalëv, vice Ministro degli esteri e uomo vicino a Gromyko, al pari dei suoi vice: Dubinin e Mendelevič. Per controbilanciare una loro eccessiva influenza, il loro lavoro fu seguito a Mosca da un altro vice Ministro, Igor' Zemskov, meno favorevole alle aperture all'Occidente⁶².

A due settimane dall'inizio dei lavori, quando era ormai chiaro che non si potevano ignorare i diritti umani, la delegazione sovietica continuava a insistere sulla proposta di limitare la discussione a tre temi: problemi della sicurezza, cooperazione commerciale ed economica, formazione di un organo permanente della CSCE⁶³. Per evitare lo stallo, Brežnev colse l'occasione del 50° anniversario dell'URSS, che cadeva il 21 dicembre 1972, per celebrare il ruolo dell'URSS a difesa della pace, e affermare che, per dare ad esso continuità, era importante che «la conferenza potesse concludersi con risultati soddisfacenti per tutti i partecipanti». Bisognava trovare un accordo, dunque, ma nel rispetto delle condizioni da tempo poste dalla diplomazia sovietica: il riconoscimento della inviolabilità delle frontiere e del principio del non intervento negli affari interni degli altri stati; la rinuncia all'uso della forza e la rimozione di discriminazioni nei rapporti commerciali ed economici⁶⁴. Ricevute assicurazioni su questi punti, i Ministri degli Esteri

⁶² *Ivi*, p. 62.

⁶³ *Ivi*, p. 58-59.

⁶⁴ L.I. BREŽNEV, *Leninskij kurs*, t. 4, 1974, p. 77.

del Patto di Varsavia, riunitisi a Mosca nel gennaio, aderirono alla richiesta dei Paesi della NATO di scindere il punto sulla cooperazione in due: il primo riservato alla cooperazione economica e scientifica; il secondo alle relazioni culturali e fra i popoli. La strada per l'accordo era aperta, anche se in salita, e solo l'8 giugno si giunse all'approvazione delle "Raccomandazioni conclusive" per le future trattative, più note come "Libro blu", nel quale erano esposti i 10 principi generali dei quali si sarebbe dovuto discutere in 4 "cesti", il terzo dei quali riguardava la «cooperazione in campo umanitario, inclusi i contatti umani, l'informazione, la cultura, l'educazione», mentre il quarto includeva l'adozione di misure per la continuazione della conferenza, ma non la formazione di organi permanenti⁶⁵.

Non era l'esito atteso, ma il dado era tratto, e, quali che fossero le riserve all'interno del gruppo dirigente⁶⁶, la delegazione sovietica che nel settembre 1973 giunse a Ginevra per la seconda fase della conferenza era numerosa e di alto livello. Le memorie sulle trattative pubblicate da alcuni suoi membri solo a partire dagli anni Novanta non hanno aggiunto molto a quanto noto in Occidente. Loro scopo principale era difendere la professionalità e le funzioni della diplomazia, messa sotto accusa per le eccessive concessioni fatte nel corso dei lunghi negoziati che portarono alla firma dell'Atto finale. Secondo Dubinin, la delegazione partì senza particolari indicazioni, perché a Mosca tutti erano convinti che, superato lo scoglio della definizione dell'ordine dei lavori, questi sarebbero terminati in poco tempo. Persino l'idea di concludere la conferenza con un Atto finale sarebbe venuta a Kovalëv, ispirato dal precedente del Congresso di Vienna. La descrizione dell'«atmosfera democratica» esistente all'interno della delegazione, e dello spirito di collaborazione stabilito con le altre, riflette l'autoimmagine di membri di una comunità epistemica di diplomatici, divisi dagli interessi degli stati che rappresentavano, ma uniti dalla vo-

⁶⁵ *Ot Helsinki do Budapešt. Istorija Sbse/Obse v documentach*, t. 1, p. 31-46.

⁶⁶ Černjaev (A.S. ČERNJAEV, *Sovmestnyĭ ischod*, cit., p. 36) e Kašlev (J.B. KAŠLEV, *Hel'sinskij process. Svet i teni glazami učastnika*, cit., p. 39) accennano a una sorda opposizione di Suslov e Ponomarëv durante tutto il "processo di Helsinki". Ma non era dai guardiani di una ideologia appannata che potevano giungere i pericoli al suo avanzamento.

lontà di concludere le trattative con un accordo soddisfacente per tutti⁶⁷.

Nell'ottobre, un mese dopo l'inizio degli incontri di Ginevra, Brežnev ribadì che «il riconoscimento dell'intangibilità (*neprikosnovennost'*) dei territori di tutti gli stati d'Europa, e dell'inviolabilità (*nerušimost'*) delle frontiere» era richiesta irrinunciabile per l'URSS⁶⁸. Memorie e documenti pubblicati dopo il crollo dell'URSS rivelano poco sul contenuto dei rapporti in codice che la delegazione scambiava con Mosca, sulle motivazioni e retroscena dei compromessi raggiunti nel corso delle trattative, e soprattutto sulle ragioni che indussero a confermare scelte controproducenti. È comprensibile che la conservazione delle frontiere fosse sentito come un «sacro dovere» dai membri della delegazione, anche da quanti, come Anatolij Kovalëv, erano più disposti ad aperture sui diritti umani⁶⁹. I negoziati fra Unione Sovietica e Germania ovest avevano chiarito quale era il nocciolo della questione: inviolabilità delle frontiere non poteva essere equiparata a loro immutabilità. La questione delle frontiere, risolta rapidamente dalla diplomazia bilaterale e segreta di Bahr e Gromyko, divenne nella diplomazia multilaterale e pubblica di Ginevra oggetto di una rigida controversia. Poche frontiere in Europa, soprattutto nella sua parte centrale e orientale, godevano di una piena legittimità storica e politica: rimetterle in discussione sarebbe equivalso ad aprire il classico vaso di Pandora; ogni dichiarazione di loro immutabilità poteva suscitare la reazione di diaspore e minoranze nazionali. Secondo Dubinin, lo sbocco fu trovato solo grazie all'intervento del delegato della Spagna, altro paese interessato a non rimettere in discussione le frontiere esistenti, che propose di inserire nel testo finale, in un contesto diverso, una frase sulla loro possibilità di mutamento per via pacifica⁷⁰. Dopo mesi di negoziati, nel febbraio 1975 l'intervento personale di Kissinger

⁶⁷ *CSCE Testimonies*, cit., p. 185-222.

⁶⁸ L.I. BREŽNEV, *Leninskij kurs*, cit., t. 4, 1974, p. 306.

⁶⁹ A.G. KOVALËV, *Azbuka diplomatii*, cit., p. 174-201.

⁷⁰ Dubinin, in *CSCE Testimonies*, 199-200. La versione è indirettamente confermata da Luigi Vittorio Ferraris, che nella sua pionieristica e fondamentale opera sui lavori della conferenza, ricostruisce in modo dettagliato la fase successiva, che vide il coinvolgimento diretto di Kovalëv (L.V. FERRARIS, *Testimonianze di un negoziato: Helsinki-Ginevra-Helsinki. 1972-1975*, Roma, 2023 [ed. or.: 1977], p. 408-422).

convinse Gromyko a rinunciare ad aggiungere l'avverbio «solamente» alla formulazione che poi sarebbe comparsa nel primo principio dell'Atto finale: «le frontiere possono mutare in conformità al diritto internazionale, con mezzi pacifici e mediante accordo». Per il terzo principio, le frontiere restavano «inviolabili (*nerušimye*)»⁷¹.

La sconfitta diplomatica era indubbia. Meno di cinque anni prima il Cremlino aveva rifiutato di rendere pubblico il *non paper* di Bahr sull'unificazione della Germania. Nell'Atto finale tutti gli stati europei, eccetto l'Albania, avevano riconosciuto, in via di principio, la possibilità di modificare le frontiere, anche se non esistevano norme internazionali condivise sulle procedure in merito. La superiorità del Patto di Varsavia nel campo delle armi convenzionali rendeva largamente ipotetica la possibilità che i Paesi della NATO provassero a forzare lo *status quo* nel centro dell'Europa. L'inconcludenza dei negoziati sulla riduzione delle forze militari nell'Europa centrale, che dall'autunno 1973 procedevano in parallelo con quelli di Ginevra, costituiva in questo senso una garanzia⁷². La fatica con la quale si giunse alla definizione delle norme dell'Atto finale sulla notifica della «manovre militari di rilievo» e sullo scambio di osservatori ha quindi motivazioni diverse da quelle strettamente militari. La notifica di spostamenti di truppe e di manovre militari era di relativo significato pratico: la tecnologia satellitare consentiva alla NATO di rilevarle tempestivamente. Per quanto vaghi, gli obblighi previsti contrastavano con il sesto principio dell'Atto, che prevedeva la rinuncia degli stati firmatari a «ogni intervento, diretto o indiretto, individuale o collettivo, negli affari interni o esterni che rientrino nella competenza interna di un altro Stato partecipante». Viste da Mosca, le pressioni esercitate dalla Romania per l'approvazione delle norme rivelavano il tentativo dei Paesi della NATO di inserire un cuneo all'interno del blocco socialista⁷³.

Negli anni seguenti la condanna delle intromissioni occidentali divenne il fulcro della propaganda sovietica, soppiantando il tema della difesa delle frontiere e della pace. All'origine di questo mutamento si poneva la mancata definizione di una gerarchia fra i dieci principi di

⁷¹ Su questo punto, cfr.: A.V. ZAGORSKIJ, *Hel'sinskij process*, cit., p. 78-79.

⁷² M.J. OUMET, *The Rise and fall of the Brezhnev Doctrine*, cit., p. 65-84.

⁷³ A.V. ZAGORSKIJ, *Hel'sinskij process*, cit., p. 74-75.

relazioni fra gli stati. Il problema era affiorato a più riprese nel corso dei lavori della conferenza, senza trovare una soluzione condivisa. Le responsabilità della diplomazia sono in questo caso minime. Nei decenni del secondo dopoguerra, progressi tecnologici e scientifici; formazione di alleanze militari e organizzazioni interstatali; crescita delle relazioni economiche anche fra Paesi appartenenti a diversi blocchi; trasformazioni delle società, comprese quelle dei Paesi socialisti, avevano reso più fluidi i principi della difesa delle frontiere, della non ingerenza, dell'eguaglianza fra stati. La distensione aveva accelerato il processo, e la ritardata cognizione del fenomeno aveva costretto il passaggio dell'Unione Sovietica da una condizione di protagonista attivo a una prevalentemente difensiva.

Il confronto su questioni militari secondarie aveva fatto affiorare il problema. Le 56 sedute riservate alla redazione del testo del terzo cesto, sulla definizione e rispetto dei diritti umani, ne fecero uno dei momenti centrali della conferenza. Nella ricostruzione di Kovalëv, i diplomatici sovietici partirono per Ginevra senza direttive più precise del consiglio semiserio di Gromyko di «tirarsi fuori da questo terzo cesto». Il compito fu affidato alle delegazioni di Bulgaria e Polonia, che nel luglio 1973 presentarono un documento che prevedeva di incanalare gli scambi culturali e di informazioni attraverso istituzioni ufficiali e governative, nel rispetto delle leggi di ogni stato⁷⁴. Per guadagnare spazio di manovra, nel settembre 1973 l'URSS ratificò il Patto internazionale sui diritti civili e politici, che risaliva al 1966. La decisione con la quale le delegazioni dell'Europa occidentale, e in particolare della Gran Bretagna, sostennero la causa dei diritti umani e della liberalizzazione dei contatti fra singole persone e organizzazioni non governative precluse ogni tattica dilatoria. La delegazione americana non era particolarmente attiva sui diritti umani, mentre invece al Congresso si discuteva della proposta del senatore Jackson di condizionare il riconoscimento all'URSS dello status di "nazione più favorita" negli accordi commerciali alla concessione di visti d'emigrazione agli ebrei sovietici. A Ginevra, la discussione sul terzo cesto toccava temi più ampi

⁷⁴ A. KOVALËV, *Looking Back on the Helsinki Final Act*, in J.J. MARESCA, *Helsinki revisited. A Key U.S. Negotiator's Memoirs on the Development of the CSCE into the OSCE*, Stuttgart, 2016, p. 194.

del diritto di emigrazione, ma nessuno minacciava di subordinare alla sua soluzione i rapporti economici fra i Paesi dell'Europa occidentale e orientale. È quindi comprensibile che a Mosca si interrogassero sulle reali intenzioni dei loro interlocutori⁷⁵. Il banco di prova giunse nel gennaio, quando il *Politbjuro* dedicò una lunga riunione alla discussione del caso Solženicyn, colpevole di aver autorizzato la pubblicazione all'estero di "Arcipelago Gulag". Fu Andropov a proporre di inviare lo scrittore in esilio («come ai suoi tempi Trockij»). Nel corso del lungo dibattito, il solo Gromyko chiese di aspettare «tre-quattro mesi», per non ostacolare la «fine dei lavori della conferenza europea». Kovalëv sostiene di aver inviato a Mosca un telegramma nel quale si avvertiva che la sua attuazione avrebbe compromesso i negoziati⁷⁶. In vano: Solženicyn fu arrestato e poi esiliato nel febbraio.

I negoziati erano andati troppo avanti per essere interrotti. Su iniziativa dei Paesi neutrali il lavoro di redazione del testo del "terzo cesto" riprese nel febbraio. Nel marzo, una volta raggiunto l'accordo sulla inviolabilità delle frontiere, la delegazione sovietica acconsentì a inserire nel testo e ad esaminare «in modo positivo e umano» il problema del ricongiungimento delle famiglie. Seguirono altre aperture nel campo dei contatti culturali, nel testo finale estesi a «organizzazioni non governative» e «singole persone»; dell'impegno a assicurare migliori condizioni di lavoro per i giornalisti e una maggiore circolazione dell'informazione; del rispetto di diritto di movimento dei cittadini. Le clausole erano vaghe, e non si estendevano a tutto l'arco dei diritti umani. A distanza di decenni, Kovalëv ha rivendicato il merito di averle proposte e sostenute nonostante l'opposizione di molti membri della delegazione, a cominciare dal suo vice Dubinin e dal rappresentante del KGB Kondrašëv⁷⁷. Attendibile o meno che sia questa versione, il capodelegazione non avrebbe potuto imporre le sue scelte senza godere del sostegno di Brežnev, Gromyko e di Andropov, la cui autorità indiscussa sulle questioni riguardanti dissidenza e diritti umani è con-

⁷⁵ A.V. ZAGORSKIJ, *Hel'sinskij process*, pp. 81-85.

⁷⁶ A.A. MAKAROV, *Vlast' i dissidenty: iz dokumentov KGB i CK KPSS (Il potere e i dissidenti: dai documenti del KGB e del Pcus*, Moskva, 2006, doc. 4, p. 27-40.

⁷⁷ A. KOVALËV, *Looking Back on the Helsinki Final*, cit., p. 197.

fermata dai documenti noti⁷⁸. All'interno del gruppo dirigente le riserve sul testo finale del terzo cesto e sulla sua firma restavano forti, e al XXV congresso del PCUS, nel marzo 1976, Kovalëv fu punito con la mancata elezione al Comitato centrale.

Le divisioni all'interno della *leadership* sovietica rendono pleonastico l'interrogativo sulla reale intenzione dei dirigenti sovietici di rispettare gli impegni presi. La risposta negativa è scontata, per motivi oggettivi prima ancora che soggettivi. Attuare i provvedimenti previsti dal terzo cesto avrebbe richiesto la riscrittura di leggi e codici: un lavoro di anni che andava oltre le intenzioni e le capacità dei dirigenti sovietici. Promuovere «l'esercizio effettivo delle libertà e dei diritti civili, politici, economici, sociali, culturali ed altri che derivano tutti dalla dignità inerente alla persona umana», come chiedeva il settimo paragrafo del "primo cesto" avrebbe imposto un prezzo ancora più alto: la revisione dei tranquillizzanti paradigmi del "socialismo sviluppato". Al Cremlino, l'orizzonte era più limitato. Sui diritti umani si poteva anche trattare, ma solo nell'ambito di uno scambio con un obiettivo di maggiore interesse. La linea di condotta seguita nella preparazione dell'Atto finale trovò una chiara applicazione nel corso della missione di Kissinger a Mosca dell'ottobre 1974. Le dimissioni di Nixon avevano creato una situazione nuova e facilitato le manovre del senatore Jackson per togliere all'URSS lo status di "nazione più favorita". Nel corso dei colloqui, un irritato Brežnev sottolineò a più riprese che la richiesta di Jackson di concedere 60.000 visti per l'emigrazione agli ebrei sovietici era irrealistica, perché il numero di richieste era inferiore. Il Segretario di stato lo convinse a fare concessioni, per non compromettere le possibilità di accordo sui temi più scottanti del momento: il SALT, il Vietnam, la Cina, l'Angola, il Medio Oriente, i crediti all'URSS. La CSCE non figurò fra i temi dell'incontro⁷⁹. L'intesa si rivelò un fiasco. Nel dicembre il Congresso approvò emendamenti che subordinavano

⁷⁸ In particolare, cfr. *Vlast' i dissidenty*. L'immagine di un Andropov protettore dei dissidenti funge da filo conduttore della biografia scritta da uno dei più noti esponenti del movimento; cfr.: R. MEDVEDEV, *Nejzvestnyj Andropov. Poliitičeskja biografija Jurija Andropova (Andropov sconosciuto. Biografia politica di Jurij Andropov)*, Moskva, 1999.

⁷⁹ W. BURR (a cura di), *The Kissinger Transcripts. The Top Secret Talks with Beijing and Moscow*, New York, 1998, p. 322-345.

l'accordo commerciale con l'URSS all'accettazione di tutte le condizioni statunitensi sull'emigrazione e al presidente Ford non restò altra scelta che ratificare la legge. La decisione, scrive Dobrynin, sconvolse i leaders sovietici che «avevano sempre sottostimato l'influenza dell'opinione pubblica sulla politica estera degli USA» e non «riuscivano ad immaginare un presidente americano che non godesse di pieni poteri»⁸⁰.

La vicenda si intreccia su vari piani con le trattative in corso a Ginevra. Il suo esito confermava che la tattica sovietica di legare le aperture sui diritti umani a concessioni occidentali in altri settori non pagava. D'altro canto, abbandonare il tavolo delle trattative avrebbe accreditato l'immagine di una Unione Sovietica non disposta a riconoscere l'esistenza dei diritti umani. I dilemmi del Cremlino condannarono i negoziati CSCE ad entrare in quello che Ferraris definisce «un periodo oscuro», prolungatosi sino all'aprile 1975⁸¹. Ad accentuare i dubbi sulla distensione contribuirono anche i sempre più incerti risultati della diplomazia personale avviata da Brežnev. Verso la metà del decennio, non solo Nixon, ma tutti i principali interlocutori europei del Cremlino erano usciti di scena, per motivi naturali o politici. In Europa il passaggio fu meno drammatico per l'asimmetria delle relazioni che Mosca aveva stabilito con i due poli del mondo occidentale. Nessun Ministro degli Esteri europeo avrebbe potuto dialogare alla pari con Brežnev come aveva fatto Kissinger nei lunghi, e inconcludenti, incontri dell'ottobre 1974, o essere accolto con tutti i riguardi nel luglio successivo, quando aveva poco da offrire, ma la presenza poteva essere interpretata come una mallevèria alla prossima conclusione della CSCE⁸². I rapporti di Mosca con l'Europa occidentale restavano incardinati a un sistema di relazioni bilaterali. L'adesione di Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda alla CEE fu considerata una mossa obbligata per i Paesi membri, fiaccati dalla crisi petrolifera e dalle rivalità reciproche, e quindi l'assenso dato all'ultimo momento all'inclusione della

⁸⁰ A.F. DOBRYNIN, *In Confidence*, cit., p. 338-341. Sulle ragioni negative del gruppo dirigente sovietico, si veda anche: R.L. GARTHOFF, *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington D.C., 1985, p. 467-472.

⁸¹ L.V. FERRARIS, *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 440.

⁸² W. BURR (a cura di), *The Kissinger Transcripts*, p. 359-370.

CEE fra i firmatari dell'Atto finale fu un atto isolato, e non l'inizio di un ripensamento politico⁸³.

Al pari di quanto facevano con gli USA, i leader sovietici non presero mai in considerazione il ruolo esercitato dalle opinioni pubbliche europee nel condizionare la politica estera dei loro Paesi. Il peggioramento dei rapporti con i maggiori partiti comunisti occidentali non aveva creato soverchi problemi politici, ma aveva cancellato uno dei pochi canali di conoscenza che i dirigenti sovietici avevano del mondo occidentale⁸⁴. Privi della possibilità di contatti diretti e approfonditi, gli istituti di ricerca e gli specialisti che si occupavano della politica internazionale, degli USA e dell'Europa, non erano in grado di proporre analisi approfondite, e del resto, a quanto emerge dalle memorie, il gruppo dirigente era poco interessato ai loro contenuti⁸⁵. In questo contesto, la compiaciuta celebrazione dei successi del "socialismo reale", ripetuta al XXV congresso, impedì di comprendere che maggiori contatti con società più avanzate, articolate e dinamiche erano nell'interesse non di un ristretto gruppo di dissidenti, facili da controllare, ma di interi settori dell'economia e della società. Solo con la *perestrojka* il compito sarebbe stato posto al centro dell'agenda politica.

All'inizio degli anni Sessanta Chruščëv aveva rilanciato lo slogan del "raggiungere e superare" gli stati capitalistici e riversato il suo sarcasmo sul "socialismo del gulasch", proiettato verso sogni consumistici. Dieci anni dopo l'URSS era entrata nel "periodo della stagnazione", per usare una espressione ricorrente nei discorsi di Gorbačëv. Negli anni Settanta, l'economia sovietica crebbe in media dell'1,7% annuo, per il sommarsi di cattivi raccolti agricoli e bassa produttività industriale. Per uno dei tanti paradossi della storia, la crisi petrolifera del 1973 e il boom dei prezzi del petrolio e del gas esportati nei Paesi oc-

⁸³ Per un quadro generale del momento storico, cfr.: V. ZUBOK, *A Failed Empire. The Soviet Union in The Cold War from Stalin to Gorbachev*, Chapel Hill, 2007, p. 227-264.

⁸⁴ In merito, cfr.: S. PONS, *La rivoluzione globale. Storia del comunismo internazionale. 1917-1991*, Torino, 2012, p. 360-370.

⁸⁵ La frustrazione originata da questa situazione è esposta in modo circostanziato Černjaev, che nel "diario" del 1974 definì «inerziale» e «attendista» la politica del Cremlino nel corso dei negoziati di Helsinki (A.S. ČERNJAEV, *Sovmestnij ischod.*, cit., p. 128).

cidentali consentirono all'URSS di mantenere un alto livello di investimenti nel settore industrial-militare, di lanciarsi in avventure nel Terzo mondo, di finanziare progetti visionari, come la costruzione della BAM, la linea ferroviaria a nord della Transiberiana, e di migliorare il livello di vita della popolazione. La crisi complicò invece le relazioni con i Paesi socialisti, messi in difficoltà dal parziale adeguamento ai prezzi mondiali dei prodotti energetici importati dall'Unione Sovietica. Di confronto economico con i Paesi capitalistici nessuno parlava più. La rivolta popolare che nel 1970 aveva portato alla caduta di Gomulka aveva materializzato antichi spettri, e imposto il "socialismo del gulash" come politica ufficiale dei regimi socialisti. Una parte significativa della dieta alimentare del cittadino sovietico e pressoché l'intero aumento della produttività dell'economia dipendevano ormai dalle importazioni provenienti dai Paesi capitalistici⁸⁶.

La condizione di dipendenza dell'URSS e del resto del blocco socialista dai Paesi capitalisti, inimmaginabile sino a qualche anno prima, richiedeva a rapporti più stabili e strutturati. A partire dal 1972, la ricerca di più stretti rapporti con la CEE divenne un obiettivo dichiarato del COMECON⁸⁷. La CSCE offrì l'opportunità tradurre in pratica queste aperture, ma l'andamento dei lavori deluse le aspettative. Nella divisione del lavoro fra i Paesi socialisti, le trattative per il secondo cesto furono affidate a Ungheria e Germania orientale, assieme alla Polonia i Paesi più dipendenti dalle importazioni dall'Europa occidentale⁸⁸. Nel dettagliato resoconto di Ferraris, l'Unione Sovietica non svolse un ruolo particolarmente attivo sui temi in discussione: scambi commerciali e cooperazione industriale, scientifica, ambientale⁸⁹. A conferma di un sostanziale disinteresse sovietico alla definizione di

⁸⁶ P. HANSON, *The Rise and Fall of the Soviet Economy*, cit., p. 128-160;

⁸⁷ M. LIPKIN, "We are Coming with Visor Raised for a Talk with the "Common Market". A History of Negotiations between the CMEA and European Communities on Relationship Fundamentals in 1972 – 1979, in *Novyj Istoriceskij Vestnik*, n. 1, 2018, p. 101-134; S. KANSIKAS, *The Council for Mutual Economic Assistance – A Restricted Cold War Actor*, in *Comparativ. Zeitschrift für Globalgeschichte und Vergleichende gesellschaftsforschung*, v. 27, n. 5-6, p. 84-100.

⁸⁸ D.C. THOMAS, *The Helsinki effect: international norms, human rights, and the demise of communism*, Princeton, 2001, p. 68-69.

⁸⁹ L.V. FERRARIS, *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 591-708.

impegni precisi in merito, nell'ambito del blocco questi problemi furono sempre discussi nell'ambito del CCP del Patto di Varsavia, e non dal COMECON, come sarebbe stato logico e formalmente corretto⁹⁰. Tutto questo facilitò i negoziati, ma produsse un secondo cesto di sconcertante vaghezza, redatto nelle varie sezioni secondo un canovaccio che si apre con il riconoscimento dell'importanza internazionale del problema preso in considerazione, prosegue con la promessa di scambio di informazioni, si dilunga nell'elencazione di possibili campi di collaborazione, senza mai giungere a proposte concrete. La parola mercato resta anatema, come era inevitabile, ma l'assenza di qualsiasi riferimento a contatti fra organizzazioni non governative e alla necessità di una normativa giuridica che facilitasse e regolamentasse gli investimenti occidentali, conferma che lo scopo del secondo cesto non andava oltre il consolidamento di forme di cooperazione già esistenti, dei quali gli attori principali erano i ministeri delle economie pianificate e le grandi imprese occidentali, con i rispettivi governi nelle vesti di mediatori o promotori⁹¹.

Si poteva fare altrimenti? L'interrogativo non ci precipita nella *if history*. Un decennio più tardi la parola d'ordine della "casa comune europea", posto da Gorbačëv al centro del suo programma politico, dette ad esso una risposta positiva. E da qui è necessario ripartire per cogliere gli effetti di più lungo periodo dell'Atto finale.

⁹⁰ A conoscenza di chi scrive, la letteratura consultata non chiarisce perché la delegazione sovietica, una volta dato l'assenso alla firma dell'Atto finale da parte CEE, non chiese che anche il Comecon facesse altrettanto. Perché la decisione presa all'ultimo momento non consentì di riordinare le idee? O, come sembra più probabile, perché al Cremlino non volevano creare un canale di comunicazione diretto, anche se di scarso rilievo pratico, fra le due organizzazioni?

⁹¹ Il testo finale del secondo cesto, sulla "Cooperazione nei Campi dell'Economia, della Scienza e della Tecnica, e dell'Ambiente", occupa circa 1/3 dell'Atto finale. La parte più concreta riguarda le relazioni commerciali e industriali, e i modi per renderle più efficienti. Le parti successive sulla cooperazione in campo scientifico, sullo sviluppo delle infrastrutture, difesa dell'ambiente, tutela del lavoro migrante, sviluppo del turismo sono proiettate in un lontano futuro e non prevedono alcun vincolo per il presente (per il testo, cfr.: *Atto finale*, p. 18-40).

5. *La casa che non fu mai costruita*

Dopo la firma dell'Atto finale, lo scontro sulla redazione fu da subito rimpiazzato da un aspro confronto sulla sua interpretazione e attuazione. La decisione del Cremlino di celebrarlo come il completamento della Seconda guerra mondiale mise a tacere i contrasti interni, ma offrì spazio alle polemiche di quanti in Occidente lo consideravano come la ripetizione del "tradimento di Jalta"⁹². Come sottolinea a ragione Cotey Morgan, l'Atto finale, nel promulgare «a common concept of legitimacy for all of Europe», indipendente dai sistemi politici, andava nella direzione opposta alla divisione del continente in blocchi, e se si vuole trovare suoi precedenti, bisogna risalire ai trattati di «Westphalia in 1648, Utrecht in 1713, Vienna in 1815, and Paris in 1919»⁹³.

L'assenza di una istituzionalizzazione impedì al processo di Helsinki di progredire verso la formazione di un nuovo ordine sul continente. Allarmati dalle polemiche sul terzo cesto, nel corso dei negoziati i sovietici e i loro alleati avevano abbandonato le originarie proposte in merito, e solo nell'ottobre 1977 la CSCE si riunì di nuovo a Belgrado. Questa volta la diplomazia sovietica non si fece trovare impreparata. L'Amministrazione Carter aveva impostato i rapporti con l'URSS sul tema dei diritti umani, e la nomina a capo della delegazione americana di Arthur Goldberg, che il suo vice Maresca descrive come una sorta di crociato in materia⁹⁴, lasciava prevedere il filo conduttore dei lavori. In uno scontato copione, le delegazioni del Patto di Varsavia replicarono alle accuse di mancato rispetto degli impegni presi nel "terzo cesto" rimproverando ai Paesi occidentali di ignorare gli aspetti economici e sociali dei diritti umani. Presentarono anche proposte sulla limitazione delle manovre militari e sul *no first use* dell'arma nucleare. In quel momento, l'URSS stava dispiegando i missili SS-20 in Eu-

⁹² Sulla mitologia da subito formatasi sull'Atto finale, cfr.: R. DAVY, *Helsinki myths: setting the record straight on the Final Act of the CSCE, 1975*, in *Cold War History*, n. 1, 2009, p. 1-22.

⁹³ M.C. MORGAN, *The Final Act: the Helsinki Accords and the transformation of the Cold war*, Princeton, 2018, p. 6-7.

⁹⁴ J.J. MARESCA, *Helsinki revisited*, cit., p. 93.

ropa orientale, e il messaggio era chiaro: nonostante le crepe che si erano aperte nel processo di distensione, il Cremlino non aveva alcuna intenzione di portare le reali trattative sul disarmo in Europa nell'ambito della CSCE. Il dato centrale dell'incontro fu quindi la decisione di riconvocarsi a Madrid, nel novembre 1980, a riconoscimento dell'importanza di mantenere una sede per il confronto di opinioni e posizioni, in quel momento inconciliabili⁹⁵.

L'irrigidimento sovietico rispecchiava anche l'evoluzione del quadro interno, e il peso crescente del complesso industriale militare, consapevole della inferiorità tecnologica sovietica nel campo degli armamenti, e quindi disposto a aumentare le tensioni con i Paesi della NATO pur di conservare la parità in questo settore. Sul piano politico più generale, la documentazione sull'attività del *Politbjuro* conferma che la leadership sovietica non si sentiva particolarmente minacciata dal dissenso interno. Solo in Ucraina e nelle repubbliche del Baltico il dissenso era fonte di preoccupazione, perché aveva trovato un radicamento nelle rivendicazioni nazionali⁹⁶. Gli ammonimenti inviati al PCF e al PCI perché non insistessero con le richieste di liberazione dei prigionieri politici e di libertà di espressione, rivelano una maggiore preoccupazione per i possibili effetti nei Paesi del blocco. Per tutti, l'ingerenza nelle questioni interne era la linea rossa da non superare. L'inasprimento delle pene fu la replica ai tentativi dell'Amministrazione Carter di intervenire nei processi dei dissidenti Ginzburg e Šaranskij. Il conferimento del premio Nobel per la pace del 1975 risparmiò Andrej Sacharov da una sorte simile, ma nel 1979 il suo sostegno pubblico alle sanzioni contro l'URSS e gli incontri con diplomatici occidentali furono puniti con l'esilio interno. Nel suo rapporto, Andropov fu chiaro: la misura era necessaria per soffocare sul nascere ogni tentazione di cercare in Occidente la soluzione dei problemi sovietici⁹⁷.

⁹⁵ Sulle posizioni sovietiche, cfr.: A.V. ZAGORSKIJ, *Hel'sinskij process*, cit., p. 107-144.

⁹⁶ S. MERLO, *La costruzione dell'Ucraina contemporanea. Una storia complessa*, Bologna, 2023, p. 119-125.

⁹⁷ *Vlast' i dissidenty*, cit., docc. 21 e 22, p. 119-125; doc. 39, p. 204-206; doc. 43, p. 219-220.

Furono gli avvenimenti in Polonia a imprimere una prima svolta al processo di Helsinki. L'ondata di scioperi che in Polonia seguirono al drastico aumento dei prezzi dei beni di consumo e la nascita di *Solidarność*, sorpresero il gruppo dirigente sovietico, assorbito dai problemi della guerra in Afghanistan e dalla risposta al boicottaggio delle Olimpiadi di Mosca. Il 25 agosto 1980, la burocratica risposta alla percezione del pericolo imminente fu la formazione della "commissione Suslov", una sorta di *Politbjuro* parallelo, della quale facevano parte tutti i ministri della forza e i responsabili delle relazioni internazionali⁹⁸. Il compito era di seguire le vicende polacche e di decidere la linea in merito, visto che Brežnev non era più in grado di farlo. Anche in questo caso, gli avvenimenti non furono una ripetizione del 1956 ungherese e del 1968 cecoslovacco. Sino alla proclamazione della legge marziale, nel dicembre 1981, nessuno dei membri del *Politbjuro* si schierò a favore di una invasione della Polonia; Andropov e il ministro della Difesa Ustinov la esclusero a più riprese. L'URSS era già impegnata nella guerra in Afghanistan, della quale i due erano i principali responsabili⁹⁹ e scottati da quell'esperienza, tutti i suoi membri davano per scontato che anche i polacchi avrebbero risposto con la forza a una eventuale invasione. Era compito dei dirigenti polacchi risolvere la crisi nella quale si erano infilati: questo era quanto, a partire dalla fine del 1980, ripeterono a Kania e poi a Jaruzelskij un esasperato Brežnev e i vari inviati speciali del Cremlino che si avvicendarono a Varsavia¹⁰⁰. Non meno decisive furono le considerazioni economiche. La crisi non giungeva improvvisa; già nel 1970 e nel 1976 i drastici aumenti dei beni di consumo avevano suscitato rivolte popolari. Da subito il *Politbjuro* del PCUS pose sotto accusa la scelta polacca di puntare sulle esportazioni nei Paesi capitalisti, dimenticando che il secondo cesto dell'Atto finale l'aveva legittimata, e che le stesse pratiche consentivano all'economia sovietica di evitare la recessione. Nel corso del 1981 i

⁹⁸ A. PACZKOWSKI, M. BYRNE (a cura di), *From Solidarity to Martial Law: the Polish crisis of 1980-198: a documentary history*, Budapest, 2007, doc. 2, p. 50.

⁹⁹ A. KALINOVSKY, *Decision-Making and the Soviet War in Afghanistan. From Intervention to Withdrawal*, in *Journal of Cold War Studies*, v. 11, n. 4, 2009, p. 48-52.

¹⁰⁰ Sulla determinazione a non invadere, cfr.: A. PACZKOWSKI, M. BYRNE (a cura di), *From Solidarity to Martial Law*, dal doc. 25 (11 dicembre 1980) al doc. 82 (11 dicembre 1981), p. 167-458.

responsabili dei dicasteri economici si avvicendarono comunicando i costi crescenti del sostegno economico alla Polonia, che avevano imposto tagli nelle forniture agli altri Paesi del blocco, pronti a protestare contro questa decisione¹⁰¹.

La via di uscita fu trovata con il ricorso a continue manovre militari che, suscitando lo spettro della ripetizione dello scenario cecoslovacco, indussero la leadership polacca a reprimere ricorrendo solo alle proprie forze. Non importa stabilire quanto Jaruzelskij fosse convinto del carattere reale della minaccia¹⁰². La scelta di ricorrere alle manovre violava il secondo dei dieci principi dell'Atto finale, nel quale gli stati firmatari si erano impegnati a astenersi «dalla minaccia o dall'uso della forza [...] contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato»¹⁰³. Nei rapporti fra URSS e Polonia la lacerazione fu meno evidente ma più netta. A Dipoli e Ginevra la delegazione sovietica aveva considerato con condiscendenza la presenza di un delegato del Vaticano. Le grandi folle che nel giugno 1979 accolsero Giovanni Paolo II in visita in Polonia costrinsero la leadership sovietica a ricredersi sul ruolo interno e internazionale del Vaticano¹⁰⁴. L'ascesa di un leader carismatico come Lech Wałęsa, dal ruolo politico non riducibile alla categoria di dissidente, capace di guidare *Solidarność* e di conservare un seguito di massa anche dopo la legge marziale, non cancellò l'importanza del terzo cesto, ma proiettò il dibattito sui diritti umani in una nuova dimensione: quella del suo contributo alla creazione di una alternativa politica ai regimi socialisti.

Anche se nessuno nel *Politbjuro* sollevò la questione, la “dottrina

¹⁰¹ Sulle ripercussioni della crisi sugli altri Paesi del Patto di Varsavia, e sulle difficoltà incontrate da Mosca nel venirne a capo, cfr. in particolare: *ivi*, doc. 22 (5 dicembre 1980), pp. 141-161 e doc. 72 (29 ottobre 1981), p. 395-399.

¹⁰² Lo era Ryszard Kukliński, membro dello Stato Maggiore polacco e del comitato per l'organizzazione della legge marziale, e da almeno dieci anni spia della CIA, alle quale comunicò piani di invasione sovietici propri quando, nel dicembre 1980, il Cremlino vi stava definitivamente rinunciando. (*Ivi*, doc. 21, 4 dicembre 1980, p. 139-140).

¹⁰³ Sull'uso deliberato delle manovre militari come strumento di pressione sulla leadership polacca, cfr.: *ivi*, doc. 45 (23 aprile 1981), p. 259-264.

¹⁰⁴ *Ivi*, doc. 73 (21 novembre 1981), p. 400-404. Sul tema, cfr. anche: M. SIGNIFREDI, *Giovanni paolo II e la fine del comunismo*, Milano, 2013, p. 207-318.

Brežnev” era stata abbandonata, per motivi oggettivi più che per scelta soggettiva. Anche tutti e tre i “cesti” di Helsinki erano stati rimessi in discussione. Era inevitabile che fosse così: tutti i grandi trattati del passato avevano richiesto un adattamento alla realtà. L’incontro di Madrid della CSCE, iniziato nel novembre 1980, non iniziò sotto auspici tali da assicurare il raggiungimento di questo fine. Jurij Dubinin, che diresse la delegazione sovietica nella sua prima fase, ricorda di essere stato assalito dal delegato americano Max Kampelman con dichiarazioni di odio nei confronti dell’Unione Sovietica e promesse di continuare la battaglia nel corso dei lavori. Da diplomatico, lamenta l’assenza dell’equivalente del “Libro blu” di Ginevra, che desse ordine alla caotica discussione¹⁰⁵. In realtà, nella tesa atmosfera internazionale del momento, i punti di possibile accordo erano pochi e marginali. Solo nel settembre 1983, superando le resistenze statunitensi, si giunse a fissarli in un documento finale, le cui maggiori novità riguardavano una maggiore enfattizzazione del pericolo del terrorismo; una migliore definizione delle procedure di ricongiungimento delle famiglie e del rispetto delle regole dell’informazione, sulle quali avevano insistito le delegazioni occidentali; l’accordo per una Conferenza sulle misure di fiducia, sicurezza e disarmo, da tenere a Stoccolma a partire dal gennaio 1984; l’impegno a occuparsi di sicurezza nel Mediterraneo, non sostenuto da alcuna significativa misura organizzativa. Era lungo anche l’elenco delle proposte tacitamente abbandonate. Nel documento non si parlava di piani di cooperazione economica di lunga scadenza; la firma di trattati su questioni specifiche relative al terzo cesto era stata rinviata; la proposta di formare istituzioni permanenti, avanzata da Romania e Finlandia, era caduta nel vuoto. Come ogni documento diplomatico inconcludente, il dato più importante della dichiarazione finale dell’incontro di Madrid è nella decisione di continuare il dialogo, fissando un nuovo incontro a Vienna, nel novembre 1986¹⁰⁶.

Vista da Mosca, la decisione era di centrale importanza. L’Andropov che nel gennaio 1983, da Segretario Generale del PCUS, co-

¹⁰⁵ J.J. MARESCA, *Helsinki revisited*, cit., p. 215-217.

¹⁰⁶ Il testo del Documento conclusivo è accessibile a: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/40871.pdf>. Sull’andamento dei lavori, cfr.: A.V. ZAGORSKIJ, *Hel’sinskij process*, cit., p. 150-182.

municò agli altri dirigenti del Patto di Varsavia che a Madrid bisognava fare concessioni per rilanciare la distensione con i Paesi europei e non cedere alla tentazione di una corsa agli armamenti con gli USA di Reagan, era lo stesso dirigente che negli anni precedenti, da capo del KGB, aveva favorito la pubblicazione dei saggi di Chanin e Zaslavskaja, prima impietosa descrizione di una economia stagnante e arretrata e di una società divisa e smarrita, che distruggeva le oleografie del “socialismo sviluppato”¹⁰⁷. L’uomo che era riuscito a circoscrivere l’attività del dissenso, era costretto ad ammettere che senza una società e una economia vitali l’Unione Sovietica non avrebbe potuto contribuire alla formazione di un ordine internazionale stabile e pacifico, e che in questa prospettiva la cooperazione con l’Europa era una scelta obbligata. Erano questi principi di fondo che avevano ispirato l’Atto finale, e quindi il processo di Helsinki andava continuato: non per celebrare il passato, ma per conservare all’Unione Sovietica il ruolo di grande potenza. Georgij Arbatov, direttore dell’“Istituto per gli Usa e Canada”, esagera solo in parte quando scrive che quanti si occupavano di questioni internazionali cominciarono in quegli anni a «vedere il sistema comunista attraverso gli occhi dei dissidenti»¹⁰⁸. Le copiose memorie dei *meždunarodniki* rivelano piuttosto il loro ritorno a una attitudine da *intelligencija* del XIX secolo, accomunata dallo scetticismo nelle capacità del gruppo dirigente di capire e guidare la politica estera, ma incapace di trovare una unità e di formulare una strategia alternativa condivisa.

L’autodefinizione di Gorbačëv quale «prodotto e anti prodotto del sistema» rende la complessità del momento storico attraversato dall’URSS al momento della sua elezione alla guida del PCUS. La sua carriera politica era iniziata nel clima di grandi aspettative e delusione per le riforme mal concepite e frettolose di Chruščëv, ed era proseguita nel grigiore intellettuale degli anni di Brežnev¹⁰⁹. Di quegli anni ave-

¹⁰⁷ Il testo, in inglese, dell’intervento di Andropov è accessibile a: http://www.php.isn.ethz.ch/kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/PHP/18854/ipublicationondocument_singledocument/1bd8b661-d3cf-4ea4-97a4-b50cb8184ea8/en/Spceeh_Andropov_1983_en.pdf

¹⁰⁸ G. ARBATOV, *The System; An Insider’s Life in Soviet Politics*, New York, 1992, p. 237.

¹⁰⁹ Nella sua biografia Taubman descrive con efficacia la carriera politica di Gor-

va conservato i tratti che lo accomunano alla generazione degli *šestidesjatniki*, fra i quali scelse i suoi collaboratori più stretti: l'ottimismo sulle sorti del paese; la consapevolezza dell'arretratezza del paese nei confronti dell'Occidente; la fiducia nel socialismo, associata al fastidio per la vacuità delle formule ideologiche ufficiali. Il suo messaggio politico, affidato a metafore, quali accelerazione (*uskorenje*), *glasnost'*, *perestrojka*, casa comune europea, prive di un contenuto preciso e stabile, esprime la scelta di liberarsi del passato senza ripudiarlo esplicitamente, confidando su di un processo di trasformazione di lungo periodo. In coerenza con questa visione, nel suo rapporto al XXVII congresso del PCUS, nel marzo 1986, Gorbačëv individuò nel conferimento di un nuovo impulso ai colloqui in corso nell'ambito del processo di Helsinki una delle condizioni necessarie per «arrestare la corsa al riarmo, rafforzare la fiducia fra stati»¹¹⁰.

I risultati risposero solo in parte alle aspettative. Il documento finale della Conferenza sulle misure miranti a rafforzare la fiducia, approvato a Stoccolma nel settembre 1986, non ebbe la forma vincolante del trattato, ma il nuovo clima dei negoziati consentì di fondere i colloqui sulle misure di fiducia con quelli sulla riduzione delle forze, creando le condizioni per la firma, nel 1990, del trattato sulle forze convenzionali in Europa (CFE)¹¹¹. Nel novembre, l'incontro di Vienna iniziò con qualche timore da parte sovietica. Alla delegazione sovietica fu impartita la direttiva di non fare concessioni sul problema delle migrazioni, per timore di un esodo di massa. Nel novembre 1986, Ševardnadze, da poco Ministro degli Esteri, propose di tenere una conferenza sui diritti umani a Mosca, ma chiese di discutere anche degli aspetti sociali e sottolineò che la sicurezza era condizione del loro

bačëv, iniziata nei primi anni poststaliniani; proseguita con gli anni formativi da segretario regionale del Pcus dal 1969 al 1978; culminata con l'inclusione nel gruppo dirigente quando ormai la crisi del sistema era chiara a tutti. Cfr.: W. TAUBMAN, *Gorbachev*, cit., p. 107-163.

¹¹⁰ M.S. GORBAČEV, *Izbrannye reči i sta'ti (Discorsi e saggi scelti)*, Moskva, 1987, t. III, p. 247.

¹¹¹ Sottolinea William H. Hill che «the paradox of the CFE Treaty was the it was obsolete even before it was implemented; by mid-1992 Europe was not divided between two blocs» (W.H. HILL, *No Place for Russia. European Security Institution since 1989*, New York, 2018, p. 42).

rispetto. La liberazione dei prigionieri politici e la rinuncia a disturbare le trasmissioni radio occidentali in URSS, oltre alla fine della guerra in Afghanistan, crearono un nuovo clima per i colloqui. Nel resoconto che di essi dà il capo della delegazione sovietica Kašlev, di diritti umani si cominciò finalmente a discutere senza virgolette¹¹². Nel dicembre 1988, nel suo discorso alle Nazioni Unite, Gorbačëv parlò di un mondo nel quale «si indeboliscono e scompaiono diversità e contrapposizioni ereditate dal passato» e proclamò la «supremazia dei valori umani comuni» sugli interessi di parte¹¹³. Nonostante l'enfasi visionaria, il documento finale dell'incontro di Vienna della CSCE, approvato nel gennaio 1989, non presenta novità particolari, limitandosi all'inclusione di più consistenti sezioni sull'ambiente e sulla sicurezza nel Mediterraneo e a una più accurata definizione dei diritti umani, sui quali i sovietici rilanciarono la proposta di organizzare una conferenza a Mosca nel 1991¹¹⁴.

La novità principale era nella volontà del Primo Segretario del PCUS di proseguire per questa strada. Nel luglio successivo Gorbačëv scelse il Consiglio d'Europa per celebrare i documenti approvati a Stoccolma e Vienna come «la più completa espressione della cultura politica e delle tradizioni morali dei popoli europei» e parlò della «necessità di una seconda conferenza sul modello di Helsinki», questa volta non per consolidare le conquiste del passato, ma per muoversi verso una «comunità europea del XXI secolo»¹¹⁵. Non vi fu alcuna Helsinki 2. Non per l'opposizione interna, debole su questo punto, né per la mai superata diffidenza della Amministrazione Bush nei confronti di Gorbačëv, che non frenò le aperture delle cancellerie europee¹¹⁶. Semplicemente, la realtà cominciò a correre più veloce delle iniziative del Segretario Generale, la cui visione della casa comune europea poggiava sui principi che avevano ispirato l'Atto finale: la sicurezza collettiva

¹¹² Y. KASHLEV, *The Helsinki Process: a new Dimension*, Moscow, 1989, p. 182. La versione trova conferma in: A.V. ZAGORSKIJ, *Hel'sinskij process*, cit., p. 236-88.

¹¹³ M.S. GORBAČËV, *Sobranie sočinenij (Scritti)*, t. XIII, Moskva, 2009, p. 20-24

¹¹⁴ Il testo del Documento conclusivo è accessibile a: [/https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/40881.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/40881.pdf)

¹¹⁵ M.S. GORBAČËV, *Sobranie sočinenij*, t. XV, 2010, p. 164.

¹¹⁶ Per una sintesi dei difficili rapporti fra Gorbačëv e Bush nel corso del cruciale 1989, cfr. W. TAUBMAN, *Gorbachev*, cit., p. 540-570.

e la soluzione pacifica dei conflitti; la cooperazione commerciale e economica; la formazione di una comunità culturale europea; la continuazione dei processi relativi per un arco di tempo che, considerati gli stentati progressi compiuti nel dopo Helsinki, sarebbe stato di decenni più che di anni.

Fra i punti non esisteva una gerarchia, ma era chiaro a tutti che sarebbe stato impossibile difendere i diritti umani se pace e stabilità economica fossero state in pericolo. Lo sfaldamento iniziò dal tema sul quale, ai tempi di Brežnev, il confronto era stato più aspro: l'inviolabilità delle frontiere. Qualche giorno dopo la conclusione dell'incontro di Vienna, Gorbačëv commentò con favore al *Politbjuro* le previsioni di Giscard D'Estaing sulla formazione di una confederazione di stati europei entro 10-20 anni: era questo il suo orizzonte temporale e politico¹¹⁷. Tre mesi dopo il riformista ungherese Németh gli comunicò la decisione del suo governo di rimuovere la "cortina di ferro" con l'Austria, alla quale seguì l'altra di consentire ai cittadini della Germania orientale di passare senza formalità in quella occidentale, che rese di fatto inutile il Muro¹¹⁸. Travolto dai problemi interni, Gorbačëv non sollevò obiezioni. In contemporanea, nei Balcani, in Georgia, nel Baltico, le manifestazioni popolari stavano passando dalla richiesta di rispetto dei diritti delle minoranze a quella della concessione dell'indipendenza, ponendo in discussione le frontiere all'interno dell'URSS, del blocco socialista, dell'intera Europa. Nel luglio, il discorso di Gorbačëv al Consiglio d'Europa, con la sua esaltazione del "processo di Helsinki", fu un interludio in attesa dell'inevitabile, la caduta del Muro, che tuttavia lo colse di sorpresa: il giorno dopo al *Politbjuro* si discusse dei problemi nel Baltico. Gorbačëv continuò a essere convinto che gli statisti occidentali si sarebbero opposti a una rapida unificazione della Germania. Se ci si attiene alla versione di Valentin Falin, che in quel momento dirigeva la Sezione internazionale del CC del PCUS, l'idea di formare una confederazione fra le due Germanie partì, subito dopo la caduta del Muro, dal suo apparato, nel tentativo di conservare

¹¹⁷ S. SAVRANSKAYA, T. BLANTON, V. ZUBOK (a cura di), *Masterpieces of History: the peaceful end of the Cold War in Eastern Europe, 1989*, Budapest, 2010, doc. 39 (21 gennaio 1989), p. 349-351.

¹¹⁸ *Ivi*, doc. 50 (3 marzo 1989), p. 412-413.

all'URSS un ruolo attivo. Kohl la riprese nei suoi "10 punti", che di fatto assegnarono all'URSS il ruolo di beneficiaria di finanziamenti dalla Germania in cambio del rapido ritiro delle truppe¹¹⁹.

Dopo decenni trascorsi a denunciare i pericoli di un riarmo della Germania, l'ingresso del paese unificato nella NATO non ispirava più timore, e anche le polemiche dei decenni successivi hanno riguardato esclusivamente le promesse non mantenute di non espandere l'Organizzazione a est dell'Oder-Neisse¹²⁰. Pur con i limiti sottolineati, il Trattato sulle armi convenzionali in Europa aveva stabilito l'innovativo principio che la parità doveva riguardare non i singoli stati ma le alleanze militari. Commenta in merito Mastny: «This was perhaps the most constructive function the Warsaw Pact ever performed»¹²¹. I problemi venivano piuttosto dal COMECON. L'enigma di quella che è stata definita, a seconda delle interpretazioni, passività, indifferenza, impotenza di Gorbačëv di fronte alla sorte del blocco dei Paesi socialisti non ha, come tutte le grandi questioni, una risposta definitiva ma molte risposte parziali¹²². Il Gorbačëv che, nel marzo 1985 ammonisce i suoi colleghi dei Paesi del blocco socialista a seguire una propria strada, senza contare sull'aiuto sovietico e parla al *Politbjuro* di cambiare il modello di cooperazione economica con i Paesi del COMECON, è ancora uno statista pragmatico, impegnato a recuperare un ruolo guida all'URSS tenendo conto delle lezioni del passato. Il COMECON non funzionava, le economie dell'Europa dell'Est ristagnavano; Mosca era vista allo stesso tempo come fornitore di materie

¹¹⁹ Il testo fondamentale sulla politica sovietica nei confronti della Germania negli anni della *perestrojka*, è la raccolta di documenti ufficiali e testimonianze dei protagonisti curata da Aleksandr Galkin e Amatorič Černjaev *Michail Gorbačëv i Germanskij Vopros. Sbornik dokumentov, 1986-1991 gg (Michail Gorbačëv e il problema tedesco. Raccolta di documenti, 1986-91)*, Ves' Mir, Moskva, 2006.

¹²⁰ Mary E. Sarotte, *Not one inch: America, Russia and the Making of Post-Cold War Stalemate*, Yale University Press, New Haven, 2021.

¹²¹ *A Cardboard Castle?*, cit., p. 29. Il testo del *Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa* è accessibile a: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/8/14090.pdf> Il Trattato entrò in vigore il 17 luglio 1992, sottoscritto da 30 stati, comprese 8 ex repubbliche sovietiche.

¹²² J. LEVESQUE, *The Enigma of 1989: The USSR and the Liberation of Eastern Europe*, Berkeley, 1997.

prime a basso costo e potenza che impediva le riforme; importazioni di manufatti e tecnologia avevano gonfiato a dismisura il debito con l'Occidente. Era chiaro che il modello di cooperazione economica andava cambiato. Con l'avvio della *perestrojka* era emerso il crescente fastidio dell'élite sovietica per i leader conservatori del blocco, unito a rassegnazione. Non era possibile replicare alle loro chiusure tagliando petrolio e gas, affermò Gorbačëv alla seduta del *Politbjuro* del 29 gennaio 1987, ma «possiamo mostrare il dinamismo del nostro sviluppo e della politica estera»¹²³. L'anno successivo l'ambizione di fare dell'URSS un modello fu affossata da una crisi economica devastante, nella quale si assommarono la caduta del prezzo dei prodotti energetici e riforme economiche parziali e mal concepite, movimenti nazionalisti presto fuori controllo. Nel corso del 1989 la maggioranza delle riunioni del *Politbjuro* fu dedicata ai problemi dell'economia. Sul tavolo del Segretario Generale cominciarono ad arrivare memorandum redatti dai suoi più stretti collaboratori, nei quali veniva descritto con realismo lo stato di virtuale bancarotta dei Paesi del COMECON, e criticata in modo sempre più esplicito la politica di non intervento seguita dall'URSS. Il corollario di queste analisi è sintetizzato dalla domanda posta nell'ottobre 1988 da Šachnazarov, consigliere e *ghost writer* di Gorbačëv: «senza il sostegno occidentale, i Paesi socialisti sono in grado di evitare crisi?»¹²⁴. Dato il momento, la questione era retorica e, ancor prima della caduta del Muro, poneva in dubbio la possibilità di costruire la casa comune europea senza prima garantire la coesione dei Paesi del Patto di Varsavia e del COMECON.

Brežnev non aveva riconosciuto l'importanza dei diritti umani per limiti culturali e calcolo politico. Gorbačëv comprese la loro importanza quando la realtà era andata molto oltre quanto era disposto e capace di fare, in patria e nei Paesi di quello che ormai non era più un blocco. Il fattore personale conta, soprattutto se esprime una cultura politica diffusa fra le élite. Gorbačëv non prese mai in considerazione che altri dirigenti comunisti, nell'URSS e in Europa orientale, fossero più riformisti di lui, e meglio di lui capaci di mettere in pratica le loro

¹²³ *Masterpieces of History*, cit., doc. 6 (26 giugno 1986), p. 230-233; doc. 9 (29 gennaio 1987), p. 241-243.

¹²⁴ *Ivi*, doc. 29 (6 ottobre 1988), p. 308.

idee. Nei suoi libri di memorie, la formazione del “nuovo pensiero” e la sua evoluzione vengono attribuite quasi esclusivamente ai contatti con statisti e uomini politici stranieri; i politici che all’interno sostenevano idee radicali, a cominciare da Sacharov e El’cin, sono descritti come personaggi avulsi dalla realtà, inclini alla demagogia¹²⁵. Non meno corrosivo il ritratto che dei dirigenti comunisti dei Paesi del blocco tracciano i suoi più stretti collaboratori. Nello stesso spirito, il memorandum del Dipartimento internazionale del PCUS criticò la politica estera sovietica, «paralizzata dal senso di responsabilità per le difficoltà attraversate dai partiti comunisti dell’Europa orientale», che aveva indotto Gorbačëv a «dimostrazioni di lealtà nei confronti di dirigenti impopolari e odiati»¹²⁶. In realtà, Gorbačëv aveva anche ignorato le richieste dei comunisti polacchi e ungheresi di riconoscere pubblicamente le responsabilità sovietiche per il massacro di Katyn’ e l’invasione del 1956: farlo sarebbe equivalso alla rinuncia al ruolo guida dell’URSS nei confronti di Paesi che, liberati dalla tutela di Mosca, si erano mossi più rapidamente sulla strada delle riforme economiche, politiche, istituzionali¹²⁷.

Nel giugno 1990 il documento finale della Conferenza di Copenaghen sulla dimensione umana salutò «con grande soddisfazione i radicali mutamenti politici verificatisi in Europa» e ne attribuì merito al «processo della CSCE»¹²⁸. La rivendicazione era fondata, ma non giu-

¹²⁵ Nella visione di Gorbačëv, lo scontro riguardò non la politica estera, ma il piano di riforme economiche radicali in “500 giorni”, per sostenere il quale El’cin ricorse a «accuse infondate» nei confronti del governo centrale, al quale attribuì la volontà di «ostacolare il passaggio all’economia di mercato» e di «preservare il sistema amministrativo di comando». (*Memoirs*, cit. p. 386)

¹²⁶ *Masterpieces of History*, cit., doc. 117 (5 gennaio 1990), p. 668-672.

¹²⁷ Nelle memorie di Gorbačëv, il capitolo sui Paesi socialisti ha un carattere difensivo, di giustificazione dei lunghi silenzi sulle responsabilità sovietiche per il massacro di Katyn’ e per l’invasione della Cecoslovacchia nel 1968. Gorbačëv insiste sui danni dell’ostinazione conservatrice di Ceaușescu ma ignora del tutto l’esperienza riformista dell’Ungheria e i risultati delle elezioni in Polonia, due Paesi nei quali il pluralismo politico era avanzato con passi più spediti dell’URSS. Tutto viene ridotto ai buoni rapporti stabiliti con Jaruzelskij e Kádár, nel 1989 ormai ai margini della vita politica dei loro Paesi. (*Memoirs*, cit., p. 464-486).

¹²⁸ Il testo del “Documento sulla dimensione umana della CSCE”, approvate a Copenaghen il 29 giugno 1990, è accessibile a: <https://www.osce.org>

stificava trionfalismi. Le generiche formulazioni del terzo cesto dell'Atto finale non erano più in grado di definire il ruolo dei diritti umani nell'ambito delle trasformazioni epocali in corso. Nei Paesi che avevano introdotto forme di pluralismo politico la libertà di espressione e informazione assumeva diverso contenuto, e richiedeva una più complessa regolamentazione. L'avvio delle privatizzazioni conferì un altro significato alla libertà di iniziativa e di movimento. Le richieste di indipendenza delle repubbliche sovietiche ponevano il problema della regolamentazione della autodeterminazione dei popoli, non solo della difesa dei diritti delle minoranze nazionali. Al momento dell'approvazione del documento, in Unione Sovietica si discuteva ancora dell'abolizione dell'articolo 6 della costituzione del 1977, sul ruolo guida del partito comunista; un presidente non eletto direttamente, e non più sostenuto dal consenso popolare, si opponeva al piano di privatizzazioni in "500 giorni" sostenuto dal rivale El'cin, presidente della Federazione russa, legittimato da un voto popolare. Più in generale, l'effetto contagioso delle riforme in Polonia e Ungheria si stava diffondendo, a diverse velocità, nel resto dei Paesi del Patto di Varsavia¹²⁹.

La magniloquente "Carta di Parigi per una nuova Europa", sottoscritta dai Paesi della CSCE nel novembre 1990, non scielse i nodi di questa situazione. Più di altri documenti di quel momento, essa presenta un contenuto da Giano bifronte. Uno sguardo è rivolto al passato, non più quello del confronto militare della Seconda guerra mondiale, ma quello del confronto ideologico della Guerra Fredda, concluso dalla vittoria dell'Occidente, al quale spettava un ruolo guida nell'«edificare, consolidare e rafforzare la democrazia quale unico sistema di governo delle nostre nazioni». Il passaggio sulla «costante validità dei Dieci Principi e la nostra determinazione a metterli in pratica» proiettava questo impegno verso un indeterminato futuro che non giunse mai. Nello spazio postsovietico e nei Balcani il riconoscimento del «diritto all'autodeterminazione» cozzò contro la difesa dell'integrità territoriale degli stati, originando violenti conflitti interetnici. Le riforme economiche attuate in nome di una visione neoliberista di

/files/f/documents/7/1/14308.pdf.

¹²⁹ Per un quadro generale, cfr.: E.T. GAIDAR, *Il collasso di un impero. Lezioni per la Russia contemporanea*, Roma, 2017.

mercato non crearono una «Europa prospera e unita», ed anzi causarono problemi sociali che in molti casi favorirono il ritorno al potere di *revenant* del periodo socialista¹³⁰.

La “Dottrina di politica estera” della Russia, approvata nel 1993, assegnò ancora al rafforzamento della CSCE il ruolo di «fattore essenziale nel mantenere la pace e la sicurezza» in una Europa alle prese con una l’«instabilità crescente» nei Paesi dell’Europa orientale e dell’ex Unione Sovietica¹³¹. Presto, l’élite russa fu costretta a prendere atto che la Russia non poteva sperare di essere integrata nella comunità internazionale con gli stessi meccanismi usati mezzo secolo prima per Francia e Gran Bretagna, potenze vincitrici in declino, e quindi controllabili, o Germania, Giappone e Italia, Paesi sconfitti, ma necessari per sostenere il confronto bipolare della Guerra Fredda. Nel 1994 il Ministro degli Esteri Kozyrev, il più filo-occidentale degli uomini politici russi, condannò i tentativi di imporre al mondo una *pax* americana¹³². Più sbrigativo, il presidente El’cin parlò di «pace fredda», protestando per l’esclusione della Russia dalle decisioni sui problemi della sicurezza in Europa¹³³. L’anno dopo la CSCE fu istituzionalizzata, e si trasformò in OSCE.

6. Conclusioni: No place for CSCE/OSCE?

La decisione fu accolta senza particolare entusiasmo in Russia. Sulla carta l’OSCE riconosceva il ruolo centrale della Russia nelle vicende europee, ma lo faceva nell’ambito di una politica che assegnava le funzioni decisive nel campo della sicurezza e dell’economia a istituzioni controllate dai Paesi occidentali, e limitava il ruolo dell’OSCE a com-

¹³⁰ Il testo della “Carta di Parigi” è accessibile a: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/c/39519.pdf>.

¹³¹ *Foreign Policy Conception of the Russian Federation*, 23 aprile 1993, in A. MELVILLE, T. SHAKLEINA, *Russian Foreign Policy in Transition: concepts and realities*, Budapest, 2005, p. 55-56.

¹³² A. KOZYREV, *Strategy for Partnership*, in *Russian Foreign Policy in Transition. Concepts and Realities*, in: *ivi*, p. 193-205.

¹³³ B.N. EL’CIN, *Messaggio del presidente all’Assemblea federale*, 16 febbraio 1995, in *Rossijskie vesti*, 17 febbraio 1995, p. 1-7.

piti di peacekeeping e difesa dei diritti umani. La cooperazione continuò per canali tradizionali: la firma del *Partnership Cooperation Agreement* fra UE e Russia, la formazione del *NATO-Russia Council*, i rapporti economici bilaterali, l'aggiornamento (solo parziale) degli accordi sulle armi convenzionali in Europa del 1990¹³⁴. L'integrazione era di nuovo prospettiva lontana, e nemmeno troppo desiderata in Russia, dove le forze antioccidentali avevano la maggioranza alla Duma.

Da allora molto è cambiato nella politica estera russa, e uno dei fili conduttori di questo mutamento emerge dai passi nei quali le successive Dottrine di politica estera della Russia rispondono alla questione posta da Lavrov. Nella Dottrina approvata nel 2000 l'eco dell'ottimismo dei primi anni Novanta è ancora percepibile nell'appello a dare continuità al processo iniziato con l'approvazione dell'Atto finale potenziando il «ruolo multifunzionale dell'OSCE». A temperarla è il preannuncio di una «decisa opposizione» ai tentativi di concentrare le sue attività «nello spazio post sovietico o nei Balcani»¹³⁵. Nelle «Dottrine» del 2008, 2013, 2016, CSCE e OSCE sono presentate come due entità non legate da continuità storica, e quindi inserite in diverse sezioni dei documenti. Accostata per la funzione storica allo Statuto dell'ONU e alla Carta dei principi di diritto internazionale approvata all'ONU nell'ottobre 1970, la CSCE è presentata come l'ipostasi dell'ordine del dopoguerra stabile e rispettoso del diritto internazionale. La Dottrina del 2008 include fra gli interessi della Russia l'acquisizione da parte dell'OSCE della funzione di garante di un «approccio consensuale [degli Stati membri] agli aspetti militari, politici, economici e umanitari della sicurezza». In un progressivo affievolirsi della fiducia, la Dottrina del 2013 indica nell'OSCE uno «strumento importante per la costruzione di un sistema di sicurezza paneuropeo», a condizione che riesca a «concentrarsi sui compiti realmente impor-

¹³⁴ M.R. FREIRE, *The evolving role of the OSCE in the shaping of European security*, in *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, v. 15, n. 2, p. 123-137; W.H. HILL, *No Place for Russia*, cit., p. 52-60.

¹³⁵ *Foreign Policy Conception of the Russian Federation*, 31 marzo 2000, in *Russian foreign policy in transition*, cit., p. 96.

tanti». La Dottrina del 2016 pone la «riforma dei suoi organi esecutivi» come passaggio necessario per rendere l'OSCE «più rilevante»¹³⁶.

All'inizio della sua terza presidenza, Putin affermò che il Congresso di Vienna e la Conferenza di Jalta avevano assicurato una «pace durevole», grazie alla capacità della Russia di mostrare nella vittoria «giustizia e generosità»; il Trattato di Versailles, «concluso senza la partecipazione della Russia», aveva aperto la strada a un nuovo conflitto¹³⁷. Qualche anno dopo, le sue parole avrebbero potuto essere tacciate di inopportuna apertura all'Occidente, visto che in Russia la maggioranza dei media presentavano lo scontro di civiltà come inevitabile e che, per citare la Strategia di sicurezza nazionale, approvata nel 2021, la Russia era chiamata a fronteggiare: «L'attività di alcuni Paesi, diretta a mettere in moto processi di disintegrazione nella Comunità degli stati indipendenti (CSI), al fine di recidere i legami della Russia con suoi tradizionali alleati»¹³⁸.

La *damnatio nominis* alla quale la Dottrina di politica estera del 2023 ha condannato CSCE e OSCE, esprime la drammatica svolta nei rapporti fra Russia e UE. Non solo non si menziona nemmeno la UE, ma l'Europa nel suo complesso viene presa in considerazione dopo l'Eurasia, l'America Latina e l'Africa, e solo per affermare che «la maggioranza dei Paesi europei conducono una politica aggressiva nei confronti della Russia». In queste condizioni, l'obiettivo delle relazioni internazionali non è trovare spazi di cooperazione, ma evitare la degenerazione del confronto, confidando su fattori oggettivi, quali la vicinanza geografica e i secolari rapporti culturali ed economici¹³⁹.

¹³⁶ I testi delle Dottrine di politica estera della federazione russa del 2008, 2013, 2016 sono accessibili, rispettivamente, a: https://russiaeu.ru/userfiles/file/foreign_policy_concept_english.pdf; <https://legalacts.ru/doc/kontseptsija-vneshnei-politiki-rossiiskoi-federatsii-utvprezidentom/>; <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201612010045.pdf>

¹³⁷ *Putin Meets with Members the Valdai International Discussion Club*, 20 settembre 2013, accessibile a:

https://valdaiclub.com/a/highlights/vladimir_putin_meets_with_members_the_valdai_international_discussion_club_transcript_of_the_speech/

¹³⁸ *Strategia di sicurezza nazionale della Federazione russa*, 2 luglio 2021, accessibile a: <http://kremlin.ru/acts/news/66098>

¹³⁹ Il testo della Dottrina è accessibile a:

La contrapposizione ha ormai coinvolto le élite dei Paesi europei, in molti casi anche le società, dove la trasformazione dell'Altro in Nemico è fenomeno che ha coinvolto quasi tutti i Paesi firmatari degli accordi di Helsinki. Se una lezione viene dalla parabola secolare delle relazioni fra Europa e Russia è che in esse nulla è mai definitivo, e quindi non dobbiamo rassegnarci all'idea che il futuro sarà la riproduzione del presente. In questo momento è tuttavia inutile inseguire il miraggio di un Helsinki 2. Mezzo secolo fa l'Atto finale di Helsinki ha gettato un ponte fra i blocchi e creato un meccanismo multilaterale che includeva tutti gli stati europei, eccetto l'autoesclusa Albania. Non ha mai superato, e nemmeno affrontato, i limiti di questo tipo di organizzazioni: la debole capacità decisionale e la definizione di finalità in grado di annullare diversità ideologiche e politiche, e anche le divergenze di interessi e vedute all'interno delle coalizioni di alleati. Oggi l'infuriare delle polemiche contro i sovranismi, le descrizioni più o meno compiaciute del mondo *à la carte* ci comunicano che l'inefficienza di molte istituzioni multilaterali è problema più vivo che mai, e riguarda oltre alla UE, le organizzazioni internazionali nelle quali la Russia svolge un ruolo predominante: l'Unione Economica Euroasiatica; la Shanghai Cooperation Organization; la CSTO, l'Organizzazione di difesa dei Paesi dell'Asia centrale. Se la Russia ha scelto di condannare la UE alla *damnatio nominis*, altrettanto fanno da tempo istituzioni e media occidentali nei confronti di queste organizzazioni. La loro asimmetria nei confronti della UE e della NATO è evidente, ma non giustifica la disattenzione, perché da esse dipendono i problemi della sicurezza, dell'economia e del rispetto dei diritti umani in uno spazio limitrofo, e interdependente, con quello della UE.

Helsinki 2 è formula vaga, proiettata in un futuro remoto. Deve essere invece obiettivo immediato del dibattito pubblico decidere dove finisce l'Europa, se davvero oltre i Paesi membri e candidati all'ingresso nella UE si estende lo spazio eurasiatico celebrato dalla propaganda putiniana, estraneo ai valori dell'Occidente. La lezione che giunge dal processo di Helsinki riguarda la necessità di scegliere sulla base di idee forti e condivise. I suoi protagonisti avevano tutti vissuto nella fase iniziale della Guerra Fredda, assistito alla ricostruzione

https://mid.ru/en/foreign_policy/fundamental_documents/1860586/

delle loro società e alla evoluzione delle basi culturali sulle quali poggiavano. Le loro visione del mondo era condizionata da pregiudizi e semplificazioni che spiegano gli esiti insoddisfacenti, ma avevano un tratto che consentì di trovare un linguaggio comune: la convinzione che il peggio fosse alle spalle, e che fosse possibile dare nuove basi all'ordine internazionale. Oggi il peggio è rappresentato dalla emarginazione, lenta ma indubitabile, dell'Europa nel suo complesso, Russia compresa, dai processi globali. Di qui si dovrà iniziare per arrivare alla formazione di quella Grande Europa che l'ormai lontano processo di Helsinki non ha saputo creare.

GLI STATI UNITI E LA CSCE

Paolo Soave

1. *Origini di una proposta diplomatica*

La conferenza europea fu uno dei grandi cavalli di battaglia della diplomazia sovietica sin dagli inizi della Guerra Fredda, in linea con la tradizione zarista, basti pensare al ruolo svolto dallo zar Alessandro I durante il congresso di Vienna¹. Essa fu l'evoluzione della nota per la pace inviata da Stalin il 10 marzo 1952 a Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia per proporre la riunificazione della Germania a condizione della sua neutralità internazionale². Con questa iniziativa il leader sovietico si proponeva di destabilizzare i sempre più saldi vincoli di alleanza euroatlantica nella speranza, ormai tardiva, di tornare a un'Europa priva della presenza americana ed esposta alla pressione di Mosca. Scomparso Stalin, l'idea conobbe un'evoluzione legata alla questione di Berlino: il 26 novembre 1953 i sovietici proposero una conferenza europea, idea poi sviluppata in occasione del vertice quadripartito del 10 febbraio 1954³. Respingendo la proposta occidentale

¹ Per alcuni riferimenti sulla politica estera sovietica nel periodo in esame si rimanda a A. TSYGANKOV, *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*, Lanham, 2013; C. KENNEDY-PIPE, *Russia and the World 1917-1991*, London, 1998; R.G. SUNY, *The Soviet Experiment. Russia, the USSR and the Successor States*, New York, 1998; S. BIANCHINI, *USSR and Soviet Bloc between Ideology and Realpolitik (1947-1958)*, in *Europe 1945-1990s. The End of an Era?*, A. VARSORI (a cura di), London, 1995, p. 117-140; *Classic Issues in Soviet Foreign Policy. From Lenin to Brezhnev*, F.J. FLERON JR, E.P. HOFFMANN, R.B. LAIRD (a cura di), New York, 1991; *Soviet Strategy in Europe*, R. PIPES (a cura di), New York, 1976; A.B. ULAM, *Storia della politica estera sovietica (1917-1967)*, Milano, 1979; R.A.A. GROMYKO, *La politica estera sovietica*, Roma, 1969.

² Per la nota di Stalin e il dibattito che essa causò nel campo occidentale, R. VAN DIJK, *The 1952 Stalin Note Debate: Myth or Missed Opportunity for German Reunification?*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Cold War International History Project, Working Paper 14, Washington D.C., May 1996, p. 1-38.

³ Per l'evoluzione storica della proposta sovietica di una conferenza sulla sicurezza europea si rimanda a *Testimonianze di un negoziato. Helsinki-Ginevra-Helsinki*

di libere elezioni in Germania, Molotov lanciò il concetto di sicurezza collettiva continentale, da fondarsi su alcuni principi quali l'impegno a non ricorrere alla forza nella risoluzione delle controversie, consultazioni in caso di minacce rivolte a un paese europeo e un *casus foederis* generale. Logica conseguenza dell'avvento della conferenza europea sarebbe stata lo scioglimento della NATO⁴. L'obbiettivo, rileva Duro-selle, restava quello di «spezzare l'Alleanza atlantica»⁵. Di fronte alle prevedibili reazioni avverse dei Paesi occidentali, il 31 marzo Molotov rettificò la sua proposta con una prima importante apertura, il coinvolgimento degli Stati Uniti in un trattato generale di sicurezza europea. Tuttavia non mancò, anche in questo caso, una provocazione: se non era realistico proporre lo scioglimento della NATO, allora Mosca si dichiarava pronta a valutare la possibilità di aderirvi. Il consolidarsi della presenza strategica americana in Europa, in particolare a seguito dell'ingresso nella NATO della Repubblica Federale Tedesca, segnò un vero e proprio stigma nella politica estera sovietica, inducendo il Cremlino a lamentare più volte il tradimento dello spirito alleato di Yalta e le responsabilità occidentali nel mancato accordo di pace che avrebbe dovuto sanare la questione tedesca e restituire unità all'Europa. Il dato storicamente inedito e decisivo era la definitiva trasformazione degli Stati Uniti in una "potenza europea", capace di porre un solido argine all'espandersi dell'influenza di Mosca verso Ovest. Tanto più gli americani si facevano europei, tanto meno lo sarebbero stati i sovietici. Cadute le prime illusioni, la reazione fu affidata, come noto, all'istituzione a metà anni '50, ben sei anni dopo il Trattato del Nord atlantico, del Patto di Varsavia. Significativamente esso lasciava ancora aperta la porta alla soluzione preferita dai sovietici, una conferenza europea di sicurezza in nome della quale, come previsto dall'art. XI del relativo trattato, l'alleanza militare che legava le democrazie popolari all'URSS si sarebbe sciolta⁶. Più volte i sovietici avrebbero ri-

1972-75, a cura di L.V. FERRARIS, Padova, 1977, p. 14-17.

⁴ V.M. MOLOTOV, *La conferenza di Berlino*, prefazione di R. MIELI, Roma, 1954.

⁵ J.B. DUROSELLE, *Storia diplomatica dal 1919 ai giorni nostri*, Milano, 1998, p. 518.

⁶ «Art. 11. Il presente trattato rimarrà in forza per vent'anni [...]. Nell'eventualità che sia organizzato un sistema di sicurezza collettiva in Europa e che sia concluso a tale scopo un trattato generale europeo di sicurezza collettiva, che le parti contraenti

lanciato la loro proposta, a seconda dell'andamento rapsodico della Guerra Fredda, cercando invariabilmente di rafforzare la loro influenza sulla porzione d'Europa acquisita a seguito del secondo conflitto mondiale e di allentare i vincoli euroatlantici instaurati dai Paesi occidentali.

Quando nel corso della seconda metà degli anni '60 si riprese a parlare con insistenza del progetto, il suo intento conservativo parve evidente. La proposta venne reiterata nell'aprile 1966 da parte dei Paesi membri del Patto di Varsavia con la Dichiarazione per il rafforzamento della pace e della sicurezza in Europa, poi ripresa nel dicembre 1967 dalla Conferenza dei partiti comunisti europei⁷. L'Alleanza atlantica non rimase insensibile, anche per non prestarsi ad ulteriori indebolimenti interni dopo la scelta francese di uscire dal comando militare integrato. Essa prese posizione con il rapporto Harmel che sollecitava gli Stati membri al confronto diplomatico con i Paesi dell'Europa centro-orientale⁸. Ha acutamente rilevato Roberto Ducci, diplomatico particolarmente sensibile agli equilibri continentali, che nella prospettiva del Cremlino la dottrina della sovranità limitata, enunciata il 25 settembre 1968 a seguito dell'intervento militare in Cecoslovacchia, non rappresentò un insostenibile *vulnus* all'idea della conferenza di sicurezza europea, quanto una sua premessa, a salvaguardia della futura solidità del blocco sovietico⁹. Analizzando le finalità di Mosca, Henry Kissinger, che paragona la conferenza di sicurezza alla Società delle Nazioni e al Patto di Locarno, evidenzia che si sarebbe trattato di un buon affare per il Cremlino: esso sarebbe divenuto un attore pienamente continentale e di grande influenza negli assetti europei, mentre il vincolo euroatlantico si sarebbe inevitabilmente allentato in quanto percepito come meno importante in Europa occi-

cercheranno incessantemente di realizzare, il presente trattato cesserà di essere operante nel momento in cui il trattato generale europeo entrerà in forza», Patto di Varsavia, 14 maggio 1955, in *Storia delle Relazioni Internazionali. Testi e documenti (1815-2003)*, a cura di O. BARIÉ, M. DE LEONARDIS, A.G. DÉ ROBERTIS, G. ROSSI, Bologna, 2004, p. 396.

⁷ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, New York, 1999, p. 636.

⁸ Per il testo del rapporto Harmel, *Storia delle Relazioni Internazionali. Testi e documenti (1815-2002)*, cit., p. 434-436.

⁹ R. DUCCI, *Helsinki rivisitata*, in *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. XII.

dentale, ferma restando l'egemonia sovietica sui Paesi centro-orientali¹⁰. In generale, la proposta rivelava molto della percezione sovietica della distensione. In un tornante della Guerra Fredda che vedeva gli Stati Uniti condizionati dal conflitto in Vietnam, ma anche sempre più evidenti segnali di malessere materiale e morale nella sfera d'influenza sovietica e nella stessa URSS, Mosca intendeva far leva sulla crescente aspettativa di riavvicinamento fra i Paesi europei suscitata in particolare dall'*Ostpolitik* di Willy Brandt. Le tensioni esistenti all'interno dell'Alleanza atlantica, la forte impopolarità della politica estera americana e la sensibilità dell'opinione pubblica a una proposta che sembrava far intravedere un salto di qualità nel processo di distensione, ebbero l'effetto di mettere con le spalle al muro i governi dei Paesi occidentali, impossibilitati a sottrarsi all'invito. Il 17 marzo 1969 il Patto di Varsavia chiese formalmente una risposta ai membri della NATO su una proposta articolata nei seguenti punti: miglioramento delle relazioni Est-Ovest, accettazione della intangibilità delle sfere di influenza, reciproco riconoscimento fra le due Germanie. Quando il 3 aprile l'ambasciatore sovietico a Washington Dobrynin consegnò la proposta alla Casa Bianca aggiunse un'importante "concessione": da parte sovietica non si chiedeva più neppure lo scioglimento della NATO, segno che al Cremlino si riteneva non più opportuno porre la condizione della coesistenza fra la futura sicurezza europea e le preesistenti alleanze, necessarie a marcare quelle sfere di influenza che la conferenza avrebbe dovuto accettare. Nelle sue memorie Kissinger rileva come l'occasione rivelasse il particolare metodo diplomatico sovietico, basato sul prospettare alla controparte concessioni del tutto gratuite, in cambio delle quali venivano avanzate pretese assai concrete¹¹. In sostanza i sovietici introdussero un principio sul quale la convergenza fra superpotenze era implicita: esse sarebbero state parti in causa del processo della conferenza sulla sicurezza in Europa, e lo avrebbero fatto con tutto il peso delle loro influenze, incluse le rispettive alleanze militari. Mosca e Washington non potevano permettere

¹⁰ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 636. Anche l'ambasciatore Alessandro Farace ritiene che quelli fossero gli intenti della proposta sovietica, A. FARACE, *Introduzione*, in *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 4.

¹¹ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 637.

che l'iniziativa si risolvesse in un paradossale indebolimento degli equilibri internazionali; al contrario essa avrebbe dovuto favorire una presa di posizione condivisa sulle prospettive della *Ostpolitik*, la versione più dinamica e ambiziosa della distensione. Rispetto ad essa Kissinger si proponeva, non diversamente dai sovietici, «to draw its sting by cooperating in its implementation»¹².

2. La politica estera di Nixon e la Conferenza sulla sicurezza in Europa

La ragione principale che rese per i Paesi dell'Europa occidentale e per gli Stati Uniti la proposta sovietica ineludibile, ancorché subdola, si chiamava distensione. Come la storiografia ha ampiamente dimostrato, essa fu la via prescelta dall'amministrazione Nixon per conferire nuovo dinamismo ai rapporti fra superpotenze e traghettare gli Stati Uniti attraverso la grave crisi innescatasi negli anni '60¹³. Per far que-

¹² *Ivi*, p. 604. Sulla *Ostpolitik* si rimanda a *Storia delle Relazioni Internazionali (1919-2021). Tra Stati nazionali, potenze continentali e organizzazioni sovranazionali*, a cura di L. MONZALI, F. IMPERATO, R. MILANO, G. SPAGNULO (a cura di), Milano, 2022, p. 385-395; *Ostpolitik, 1969-1974: European and Global Responses*, C. FINK, B. SCHAEFER (a cura di), Cambridge, 2009; *European Integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, N. PIERS LUDLOW (a cura di), London-New York, 2007; A. HOFFMAN, *The Emergence of Détente in Europe: Brandt, Kennedy and the Formation of Ostpolitik*, London, 2007; *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972*, D.C. GEYER, B. SCHAEFER (a cura di), Washington D.C., 2004; M.L. SAROTTE, *Dealing with the Devil: East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973*, London 2001; A. PITTMAN, *From Ostpolitik to Reunification: West German-Soviet Political Relations Since 1974*, Cambridge, 1992; W. BRANDT, *Memorie*, Milano, 1991.

¹³ Per il rapporto fra gli Stati Uniti e la distensione si veda: R.A. MOSS, *Nixon's Back Channel to Moscow: Confidential Diplomacy and Détente*, Lexington, 2017; *Détente in Cold War Europe: Politics and Diplomacy in the Mediterranean and in the Middle East*, E. CALANDRI, D. CAVIGLIA, A. VARSORI (a cura di), London-New York, 2016; S. KIENINGER, *Dinamic Détente: the United States and Europe, 1964-1975*, Lanham, 2016; J.M. HANHIMÄKI, *The Rise and Fall of Détente: American Foreign Policy and the Transformation of the Cold War*, Washington, 2013; *The Making of Détente: Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-75*, W. LOTH, G.H. SOUTOU (a cura di), London, 2008; *Soviet American Relations: The Détente Years, 1969-1972*, E.C. KEEFER, (a cura di), Washington, 2007; *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972*, cit.; C. DAIGLE, *The Limits of Détente: the United States, the Soviet Union*

sto, come osservò il presidente repubblicano nel febbraio 1969, occorreva indurre i sovietici a un più autentico spirito di cooperazione internazionale¹⁴. Il 18 febbraio 1970, nel suo messaggio sulla politica estera rivolto al Congresso, Nixon ribaltò il paradigma della politica estera statunitense affermando che «We are not involved in the world because we have commitments; we have commitments because we are involved. Our interests must shape our commitments, rather than the other way around»¹⁵. Su questo profondo solco realista le priorità della nuova politica americana di distensione avrebbero dovuto essere la ricerca di un'onorevole via d'uscita dal conflitto vietnamita; il contenimento delle proteste dell'opinione pubblica dando prova che l'amministrazione non era rigidamente vincolata allo schema bipolare ma che sapeva anche spingersi oltre, in particolare ampliando la scacchiera internazionale alla Cina popolare; rafforzare le alleanze; assumere l'iniziativa diplomatica in Medio Oriente¹⁶. Il tentativo di rendere Mosca più ricettiva della distensione confermava implicitamente la primazia che al dialogo costruttivo fra superpotenze veniva attribuita dall'amministrazione Nixon, per avviare una nuova fase dinamica delle relazioni internazionali basata sulla condivisione con i sovietici delle maggiori responsabilità internazionali. La distensione quale via maestra della Guerra Fredda suonò come una sorta di ossimoro tanto per i conservatori, che denunciarono una certa debolezza verso il Cremlino,

and the Arab Israeli Conflict, 1969-1973, New Haven, 2002; W. LOTH, *Overcoming the Cold War: A History of Détente, 1950-1991*, Basingstoke, 2002; A. DE TINGUY, *US-Soviet Relations During the Détente*, Boulder, 1999; H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 93-120; K.L. NELSON, *The Making of Détente: Soviet-American Relations in the Shadow of Vietnam*, Baltimore, 1995; R.L. GARTHOFF, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, 1994; R.S. LITVAK, *Détente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976*, Cambridge, 1984; R. PIPES, *U.S.-Soviet Relations in the Era of Détente*, Boulder, 1981; C.M. BELL, *The Diplomacy of Détente: the Kissinger Era*, London, 1977.

¹⁴ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 102.

¹⁵ *First Annual Report to the Congress on the United States Foreign Policy for the 1970s*, February 18, 1970, in The American Presidency Project (<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/first-annual-report-the-congress-united-states-foreign-policy-for-the-1970s>), ultimo accesso 26 dicembre 2023.

¹⁶ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 98-99.

quanto per i *liberal*, per i quali occorreva porre molta più pressione sui diritti e le libertà violate nell'emisfero ad influenza sovietica. Per entrambi gli schieramenti la politica di Nixon si sarebbe risolta in un vantaggio per l'URSS¹⁷. Nelle sue memorie Kissinger replica a queste critiche osservando che la Casa Bianca condivideva su Mosca il medesimo giudizio severo e preoccupato dell'opinione pubblica americana, dato che l'Unione Sovietica era l'unica potenza globale e antagonista che potesse minacciare la sicurezza nazionale degli Stati Uniti. Tuttavia per l'amministrazione repubblicana il timore immediato era più sottile, ed era rappresentato dalle blandizie diplomatiche che il Cremlino era in grado di rivolgere ai Paesi dell'Europa occidentale con qualche proposta di riassetto continentale. Esprimendo una sorta di "realismo idealista", quello poi attribuitogli da Niall Ferguson nella biografia a lui dedicata¹⁸, Kissinger restava persuaso che prolungare la competizione pacifica con Mosca avrebbe reso sempre più remoto il rischio di un conflitto nucleare e in prospettiva condotto all'unico esito razionalmente prevedibile della Guerra Fredda, ovvero il prevalere del modello liberaldemocratico. La proposta della conferenza di sicurezza poteva apparire come una variazione sul tema di una distensione da condursi prevalentemente fra superpotenze, quindi non priva delle insidie del multilateralismo. Gli americani non avrebbero fatto sconti al Cremlino, che non avrebbe avuto la possibilità di eludere o condizionare il confronto diretto con gli Stati Uniti, né sarebbe stato permesso agli alleati europei di coltivare aspettative squilibrate e irrealistiche. La conferenza sulla sicurezza in Europa avrebbe dovuto svilupparsi come

¹⁷ Kissinger rileva come la tendenza di Nixon, particolarmente attento agli umori dell'opinione pubblica, ad impossessarsi di alcuni temi dei progressisti facesse infuriare i democratici. Per il dibattito americano sulla distensione, *Ivi*, p. 92-120.

¹⁸ N. FERGUSON, *Kissinger 1923-1968: The Idealist*, New York, 2015. In occasione della scomparsa di Kissinger, il dibattito sul presunto "realismo idealista" dell'ex segretario di Stato americano, fondato sul primato assoluto della pace, da garantirsi attraverso la stabilità e il compromesso, una sorta di ribaltamento della prospettiva wilsoniana «Right is more important than peace», è stato efficacemente ripreso da Robert Kaplan, R.D. KAPLAN, *The Tragedy Behind the Kissinger's Realpolitik*, "UnHerd" (<https://unherd.com/2023/11/the-tragedy-behind-kissingers-statecraft/>), ultimo accesso 16 dicembre 2023. Su Kissinger, anche J.M. HANHIMÄKI, *The Flawed Architect: Henry Kissinger and the American Foreign Policy*, Oxford, 2004.

ragionevole e sostenibile compromesso fra la distensione nella Guerra Fredda, così come la concepivano le due superpotenze, e la distensione oltre la Guerra Fredda, come era nelle speranze degli europei più spregiudicati.

La proposta sovietica ebbe anche l'effetto di stimolare reazioni diverse alla Casa Bianca e al Dipartimento di Stato¹⁹. Questa divergenza non fu una sorpresa né costituì un problema per Nixon, il quale si era deciso a cooptare fra i propri collaboratori anche l'ex docente di Harvard proprio nell'intento di assumere il pieno controllo della politica estera e bypassare l'*establishment*. Mentre il Dipartimento di Stato accarezzava l'idea di trasformare la conferenza nella storica occasione per introdurre maggiori libertà nell'Europa orientale e indebolire l'URSS, l'amministrazione Nixon diffidava della proposta sovietica e riteneva che essa dovesse rimanere marginale nel contesto della distensione, per non indurre gli alleati europei a ritenere che i vincoli atlantici, a partire dalla contribuzione al bilancio della NATO, fossero meno importanti. La Casa Bianca sembrava non riporre alcuna aspettativa nella conferenza sulla sicurezza in Europa, vista come una sorta di *atmospheric détente*. Ha ammesso Kissinger che:

Because no conference could be assembled without us, we managed to use the European Security Conference as a wedge to extract progress on other issues as well and to moderate Soviet conduct for four years, until July 1973²⁰.

Era il noto *linkage*: in definitiva, come ha rilevato Angela Romano, «What the CSCE provided the Nixon administration with was a good carrot to induce Soviet cooperative behavior on major issues»²¹. L'atteggiamento americano sarebbe stato una logica conseguenza negoziale di quello sovietico, data l'enfasi che Brežnev stava ponendo sulla conferenza europea. La dicotomia fra Nixon e il Dipartimento di

¹⁹ A. ROMANO, *Détente, Entente, or Linkage? The Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe in U.S. Relations with the Soviet Union*, in *Diplomatic History*, Vol. 33, n. 4, September 2009, p. 708-710.

²⁰ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 638.

²¹ A. ROMANO, *Détente, Entente, or Linkage?*, cit., p. 710.

Stato divenne sempre più evidente all'approssimarsi delle elezioni presidenziali del 1972. Il *linkage* indusse i sovietici ad essere collaborativi in più campi permettendo a Nixon di rivendicare importanti successi internazionali, sciorinati da Kissinger nelle sue memorie: dall'apertura a Pechino ai negoziati SALT, dall'accordo sullo *status* di Berlino al disimpegno sovietico dall'Egitto che rafforzava l'influenza statunitense in Medio Oriente, a un minor interesse del Cremlino per il conflitto vietnamita²². Tuttavia anche queste affermazioni confermarono la centralità del bilateralismo fra superpotenze, il cui punto culminante venne raggiunto il 29 maggio 1972, a margine dei grandi accordi strategici, con la Dichiarazione di Nixon e Brežnev sui principi base delle relazioni fra Stati Uniti e Unione Sovietica. Era il segnale di un crescente bipolarismo della distensione, percepito dagli alleati come una sorta di ipoteca negativa sulla conferenza europea, in particolare a scapito della questione dei diritti umani²³. La Dichiarazione enucleava i principi da rispettare per una coesistenza competitiva ma pacifica, quali il rafforzamento della cooperazione fra superpotenze in tutti gli ambiti, l'impegno a promuovere il disarmo, la risoluzione pacifica delle controversie e l'affermazione di un sistema di sicurezza collettiva affidato all'Onu, nonché il rispetto della sovranità di tutti i Paesi²⁴. I dossier cruciali per la distensione, ovvero quelli di carattere strategico-militare, avrebbero dovuto rimanere circoscritti alla dimensione bilaterale, a partire dai *Mutual and Balanced Force Reductions talks* – MBFR, previsti da Nixon e Brežnev in occasione del negoziato SALT, mentre le trattazioni politiche vennero demandate alla conferenza sulla sicurezza in Europa. Vi era anche il rischio che i colloqui MBFR venissero

²² «In the end of Nixon's first term, we had vindicated the strategy of moving forward a broad front. The Soviet Union was being constrained from geopolitical adventures by the stick of our opening to China and the carrot of prospects of increased trade». H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 102.

²³ A. ROMANO, *Détente, Entente, or Linkage?*, cit., p. 712; *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 83.

²⁴ *Text of the Basic Principles of Relations between United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics*, May 29, 1972, in The American Presidency Project, (<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/text-the-basic-principles-relations-between-the-united-states-america-and-the-union-soviet>), ultimo accesso 3 gennaio 2023.

danneggiati da un importante capitolo della conferenza, le *Confidence Building Measures* – CBMs, da applicarsi in ambito militare²⁵. Se ai sovietici premeva particolarmente la conferenza da loro proposta, in base al principio del *linkage* essi avrebbe dovuto pagare un prezzo nel negoziato MBFR²⁶. Il Segretario di Stato Rogers espresse chiaramente il concetto: non si poteva parlare della sicurezza in Europa senza affrontare il tema cruciale della riduzione delle forze presenti nel continente²⁷. Non vi era dubbio che i membri della NATO condividessero l'importanza attribuita al capitolo MBFR, dato che la netta superiorità dei sovietici, che tenevano 100.000 *tank* in Europa orientale, creava apprensione e sollevava la richiesta di una marcata riduzione²⁸. Questa preoccupazione comune è confermata dal diplomatico statunitense John Maresca, che nel 1970 venne scelto dal Segretario Generale dell'Alleanza atlantica, Manlio Brosio, quale nuovo *Deputy Director* del suo ufficio. Si trattava di una carica diplomatica riservata a un americano e per la quale Maresca, figura non di primo piano, fu individuato anche per la sua conoscenza dell'italiano, gradita a Brosio.

Nonostante la pressione interna per uno smantellamento unilaterale della forza convenzionale statunitense presente in Europa, addirittura del 50% secondo l'emendamento presentato da Mike Mansfield, leader della maggioranza democratica in Senato, spintosi ben oltre la tendenza al disimpegno dell'amministrazione repubblicana²⁹, la Casa Bianca tenne la linea della fermezza con i sovietici imponendo il *linkage* fra MBFR e conferenza sulla sicurezza in Europa. Kissinger inve-

²⁵ R.I. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 476.

²⁶ Come ammesso da Kissinger, «In the end, we went along with MBFR for basically two reasons: first, as a response to Soviet CSCE initiatives and second, for Congressional reasons, as a counter to Mansfield Resolution pressures», *Minutes of a National Security Council Meeting, MBFR*, Washington, January 23, 1975, Foreign Relations of the United States, (da ora in poi FRUS) 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, doc. n. 355.

²⁷ *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 84.

²⁸ J.J. MARESCA, A. UMLAND, H. PASHAYEV, *Helsinki Revisited: A Key U.S. Negotiator's Memoirs on the Development of the CSCE into OSCE*, Berlin, 2016, p. 11-12.

²⁹ P. WILLIAMS, *The Mansfield Amendment of 1971*, in P. WILLIAMS, *The Senate and US Troops in Europe*, London, 1985, p. 169-204.

stì molto nel noto *Back Channel*³⁰ instaurato con Dobrynin per fare in modo che le riduzioni delle forze presenti in Europa fossero attentamente soppesate, dovendo per stringenti ragioni politiche risultare significative ma non eccessive, per non sollevare opposizioni in chi guardava con apprensione agli equilibri strategici, in particolare i britannici³¹. La logica dello scambio passò in occasione dei colloqui che Kissinger ebbe a Mosca fra il 10 e il 14 settembre 1972, quando venne stabilita la data del 22 novembre per l'avvio del preliminare preparatorio della conferenza sulla sicurezza in Europa, mentre i colloqui MBFR sarebbero iniziati nel 1973 a Vienna³². Anche questa convergenza fra superpotenze induceva a ritenere che l'interesse americano per la conferenza sulla sicurezza in Europa fosse sempre più marginale e che Nixon e Brežnev avessero già trovato l'intesa per depotenziarla dei suoi significati più attesi³³. Benché la Casa Bianca ritenesse che i sovietici non avessero alcun interesse a ridurre il loro poderoso apparato militare dislocato in Europa centro-orientale, temibile fattore di pressione, per favorire il miglioramento dei rapporti continentali³⁴, le istruzioni approvate da Nixon per i negoziatori inviati a Vienna per i colloqui

³⁰ *Kissinger-Dobrynin Telcon, July 12, 1974*, National Security Archive (da ora in poi NSA), (<https://nsarchive.gwu.edu/sites/default/files/documents/6552426/National-Security-Archive-Doc-08-Anatoly.pdf>), ultimo accesso 12 dicembre 2023. Sul *Back Channel* si veda R.A. MOSS, *Nixon's Back Channel to Moscow: Confidential Diplomacy and Détente*, cit.; L. PONZO, *Channel Kissinger/Dobrynin (1969-1972): prove di normalizzazione tra le due superpotenze*, LUISS Guido Carli, Tesi di dottorato in Politics: History, Theory, Science, Supervisor Prof. Giovanni Orsina, 2019-2020.

³¹ *Memorandum of Conversation, Kissinger, Scowcroft, Eagleburger*, Washington, August 7, 1973, FRUS, 1969-1973, Vol. XXXIX, European Security, doc. n. 342; *Memorandum of Conversation, Schmidt, Genscher, Ford, Kissinger*, Bonn, July 28, 1975, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, doc. 324; *Memorandum of Conversation, Lord Carrington, Kissinger, Sonnenfeldt*, Washington, August 2, 1975, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, doc. n. 341.

³² *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 86.

³³ A. ROMANO, *Alleanza atlantica e CSCE (1969-1975): prove tecniche di un «polo europeo»*, in *Ventesimo Secolo*, Vol. 5, n. 9, *L'Europa negli anni Settanta: una svolta nella storia del continente*, marzo 2006, p. 98.

³⁴ *National Intelligence Estimate* (da ora in poi NIE), 11/12-73, *Soviet and Eastern Europe Attitude Toward MBFR*, Washington, October 4, 1973, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, doc. n. 344.

MBFR furono chiare nel ribadire che, sulla base di quanto concordato in ambito atlantico, proprio Mosca avrebbe dovuto fare le maggiori concessioni³⁵. Come rileva Garthoff, se Mosca intendeva ottenere gli obiettivi ai quali maggiormente teneva, il riconoscimento della propria sfera d'influenza e l'ampliamento degli scambi commerciali fra le due parti d'Europa, così preziosi per la sua indebolita economia, avrebbe dovuto fare concessioni proprio in quegli ambiti nei quali era più riluttante a farne³⁶. Imposta dagli americani e subita dai sovietici, la logica del *linkage* fu condivisa anche dagli altri membri della NATO: come rileva Ducci, se le democrazie occidentali decisero di andare a Helsinki fu perché esse riuscirono a legare alla proposta sovietica il dossier MBFR e perché il tema della sicurezza europea era capace di suscitare un vasto interesse trasversale nelle loro opinioni pubbliche³⁷.

3. *I Multilateral Preparatory Talks e la critica alla distensione*

Non mancarono le schermaglie diplomatiche: i sovietici non intendevano affrontare i temi della conferenza sulla sicurezza in Europa trattando con l'intero blocco occidentale. L'ipotesi non era neppure nell'interesse dei membri dell'Alleanza atlantica, dal momento che le proposte più avanzate avrebbero dovuto essere presentate come iniziative dei Paesi dell'Europa occidentale per sollevare minori resistenze. Pertanto il Cremlino incoraggiò i finlandesi, sostenitori di una politica estera di neutralità attiva, a promuovere la conferenza preparatoria³⁸. I *Multilateral Preparatory Talks* vennero avviati a Helsinki il 22 novem-

³⁵ *National Security Decision Memorandum* (da ora in poi NSDM) 241, *Mutual and Balanced Force Reduction*, Washington, January 10, 1974, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, doc. n. 346; NSDM 269, *Instructions for the Mutual and Balanced Force Reduction Talks*, Vienna, Washington, September 21, 1974, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, doc. n. 351.

³⁶ R.L. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 116 e 475.

³⁷ R. DUCCI, *Helsinki rivisitata*, cit., p. XII.

³⁸ Venne pertanto meno il potere di iniziativa e di rappresentanza che originariamente nel campo occidentale si era pensato di attribuire al segretario generale dell'Alleanza atlantica, prima Brosio poi il suo successore Luns, *Helsinki Revisited*, cit., p. 16-17.

bre 1972³⁹. Una sorta di circolo virtuoso che gli storici avrebbero definito “Grande distensione” era stato innescato: il 3 settembre 1971 si era concluso l’accordo quadripartito su Berlino e il 21 dicembre 1972 le due Germanie normalizzarono i loro rapporti, culmine della *Ostpolitik*. Infine, il 31 gennaio 1973 si sarebbero aperti a Vienna i colloqui MBFR⁴⁰.

La delegazione americana a Helsinki fu guidata da George Vest, già vice capo missione a Bruxelles presso la NATO, il quale, con uno stile apparentemente dimesso, senza presentare una proposta, accreditò la tesi del disinteresse degli Stati Uniti per la conferenza sulla sicurezza in Europa⁴¹. In Finlandia i Paesi occidentali dimostrarono che la precedente fase di confronto svoltasi a Bruxelles nella Commissione politica e nel Consiglio della NATO aveva prodotto un buon coordinamento. Senza agire da leader, Vest lasciò che emergessero spontaneamente più posizioni che finirono per convergere sulla priorità, indicata dagli Stati Uniti, delle CBMs, e nell’individuazione di tre “cesti” tematici sui quali negoziare. Il primo di essi fu dedicato alla sicurezza, il secondo all’economia, il terzo ai diritti umani e alle libertà. Gli occidentali dimostrarono un buon coordinamento fra di loro: i francesi si occuparono in particolare del terzo cesto, i britannici curarono il secondo e gli americani si dedicarono al primo⁴². Inoltre occorreva fuggire l’impressione che il negoziato potesse ridursi a un grande bilateralismo fra blocchi, che oltre a sacrificare la prospettiva dei Paesi neutrali avrebbe certamente suscitato nel campo occidentale una certa insofferenza, date le peculiarità di politica estera alle quali Paesi come Francia, Germania occidentale, Gran Bretagna e Italia non erano disposti a rinunciare⁴³. Maresca attribuisce la scelta di un *low profile* americano a Kissinger: in fondo, era opportuno riservare la scena della conferenza agli europei e lavorare dietro le quinte, per trarre i vantaggi del multilateralismo. Lo conferma lo stesso Kissinger: «At first, the American

³⁹ *Preparing for Helsinki*, cit.

⁴⁰ R.L. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 117-122.

⁴¹ *Helsinki Revisited*, cit., p. 20.

⁴² H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 641.

⁴³ *Helsinki Revisited*, cit., p. 21.

strategy was to create no obstacles to progress but to do little to accelerate it either»⁴⁴.

Nel complesso i preliminari di Helsinki sembrarono confermare le impressioni americane: la conferenza restava un esercizio multilaterale un po' retorico, utile per vendere alle opinioni pubbliche la distensione, non per affrontarne i nodi più complessi, che avrebbero continuato a trovare trattazione in altra sede. Entro il giugno 1973 gran parte del lavoro preparatorio per un incontro dei Ministri degli Esteri, nonostante il permanere di serie divergenze, era stato compiuto; inoltre era stato trovato l'accordo sul meccanismo decisionale della conferenza, che si sarebbe basato sul consenso. Infine la conferenza avrebbe originato un processo continuo, con tappe diplomatiche successive⁴⁵. In luglio il negoziato assunse la sua definitiva denominazione di CSCE-Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, e non europea data la partecipazione di Stati Uniti, Canada, URSS e Turchia. Nel complesso la delegazione statunitense confermò le manifestazioni di distacco, che:

lungi dal favorire manipolazioni del negoziato, si traducevano inevitabilmente in una incitazione ai Paesi minori dell'occidente europeo a considerarsi i veri protagonisti degli equilibri della Conferenza nei confronti del polo sovietico e i depositari degli effettivi contenuti da introdurre nell'ordine del giorno alla luce degli interessi a loro propri⁴⁶.

Questo fu anche il senso dell'intervento del Segretario di Stato Rogers a Helsinki, il 5 luglio, sulle raccomandazioni finali. Egli ribadì che l'interesse statunitense per l'Europa avrebbe continuato a svilupparsi attraverso due canali, quello dell'Alleanza atlantica nei rapporti con i Paesi occidentali, quello bilaterale con i Paesi centro-orientali. Gli Stati Uniti credevano molto nel ruolo che la Cee avrebbe potuto giocare a sostegno della distensione. La conferenza, aggiunse Rogers, non avrebbe dovuto porsi orizzonti temporali limitati, dando vita a un pro-

⁴⁴ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 640.

⁴⁵ R.L. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 473-475.

⁴⁶ *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 198.

cesso progressivo. La pacifica coesistenza europea per Rogers avrebbe dovuto riposare sulla rinuncia all'uso della forza, mentre il principio dell'inviolabilità delle frontiere era da intendersi come possibilità di modifica pacifica e concordata fra gli Stati, senza alcuna deroga⁴⁷. Al contrario, era ovvio che Mosca non avrebbe mai dato il proprio consenso a cambiamenti di frontiere che non avessero corrisposto a un suo specifico interesse⁴⁸. Data la volontà di rendere solenne il riconoscimento dell'influenza sovietica sull'Europa centro-orientale, il Cremlino propose che per la firma finale venisse indetto un apposito *summit*⁴⁹.

Nel settembre 1973 iniziarono i colloqui ginevrini in preparazione del vertice finale della CSCE, che coincisero con la nomina di Kissinger a Segretario di Stato. Egli richiamò a Washington Vest, al quale affidò l'incarico di portavoce del Dipartimento di Stato, e lo sostituì con Gene Boster, vice ambasciatore in Polonia, del tutto ignaro di CSCE e di diplomazia multilaterale, per giunta a disagio nel parlare in pubblico. Le istruzioni restarono immutate: strette consultazioni con gli alleati, sostegno alle loro posizioni, con i sovietici né conflitti né concessioni⁵⁰. Il grande slancio ottenuto da Nixon a seguito della trionfale rielezione del novembre 1972, che lo aveva visto affermarsi con il 60% dei consensi, prese presto a evaporare a causa del Watergate⁵¹. Inoltre, anche l'approdo alla pace con i nordvietnamiti, nel successivo gennaio, indusse la Casa Bianca a cercare un rilancio nei rapporti euro-atlantici, che erano stati trascurati. Fra le iniziative assunte da Kissinger vi fu anche il varo nel 1973 dell'"Anno dell'Europa", che avrebbe dovuto preludere a un salto di qualità nella cooperazione alleata attraverso la definizione di una nuova Carta atlantica. Il Segretario di Stato si era mosso senza coinvolgere i partner europei e, per giunta, confermando che gli Stati Uniti avrebbero continuato ad assumersi le responsabilità globali mentre all'Europa sarebbe stata più

⁴⁷ *Ivi*, cit., p. 232-233.

⁴⁸ *Ivi*, cit., p. 256.

⁴⁹ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 639.

⁵⁰ *Helsinki Revisited*, cit., p. 30-34.

⁵¹ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 602.

adatta una dimensione regionale⁵². Oltre alla freddezza con cui la proposta venne raccolta, ad acuire le tensioni si aggiunse il quarto capitolo del conflitto arabo-israeliano, la guerra dello Yom Kippur, con i suoi pesanti strascichi energetici per le economie industrializzate maggiormente dipendenti dalle importazioni di petrolio⁵³. Infine il 1974 fu un anno di radicale ricambio della *leadership* politica occidentale: ancor prima delle dimissioni di Nixon, Heath fu sconfitto nelle elezioni da Wilson, Pompidou scomparve e venne eletto alla presidenza della Francia Giscard d'Estaing, infine Brandt uscì di scena a seguito dello "scandalo Guillaume" e venne rimpiazzato da Schmidt. La complessità di tale transizione venne accentuata dall'avvento alla Casa Bianca nell'agosto 1974 di un vicepresidente, Gerald Ford, a sua volta subentrato in quella carica a Spiro Agnew, quindi dalla fragile legittimazione politica. Anche per questa debolezza si impose, come riconosce Kissinger che operò da elemento di congiunzione, una marcata continuità in politica estera⁵⁴. Sempre più protagonista, il Segretario di Stato dovette fronteggiare crescenti restrizioni: l'opposizione alla distensione si estese dalla critica al SALT alle restrizioni imposte in URSS all'emigrazione ebraica, la cui rimozione divenne vincolante, con l'emendamento Jackson-Vanick, affinché Mosca potesse beneficiare della clausola della nazione più favorita nei rapporti commerciali con gli Stati Uniti. I sovietici potevano essere tentati di cercare di trarre vantaggio dall'indebolimento del campo occidentale, ma in questo caso le prospettive della CSCE, che stava loro particolarmente a cuore, si sarebbero fatte precarie. Lungi dal condizionare il corso dei rapporti fra superpotenze, l'iniziativa democratica intendeva porre un condizionamento alla libertà d'azione dell'amministrazione repubblicana. L'irritazione del Cremlino appariva al Segretario di Stato poco più che rituale, dato che, come rileva nelle sue memorie, con un prodotto in-

⁵² Si veda A. SCOTT, *The Year of Europe*, in A. Scott, *Allies Apart. Heath, Nixon and the Anglo-American Relationship*, London, 2011, p. 140-165; H. KISSINGER, *L'anno dell'Europa: testo completo del discorso di Kissinger sull'Europa*, Roma, 1973.

⁵³ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 605.

⁵⁴ *Ivi*, p. 247.

terno lordo che era appena il 40% di quello statunitense l'URSS non aveva alcun margine rispetto alla distensione⁵⁵.

Secondo Maresca quando le trattative entrarono nella fase decisiva anche l'atteggiamento della Casa Bianca sulla CSCE mutò e si avvertì l'entrata in scena di Kissinger, capace di monopolizzare i dossier più importanti. Non a caso nel 1974 Albert "Bud" Sherer, ambasciatore a Praga, negoziatore esperto e abile, assunse la carica di capo della delegazione americana, che finalmente ebbe per guida un diplomatico del più alto rango, pari alla qualificata rappresentanza sovietica⁵⁶. Riguardo al repentino cambiamento appare particolarmente incisiva la testimonianza di Roberto Ducci:

Gli Stati Uniti, la cui partecipazione assieme al Canada era stata una delle condizioni irrinunciabili poste dagli europei occidentali, si recarono a Helsinki di malavoglia e con atteggiamento accondiscendente. L'antipatia di Kissinger per la CSCE (di cui si mormorò non studiasse i dossier fino al 1974) non ha forse spiegazione se non nella sua epidermica antipatia per l'Europa in sé. Nessuna delle abituali razionalizzazioni – l'importanza suprema del negoziato politico-militare fra le due Superpotenze, il desiderio di mantenerne la direzione unicamente nelle sue proprie mani, il fastidio per un foro multilaterale in cui un minimo stato rischiava a volte di contare quanto gli Stati Uniti, la noncuranza e addirittura la preoccupazione per le virtualità di destabilizzazione di un armonico mondo bipolare insite nella promozione della libera circolazione di uomini e idee e nella difesa dei diritti umani, il rischio di legalizzare senza contropartita reale un *droit de regard* sovietico sull'Europa atlantica – nessuna, dicevamo, di queste razionalizzazioni era priva di un certo fondamento, agli occhi americani come a quelli europei. Ma, strane in chi non aveva temuto né di andare a Pechino né di bombardare Hanoi mentre negoziava la solenne Dichiarazione Nixon-Brezhnev del maggio 1972, queste teorizzazioni di Kissin-

⁵⁵ *Ivi*, p. 267-269.

⁵⁶ *Ivi*, p. 648. Sulla composizione della delegazione sovietica, comprendente alte personalità del Ministero degli Esteri e del Kgb, *Preparing for Helsinki: The CSCE Multilateral Preparatory Talks*, R. SMITH (a cura di), London, 2020, p. 97; *Helsinki Revisited*, cit., p. 47-49.

ger mostravano che per lui la CSCE era una seccatura momentanea, e non lo strumento di una nuova strategia in cui l'Europa – sia quella orientale che quella occidentale – poteva dare un contributo essenziale. Quando nel 1974 egli prese a mostrare un crescente interesse, fu perché cercava una moneta di scambio con cui ottenere il disinteresse sovietico al suo “monologare” con i protagonisti del conflitto in Medio Oriente. La ottenne smorzando l'interesse degli alleati per il Terzo Cesto e spingendoli in genere a concludere la Conferenza⁵⁷.

Kissinger trattò riservatamente con Gromyko la questione cruciale e di maggior impatto simbolico, quella del cambiamento pacifico e concordato dei confini, sulla quale si giocava l'equilibrio fra chi interpretava la CSCE come suggello degli assetti europei esistenti e chi al contrario voleva imprimere nuovo dinamismo⁵⁸. La vera novità della CSCE, a giudizio di Kissinger⁵⁹, fu che per la prima volta la Repubblica Federale Tedesca fu nelle condizioni di sollevare la questione di un cambiamento pacifico delle proprie frontiere, vedendosi riconosciuto il fondamento legale per la futura riunificazione. Quella inviolabilità di confini che Brandt aveva posto a rassicurante punto di partenza dell'*Ostpolitik* per puntare al miglioramento delle relazioni al punto di ricevere il fondamentale avallo di Mosca nel 1970, diveniva ora un principio relativo e flessibile, secondo la formula «le frontiere possono essere mutate, in conformità al diritto internazionale, con mezzi pacifici e mediante accordo»⁶⁰. Inoltre essa veniva integrata da un corollario ancor più significativo ai fini degli equilibri della Guerra Fredda, «il diritto di essere o non essere parte di trattati di alleanze; [...] il diritto alla neutralità». Il combinato disposto apriva uno spiraglio alla riunificazione tedesca e poneva fine alla dottrina Brežnev. A giudizio di Ma-

⁵⁷ R. DUCCI, *Helsinki rivisitata*, cit., p. XIII.

⁵⁸ *Helsinki Revisited*, cit., p. 23.

⁵⁹ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 639-644.

⁶⁰ *Dichiarazione sui Principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti*, I. Eguaglianza sovrana, rispetto dei diritti inerenti alla sovranità, Atto finale, Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Helsinki 1075, p. 3-4, OSCE (<https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/39504.pdf>), ultimo accesso 5 gennaio 2023.

resca⁶¹, proprio questo fu il decisivo contributo fornito da Kissinger nel momento in cui intervenne nella CSCE a sostegno dei tedesco-occidentali, come riconosce anche Genscher⁶². Un altro capitolo importante fu quello sulla libertà di movimento delle persone, della protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. In termini negoziali gli americani convertirono questo tema nella negazione di qualsiasi fondamento a possibili ulteriori interventi militari sovietici. Se in assoluto non era possibile scongiurare un tale scenario, occorreva creare un contesto di principi e norme che all'interno della CSCE rendesse insostenibile in termini politici e economici il ripetersi di quanto accaduto in Ungheria nel 1956 e in Cecoslovacchia nel 1968. Per questa ragione le CBMs acquisirono rilievo e permisero di introdurre l'obbligo di notifica delle manovre militari in base alla loro entità e alla distanza dai confini degli altri Paesi⁶³.

Anche a seguito dell'emergere di nuovi temi che avrebbero in seguito caratterizzato le relazioni internazionali, va evidenziato come la CSCE fosse divenuta un esercizio multilaterale estremamente complesso, al punto di dar luogo all'impressione che a fronte di tanti prin-

⁶¹ «That slow, secret negotiating process had been the *sine qua non* of the negotiations, and we all knew it», *Helsinki Revisited*, cit., p. 61.

⁶² H.D. GENSCHER, *Rebuilding a House Divided: A Memoir by the Architect of Germany's Reunification*, New York, 1998, p. 96-99. L'intesa fra Kissinger e Genscher sui temi europei era molto solida, *Memorandum of Conversation, Ford, Genscher, Kissinger, Scowcroft*, Washington, September 26, 1974, Gerald Ford Presidential Library & Museum, (<https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0314/1552808.pdf>), ultimo accesso 2 gennaio 2024.

⁶³ *Documento sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e taluni altri aspetti della sicurezza e del disarmo*, I. Notifica preventiva di manovre militari di rilievo: «Verrà data notifica delle manovre militari di rilievo che superino un totale di 25.000 militari delle forze terrestri, autonomamente oppure in cooperazione con qualsiasi componente aerea o navale. [...] Verrà data notifica di manovre militari di rilievo che si svolgano sul territorio, in Europa, di qualsiasi Stato partecipante, nonché, se del caso, nell'area marittima e nello spazio aereo vicini. Nel caso di uno Stato partecipante il cui territorio si estenda al di là dell'Europa occorre dare notifica preventiva soltanto delle manovre che si svolgono in un'area entro 250 chilometri dal suo confine che fronteggi o che sia in comune con un qualsiasi altro Stato partecipante europeo», Atto finale, Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Helsinki 1975, p. 12-13, OSCE (<https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/39504.pdf>), ultimo accesso 5 gennaio 2023.

cipi e enunciazioni, ben poco sarebbe in concreto cambiato. La suddivisione in “cesti” rappresentò un tentativo di razionalizzazione che vide al lavoro soprattutto gli specialisti, divenuti indispensabili per tutte le delegazioni. Anche il consumato Gromyko, rileva Kissinger, si trovò in difficoltà sulle materie che non riguardavano direttamente l'URSS. Per il Segretario di Stato la CSCE era divenuta «a case of multilateral diplomacy run amok»⁶⁴, al quale egli si sottrasse delegando i tecnicismi al suo assistente Arthur Hartman⁶⁵. Fra gli effetti più costruttivi di questa complessità vi fu anche lo stimolo al coordinamento per la messa a punto di posizioni concordate, di cui dettero prova in particolare i Paesi occidentali. L'approdo all'atto finale della CSCE si fece attendere ancora, nonostante nella primavera del 1974 molto fosse stato ormai fatto. Occorreva ancora superare le resistenze dei sovietici sui contenuti del Terzo cesto⁶⁶. Dopo aver manifestato a lungo scetticismo riguardo all'applicabilità della categoria dei diritti umani e delle libertà al mondo sovietico⁶⁷, gli americani si mostrarono risoluti nel sostenere le posizioni degli alleati occidentali, ben sapendo che al Cremlino si volesse ormai chiudere l'estenuante negoziato per poter rivendicare un risultato storico⁶⁸. I colloqui di Vienna del maggio 1975 fra Kissinger e Gromyko impressero la spinta finale⁶⁹.

Tanto più si avvicinava la faticosa e solenne conclusione del negoziato multilaterale, tanto più la debole amministrazione Ford era sottoposta a una pressione volta a concentrare sulla CSCE l'intera critica alla distensione. La campagna presidenziale che sarebbe culminata nell'elezione di Carter inasprì il dibattito. Henry Jackson per parte democratica e Ronald Reagan nelle file dei repubblicani furono, pur partendo da posizioni diverse, i severi censori della conferenza sulla sicurezza e in generale della distensione. Ad alimentare la visione catastrofica della disfatta dell'Occidente al cospetto dell'URSS fu anche Aleksandr Isaevič Solženicyn, giunto negli Stati Uniti nel 1974 dopo

⁶⁴ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 642.

⁶⁵ «The CSCE defeated me», *Ivi*, p. 641.

⁶⁶ *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 271.

⁶⁷ A. ROMANO, *Détente, Entente, or Linkage?*, cit., p. 715-716.

⁶⁸ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 646.

⁶⁹ *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 471.

l'espulsione dall'URSS. Egli era già noto in tutto il mondo per le sue opere di denuncia del sistema repressivo sovietico che gli erano valse nel 1970 il premio Nobel per la letteratura. Il dissidente, che definì l'Atto finale di Helsinki «il funerale dell'Europa Orientale», non venne ricevuto alla Casa Bianca nei giorni che precedettero il previsto incontro di Ford e Brežnev in Finlandia⁷⁰. Il *New York Times* non si lasciò sfuggire l'occasione per attaccare il presidente, che per non offendere i sovietici aveva oltrepassato la linea fra la distensione e l'*appeasement*⁷¹. Ford e Kissinger si trovarono al centro di una campagna ostile, che li descrisse come ossessionati dalla distensione al punto di essere disposti ad abbandonare definitivamente l'Europa orientale in mani sovietiche. Il caso Solženicyn procurò autentico imbarazzo all'amministrazione Ford e divergenze al suo interno. A fronte dell'osservazione di Kissinger, in base alla quale il fragile corso della distensione avrebbe potuto soffrire se l'autore di "Arcipelago Gulag" fosse stato ricevuto, Max Friedersdorf, *Deputy Assistant* del presidente per gli affari congressuali, fece osservare a Ford che se la distensione non poteva sostenere la visita di Solženicyn alla Casa Bianca sarebbe comunque prima o poi caduta su qualche altra questione⁷². Il 21 luglio 1975 un editoriale del *New York Times* concluse *tranchant* che sarebbe stato meglio non avviare il processo della CSCE, dato che stava per sancire formalmente l'egemonia sovietica su mezza Europa⁷³. Due giorni dopo, con analoga intonazione il *Wall Street Journal* paragonò la conferenza sulla sicurezza a una «Yalta imperfetta» e invitò eloquentemente il presidente Ford a non recarsi a Helsinki: «Jerry, don't go»⁷⁴. Questa crescente pressio-

⁷⁰ A. SOLZHENITSYN, *Warning to the West*, London, 2018, p. 24. Negli Stati Uniti il dissidente tenne alcuni interventi pubblici, fra i quali il discorso al Congresso del 15 luglio 1975.

⁷¹ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 641.

⁷² *Memorandum for the President*, «Solzhenitsyn», Max Friedersdorf, July 12, 1975, Box 30, folder «Solzhenitsyn, Alexander», John Marsh Files, Gerald R. Ford Presidential Library & Museum, (<https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0067/1563150.pdf>), ultimo accesso 2 gennaio 2024.

⁷³ *European Security*, *New York Times*, 21 July 1975.

⁷⁴ *Jerry don't go*, *Wall Street Journal*, 23 July 1975. Come ricorda Maresca, anni dopo il *Wall Street Journal* ammise di aver dato un giudizio affrettato, *Helsinki Revisited*, cit., p. 64.

ne fu utilizzata da Ford e Kissinger per ricordare a Brežnev e Gromyko che la Casa Bianca si accingeva a sostenere un alto costo politico pur di concludere positivamente la CSCE⁷⁵. Essa costituiva, fra le eredità raccolte dalla precedente presidenza Nixon, un processo ormai troppo avanzato perché gli Stati Uniti potessero disimpegnarsi senza una catastrofica perdita di credibilità e un serio danno ai rapporti con gli alleati. Ben 35 Paesi avevano creduto nella CSCE e fra questi gli Stati dell'Europa occidentale, sia come membri della NATO che della Cee, avevano dato prova di particolare coesione⁷⁶. Essi apparivano ora particolarmente ansiosi di firmare un trattato che avrebbe rappresentato per l'Occidente un risultato storico. Aspettative non minori e altrettanto positive giungevano dalle democrazie popolari, che avevano a lungo condiviso l'esperienza o il timore della repressione sovietica, ora sul punto di divenire meno probabile grazie alla CSCE. Kissinger rileva che Ford non esitò mai di fronte all'opportunità di firmare l'Atto finale di Helsinki, nel convincimento che gli Stati Uniti dovessero avanzare, e non arretrare, nella lunga sfida della Guerra Fredda⁷⁷. Retrospectivamente, considerando la portata degli impegni assunti dai sovietici a Helsinki, la fermezza con cui la debole amministrazione Ford decise di rispondere al fuoco di fila delle critiche alla distensione in un frangente di particolare difficoltà politica, non può spiegarsi soltanto come scelta obbligata, imposta dalle circostanze, ma anche come atto consapevole, coerente e lungimirante. Il dialogo con i sovietici si era fatto difficile e non va trascurato il fatto che nell'irrigidimento americano verso Mosca vi fosse anche l'irritazione per come il Cremlino aveva ignorato uno dei principi guida della Dichiarazione di Nixon

⁷⁵ *Memorandum of Conversation, Breznev, Gromyko, Ford, Kissinger, Helsinki, July 30, 1975, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, doc. n. 329.*

⁷⁶ Il confronto sulla CSCE aveva fatto emergere differenti sensibilità europee, come nel caso di Italia e Francia, con la prima decisamente favorevole a tale processo, percepito come un salto di qualità nella distensione, e la seconda timorosa che esso potesse determinare un ulteriore schiacciamento dell'Europa sotto la leadership degli Stati Uniti, Doc. n. 2, Busta n. 844. *Riassunto del colloquio tra il Presidente Leone ed il Presidente Pompidou a S. Rossore (27 luglio 1972)*, in *I Presidenti della Repubblica e il ruolo internazionale dell'Italia. Dal Trattato di pace al Trattato di Maastricht (1947-1992)*, S. CRUCIANI, M. RIDOLFI, A. VARSORI (a cura di), Milano, 2022, p. 123-128.

⁷⁷ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 644-645.

e Brežnev del 1972, quello in base al quale nessuna delle due superpotenze avrebbe cercato di trarre vantaggio dalle difficoltà altrui. Mosca non aveva fatto nulla per frenare la campagna militare nordvietnamita conclusasi con la caduta di Saigon, che aveva fatto cadere il sottile velo della “pace con onore” negoziata da Kissinger con Lê Đức Thọ e sulla quale il Segretario di Stato aveva costruito parte non trascurabile della propria reputazione. Era giunto il momento di assumere nei riguardi dei sovietici un registro più duro, allineando la posizione americana sulla CSCE a quella degli europei⁷⁸.

4. *L'Atto finale di Helsinki: il ruolo di Ford*

Dopo quasi tre anni di intensi negoziati, a fronte di un iter politico-diplomatico avviato negli anni '50, il primo agosto 1975 venne coronato quello che era stato il più rilevante processo multilaterale dopo il Trattato di Non Proliferazione Nucleare. I Paesi membri della NATO, del Patto di Varsavia, neutrali o non allineati come Austria, Finlandia, Svezia, Malta, Svizzera, Jugoslavia, nonché Città del Vaticano, Monaco, Liechtenstein e San Marino, con la sola eccezione dell'Albania, sottoscrissero a Helsinki l'Atto finale della CSCE. Kissinger voleva che nella solenne cornice finlandese il presidente riaffermasse l'interesse degli Stati Uniti per l'Europa, la cui sicurezza era destinata a rimanere legata alla dimensione atlantica. Si trattava di chiarire che quanto previsto dall'Atto finale aveva un chiaro significato politico e morale, l'impegno multilaterale a ridurre le tensioni e accrescere la cooperazione fra Est e Ovest. Sarebbe stato opportuno anche ricordare che la CSCE rappresentava un ambito importante ma non esaustivo della distensione, che avrebbe continuato ad avere nel disarmo il suo capitolo di maggiore rilevanza. All'atto della firma la delegazione statunitense aveva la lucida consapevolezza che il processo che dopo un lungo e tortuoso percorso negoziale non privo di diffidenze stava per completarsi, avesse mutato i propri caratteri rispetto al suo punto di partenza: l'accordo sullo *status* di Berlino, la normalizzazione fra le

⁷⁸ A. ROMANO, *Détente, Entente, or Linkage?*, cit., p. 719-720.

due Germanie, l'avvio dei colloqui MBFR, il coinvolgimento dei governi europei, inclusi quelli dei Paesi neutrali, l'introduzione della questione dei diritti umani e della libertà, stavano a significare che la CSCE, avviata come una proposta sovietica, si era molto avvicinata allo spirito delle società aperte occidentali. Kissinger suggerì a Ford di sottolineare nel suo intervento che gli Stati Uniti avrebbero preso sul serio l'implementazione dei principi inclusi nel Terzo cesto, allo scopo di ridurre le interferenze sovietiche sulle società dell'Europa centro-orientale e stimolare sempre più l'aspettativa del pluralismo⁷⁹.

Il discorso pronunciato da Ford nella "Finlandia Hall" il primo agosto 1975 espresse questo senso della storia:

To my country, they are not clichés or empty phrases. We take this work and these words very seriously.[...] It is important that you recognize the deep devotion of the American people and their government to human rights and fundamental freedoms [...] History will judge this Conference not by what we say here today, but by what we do tomorrow, – not by the promises we make, but the promises we keep⁸⁰.

Brežnev, che a Helsinki non fu protagonista risentendo delle conseguenze dell'ictus che lo aveva colpito alcuni mesi prima e che molto delegò a Gromyko, volle invece celebrare l'atteso, preannunciato trionfo sovietico⁸¹. In Occidente l'Atto finale venne accolto nella sostanziale indifferenza: *Newsweek* concluse che una grande cerimonia aveva coronato un modesto contenuto⁸². In realtà, pur avendo nel complesso poco investito nel processo della CSCE, gli Stati Uniti raccolsero, in un momento di difficoltà, preziose attestazioni dovute al

⁷⁹ *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Ford*, Undated, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, doc. 323.

⁸⁰ *President Gerald R. Ford's Address in Helsinki Before the Conference on Security and Cooperation in Europe*, Helsinki, August 1, 1975, Gerald R. Ford, Presidential Library & Museum (<https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/speeches/750459.asp>), ultimo accesso 28 dicembre 2023.

⁸¹ *Helsinki Revisited*, cit., p. 65.

⁸² *Summit in Helsinki*, *Newsweek*, August 11, 1975.

ruolo assunto, nell'immaginario della distensione, di paese di riferimento per lo sviluppo dei diritti e delle libertà. Chiunque avesse inteso prendere sul serio l'Atto finale non avrebbe potuto che guardare a Washington per cercare un custode dei solenni principi enunciati a Helsinki, come evidenziò il tour intrapreso da Ford a margine della conferenza in alcune capitali dell'Est europeo⁸³. Il presidente ebbe occasione di riprendere il confronto con il leader rumeno Ceausescu precedentemente sviluppato da Nixon: per quanto incoraggiante, a Bucarest la CSCE non era ritenuta sufficiente a garantire l'aspettativa di maggior autonomia e a rimuovere quell'infausta condizione che gravava sull'Europa centro-orientale a seguito del mancato accordo di pace al termine della seconda guerra mondiale. Finché la questione tedesca fosse rimasta in sospenso, concluse il leader rumeno, i sovietici si sarebbero sentiti in diritto di intervenire militarmente nei Paesi che erano loro ex nemici⁸⁴. Nel complesso il processo della CSCE contribuì a rilanciare l'immagine e a migliorare i rapporti degli Stati Uniti con i Paesi dell'Est, dall'avvio delle relazioni con la RDT all'estensione della clausola della nazione più favorita⁸⁵.

Le conclusioni presentate da Kissinger alcuni giorni dopo l'Atto finale di Helsinki furono particolarmente incisive:

CSCE was never an element of US foreign policy. We never pushed it and stayed a half step behind our allies all through the process. But we didn't want to break with our allies or confront the Soviets on it. The complaints we are seeing show the moral collapse of the academic community. They are bitching now about the borders we did nothing to change when we had a nuclear monopoly. Indeed, they beat Dulles about the head for his position. As the President said, the borders were legally established long ago. All the new things in the document are in our favor – peaceful change, human contacts, maneuver notification. At the Conference, it was the President who dominated the Conference and it was the West which was on the offensive. It was

⁸³ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 657- 660.

⁸⁴ *Memorandum of Conversation, Ceausescu, Manescu, Ford, Kissinger*, Bucharest, August 2, 1975, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, doc. n. 335.

⁸⁵ R.I. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 495.

not Brezhnev who took a triumphal tour through Eastern Europe – it was the President. And even if every spectator was paid – which I don't believe – the leadership in those countries felt strongly enough about demonstrating their independence to put out so much money. Our relations now with our allies are better than ever since the early Marshall Plan days. Our relations with the Soviets – we didn't have the impression this group was on the upswing. Anyone observing from another planet would not have thought Communism was the wave of the future⁸⁶.

Nondimeno Ford non trasse in patria alcun vantaggio e nella piattaforma repubblicana di politica estera con la quale egli affrontò la campagna elettorale contro Carter dovette accettare l'inserimento di alcuni rilievi critici alla CSCE, riflesso della critica sistematica alla distensione⁸⁷.

5. Conclusioni

Ha scritto Roberto Ducci⁸⁸, coinvolto nella CSCE in qualità di direttore generale degli Affari Politici del Ministero degli Esteri e che come Roberto Gaja, Segretario Generale, fu stretto consigliere diplomatico di Aldo Moro, che il confronto fra le intenzioni originarie e gli esiti della CSCE conferma la teoria dell'eterogenesi dei fini⁸⁹: la conferenza che avrebbe dovuto ratificare la divisione dell'Europa alle condizioni sovietiche si trasformò nel riavvicinamento fra le due parti politiche del continente e nella condivisione di nuove prospettive. Il principio del mutamento pacifico delle frontiere poteva intendersi come

⁸⁶ *Memorandum of Conversation, Cabinet Meeting*, Washington, August 8, 1975, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, doc. n. 339.

⁸⁷ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 663. Ford incappò nell'“effetto Helsinki” quando nel corso di un confronto elettorale con il candidato democratico Carter negò che l'Europa orientale si trovasse sotto dominazione sovietica, *Helsinki Revisited*, cit., p. 5; R.I. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 496.

⁸⁸ Su Roberto Ducci si rimanda a L. MONZALI, *La diplomazia italiana dal Risorgimento alla Prima Repubblica*, Milano, 2023, p. 253-311.

⁸⁹ R. DUCCI, *Helsinki rivisitata*, cit., p. XIV.

dinamico, ovvero favorevole al cambiamento internazionale, mentre i sovietici pensavano di aver imposto la loro concezione statica. L'insostenibilità della dottrina della sovranità limitata era stata formalmente acclarata:

Non fu battaglia facile e neanche vinta per intero: la battaglia per la libertà non è mai agevole, e non è mai vinta una volta per tutte. Ma fu combattuta, frammezzo agli ostacoli e ai trabocchetti sopra illustrati, con la strategia giusta, con una buona direzione tattica, e con truppe eccellenti⁹⁰.

Per Alessandro Farace proprio il coinvolgimento di attori extraeuropei quali Stati Uniti e Canada permise di trovare il delicato punto di equilibrio necessario per trattare temi sensibili senza correre il rischio di destabilizzare i rapporti fra i due blocchi⁹¹. In tal senso a Helsinki si toccò il vertice della distensione, come punto d'incontro fra due concezioni ben distinte di tale processo, quella delle superpotenze che fondamentalmente concepivano la distensione nella Guerra Fredda, e quella dei Paesi europei che, come la RFT, intendevano spingere la distensione oltre la Guerra Fredda.

Kissinger conclude nelle sue memorie che le democrazie vinsero la scommessa, un giudizio avvalorato dai successivi sviluppi storici⁹². Sarebbe una forzatura collegare direttamente l'Atto finale del 1975 alla fine della Guerra Fredda, anche perché i successivi quattordici anni furono densi di crisi, quelle che caratterizzarono la cosiddetta "seconda Guerra Fredda", nonché di cambiamenti socio-politici. Nondimeno la CSCE impresso dinamismo al confronto fra le due parti d'Europa sulla base di nuovi principi condivisi. Ducci paragonò l'"effetto Helsinki" alla corrosione che il principio di nazionalità produsse sulla Restaurazione attuata dal Congresso di Vienna, fornendo «una solida base legale e morale per pretendere dai rispettivi governi i diritti civili e umani di cui da tanti anni i loro popoli sono privati». «Uno zeffiro

⁹⁰ *Ivi*, p. XV.

⁹¹ A. FARACE, *Introduzione*, cit., p. 4.

⁹² H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 663.

piuttosto che un vento»⁹³, concluse il diplomatico spezzino, che non ebbe modo di assistere agli eventi del 1989.

Gli Stati Uniti avevano massimizzato il risultato finale, soprattutto in considerazione del loro scetticismo di partenza e il modesto impegno profuso fino al 1974. Il confronto privilegiato con Mosca non soffrì di interferenze negative, al contrario si prestò all'efficace applicazione del *linkage* data la grande rilevanza attribuita dal Cremlino alla conferenza sulla sicurezza in Europa. Inoltre i vincoli euroatlantici, perturbati da varie crisi, non si allentarono, al contrario trassero beneficio dalla condivisione dell'impegno multilaterale imposto dalla CSCE. La svolta "interventista" del 1974, in parte dovuta alle difficoltà della Casa Bianca e alla necessità di imprimere un corso più aggressivo alla distensione, consentì di legare gli Stati Uniti alla diffusa aspettativa di nuove libertà. In sostanza, come conclude Farace,

anche se la partecipazione della diplomazia americana non è stata molto attiva, confermando la preferenza di Washington per il dialogo bilaterale, l'importanza politica di tale presenza riposa sul fatto di avere, una volta per tutte, legittimato la stretta connessione fra Nord America ed il nostro continente. Da Helsinki in poi il diritto degli Stati Uniti di stare in Europa non può più essere contestato⁹⁴.

Al *low profile* americano possono essere ascritti altri importanti meriti⁹⁵: aver dato spazio al protagonismo dei Paesi dell'Europa occidentale, alla loro capacità di coordinarsi e di dare un qualche rilievo anche al profilo della Comunità europea, in un contesto multilaterale, in cui, sotto la presidenza di Aldo Moro⁹⁶, i Nove membri della Cee

⁹³ R. DUCCI, *Helsinki rivisitata*, cit., p. XXI-XXIII.

⁹⁴ A. FARACE, *Introduzione*, cit., p. 5.

⁹⁵ A. ROMANO, *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles, 2009.

⁹⁶ Sull'importanza della CSCE per Moro, L. TOSI, *Aldo Moro, la CSCE e il Mediterraneo*, in I. GARZIA, L. MONZALI, F. IMPERATO (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i popoli del Mediterraneo*, Nardò 2021, p. 15-55 Per il contributo diplomatico italiano alla CSCE, in relazione al pensiero di Roberto Ducci e di Roberto Gaja e all'operato di Vittorio Luigi Ferraris, vice capo della delegazione italiana a Helsinki che svolse un ruolo centrale, si veda L. MONZALI, *La diplomazia italiana dal Risorgi-*

superarono il test della coesione⁹⁷. L'affermarsi a Helsinki di un'idea di Europa più allineata al modello delle società aperte e pluraliste fu un successo occidentale che giocò a favore del processo di integrazione⁹⁸. Con disincanto Ducci riconosce che un serio limite della CSCE fu quello di non riuscire a riequilibrare, nonostante la più stretta collaborazione, i rapporti euroatlantici, una soluzione non contemplata da Kissinger⁹⁹. Nondimeno la prova di coesione occidentale impose un alto costo politico di cui i sovietici dovettero farsi carico a Helsinki.

Resta la questione della lucidità politica dell'élite sovietica in occasione dell'Atto finale. Durante la fase conclusiva del negoziato il Comitato centrale del PCUS e le personalità più esposte a sostegno della CSCE, come Brežnev e Gromyko, enfatizzarono l'importanza del processo che avrebbe dovuto assicurare la stabilità in Europa e il buon corso della distensione, in funzione della pace. Ufficialmente non vi fu alcuna riflessione su quello che avrebbe potuto essere l'impatto di lungo termine sugli equilibri delle società socialiste¹⁰⁰. La dissidenza era un fenomeno già diffuso oltre la cortina di ferro, mentre in Occidente l'Eurocomunismo stava contribuendo a isolare Mosca¹⁰¹. Il Cremlino era consapevole del profondo cambiamento dello scenario internazionale, ma proprio le mutate circostanze avevano reso l'Atto finale ancor più necessario e urgente, al punto di richiedere non pochi né trascurabili cedimenti alle richieste poste dagli occidentali. Va rilevato che la declinante *leadership* di Brežnev, ultimo segretario longevo della generazione che aveva condiviso le esperienze della seconda guerra mondiale e dello stalinismo, pensava di porsi nei confronti degli impegni assunti a Helsinki con implicite riserve, non diversamente da quanto

mento alla Prima Repubblica, cit., pp. 253-439. La rilevanza dell'azione di Ferraris è evidenziata anche in *Preparing for Helsinki*, cit., p. 91-92. In generale, *Italy in the International System from Détente to the end of Cold War: The Underrated Ally*, A. VARSORI, B. ZACCARIA (a cura di), Basingstoke, 2018.

⁹⁷ *Helsinki Revisited*, cit., pp. 35-36.

⁹⁸ R.I. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 500.

⁹⁹ R. DUCCI, *I Capintesta*, Milano, 1982, p. 70-87.

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 476-478.

¹⁰¹ R. DUCCI, *Helsinki rivisitata*, cit., p. XXI; R.I. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 491 e 494. Sull'Eurocomunismo, *Eurocommunism and Détente*, R.L. TOKES (a cura di), New York, 1978.

aveva fatto a Yalta nel febbraio 1945 Stalin quando aveva condiviso la dichiarazione sull'Europa liberata. Tuttavia le certezze di Stalin, basate sulla granitica posizione acquisita dall'Armata rossa in Europa centro-orientale, si erano relativizzate lasciando spazio, nel trentennio di Guerra Fredda intercorso dopo la Conferenza in Crimea, a crescenti incertezze sulla tenuta complessiva del sistema ad influenza sovietica e sulla stessa URSS, sempre meno competitiva nel confronto bipolare. Le successive crisi internazionali svelarono l'indisponibilità della dirigenza sovietica a battere con coerenza il sentiero di Helsinki ma anche, in definitiva, la mancanza per Mosca di alternative alla distensione. Impugnando l'Atto finale Carter poté alzare la posta della Guerra Fredda¹⁰²: secondo il nuovo consigliere per la sicurezza nazionale, il polacco naturalizzato statunitense Brzezinski, la questione dei diritti umani, così come disciplinata a Helsinki, avrebbe dovuto promuovere il cambiamento nei regimi dell'Est. Fu con questo spirito più aggressivo che gli americani parteciparono alla Conferenza di Belgrado del 1977, prevista per dar seguito al processo della CSCE¹⁰³. Le profonde divergenze emerse in quell'occasione dimostrarono come i principi fissati nell'agosto 1975, contrariamente a quanto sperato da Brežnev, non cristallizzassero la distensione, ma l'accelerassero¹⁰⁴. Anche la proliferazione in Europa orientale dei cosiddetti *Helsinki Group*, nati per monitorare l'applicazione dell'Atto finale, il primo dei quali sorse a Mosca per iniziativa del fisico Jurii Orlov, dimostrò quanto il Cremlino avesse sottostimato la portata degli impegni assunti¹⁰⁵.

Si può concludere che i timori con i quali anni prima gli occidentali avevano raccolto la sfida della CSCE si rivelarono infondati quanto le aspettative sovietiche su di essa¹⁰⁶. Il cosiddetto "spirito di Helsinki", che come hanno ricordato Ferraris e Gaja, poneva l'uomo al cen-

¹⁰² R.I. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 570.

¹⁰³ Si veda in particolare U. TULLI, *A Precarious Equilibrium: Human Rights and Détente in Jimmy Carter's Soviet Policy*, Manchester, 2021; *The Crisis of Détente in Europe: From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, L. NUTI (a cura di), London, 2009; *The Fall of Détente: Soviet-American Relations During the Carter Years*, O.A. WESTAD (a cura di), Oslo, 1997.

¹⁰⁴ R.I. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 584 e 764.

¹⁰⁵ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 648.

¹⁰⁶ R. DUCCI, *Helsinki rivisitata*, cit., p. XI e XX.

tro delle relazioni internazionali e rifondava il diritto pubblico europeo, aleggiò a lungo¹⁰⁷. Le potenzialità innescate a Helsinki non si esaurirono con il cambiamento epocale del 1989, ma a ben vedere si protrassero sino a metà degli anni '90, quando in un contesto internazionale completamente mutato rispetto a quello in cui era stata concepita e sviluppata la CSCE si trasformò in un'Organizzazione permanente, l'OSCE¹⁰⁸. Questa istituzionalizzazione avrebbe dovuto garantire il definitivo inserimento nei nuovi assetti continentali della Russia post-sovietica, indebolita da una lunga e difficile transizione. Vale la pena ricordare che prima del crollo dell'URSS Gorbacëv oscillasse ancora, come Molotov, fra due ricorrenti proposte, la casa comune europea, versione aggiornata della CSCE, e l'ingresso di Mosca nella NATO. Fattori centrali nel plasmare i nuovi equilibri europei del dopo Guerra Fredda furono i processi di ampliamento dell'Alleanza atlantica e dell'Unione Europea. Mentre gli Stati Uniti si radicavano sempre più come potenza europea, la Russia restava ancora una volta, come già accaduto nella sua lunga storia, un attore europeo incompiuto. Le svolte storiche, come ha rilevato Kissinger, non sempre vengono rico-

¹⁰⁷ L. MICHELETTA, *Lo spirito di Helsinki nelle testimonianze della diplomazia italiana*, in *Testimonianze di un negoziato. Helsinki-Ginevra-Helsinki 1972-75*, a cura di L.V. FERRARIS, Roma, 2023 (ristampa), p. 11-19.

¹⁰⁸ Sulla transizione dalla CSCE all'OSCE si rimanda a A. ARMELLINI, *L'Italia e la Carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa: storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)*, Napoli, 2022; *The CSCE and the End of the Cold War: Diplomacy, Societies and Human Rights, 1972-1990*, N. BADALASSI, S.B. SNYDER (a cura di), New York, 2019; *CSCE Testimonies. Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972-1989*, CSCE Oral History Project, OSCE Prague Office Archives, Vienna 2013; G. BARBERINI, *Dalla CSCE all'OSCE: testi e documenti*, Napoli, 1995; *Dalla CSCE all'OSCE: la Conferenza di riesame di Budapest*, G. NESI (a cura di), Napoli, 1994. Per un approfondimento sull'OSCE si rinvia alle pubblicazioni di Stefano Baldi, Rappresentante permanente dell'Italia presso quell'Organizzazione, *Inside the OSCE: Papers from the Seminars for Italian Universities on the Organization for Security and Cooperation in Europe*, S. BALDI (a cura di), Napoli, 2023; *L'Italia nell'Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa*, a cura di S. BALDI, Vienna 2022; *L'Italia alle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE): Raccolta degli interventi delle Delegazioni italiane 2000-2020*, a cura di S. BALDI, Vienna 2021.

nosciute come tali dai contemporanei¹⁰⁹. Fu indubbiamente il caso della CSCE, il cui sviluppo, visto in prospettiva storica, ha accompagnato la ricomposizione europea in una direzione decisamente favorevole agli Stati Uniti e ben diversa da quella auspicata da Molotov e Brežnev.

¹⁰⁹ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 635.

L'ITALIA E I "SEGUITI CSCE" DA BELGRADO A VIENNA (1977-1989)

Giuseppe Spagnulo

1. *Le reazioni italiane all'Atto finale di Helsinki*

L'Atto finale di Helsinki, firmato il 1° agosto 1975¹, fu recepito in Italia con reazioni variamente sfumate all'interno del mondo politico, culturale, giornalistico e diplomatico. Reazioni che generalmente esprimevano, con variegato dosaggio, un misto di soddisfazione, cautela e attendismo, e in qualche caso scetticismo e perplessità. Non che la firma di quel documento avesse generato un vasto e sentito movimento d'opinione a livello pubblico e popolare. La portata degli avvenimenti di Helsinki rimase perlopiù confinata in un ambito di discussione piuttosto limitato e ristretto, mentre i media e l'opinione pubblica in generale erano soprattutto attratti dai problemi e dalle vicende interne del momento: dalla crisi economica alla intricata dialettica tra i partiti, dai fenomeni della violenza politica e del terrorismo alle questioni legate all'ascesa del Partito Comunista Italiano (PCI)².

¹ Per il testo dell'Atto finale di Helsinki si veda:

<http://osce.org/files/f/documents/a/c/39504.pdf> (consultato il 22 febbraio 2024).

² Sull'atteggiamento della stampa italiana rispetto alla CSCE si veda la testimonianza dell'Amb. Mario Michele Alessi in: *CSCE Testimonies. Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972-1989*, Praga, 2013, p. 151-152. Per i riferimenti della stampa politica all'Atto finale si veda più avanti. Per gli interventi in ambito di letteratura specializzata in politica internazionale si veda: AUTORE SCONOSCIUTO (d'ora in poi A.S.), *Realtà e opportunità della CSCE*, in *Relazioni Internazionali*, n. 27, 5 luglio 1975; A.S., *CSCE: da Ginevra ad Helsinki*, in *Relazioni Internazionali*, n. 30, 26 Leggio 1975; V. BALANGERO, *Le convergenze di Helsinki*, in *Relazioni Internazionali*, n. 32-33, 9 agosto 1975. Sull'accoglienza dell'Atto di Helsinki da parte di alcuni diplomatici, cfr.: R. CARACCILO DI SAN VITO, *Prime impressioni sul vertice di Helsinki*, in CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI, *Lettere di «Attualità di politica estera»*, Lettera n. 311, 14 agosto 1975; P. VITA-FINZI, *A Helsinki e dopo*, in CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI, *Lettere di «Attualità di politica estera»*, Lettera n. 312, 21 agosto 1975. Per un inquadramento del particolare momento politico vissuto dall'Italia in quel periodo, tra piano interno e piano internazionale, si veda: P. CRAVERI, *La Repubblica dal 1958 al 1992*,

A cogliere e a delinearne appieno i vantaggi intrinseci scaturiti dal processo negoziale della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), in un'ottica chiaramente favorevole al punto di vista occidentale, furono il vertice dirigenziale della Farnesina e i diplomatici che più da vicino avevano partecipato ai complessi negoziati di Ginevra e di Helsinki³, in solido naturalmente con gli uomini di go-

Milano, 1996, p. 602 e ss.; P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Bologna, 1997, p. 391 ss.; G. FORMIGONI, *Storia d'Italia nella Guerra Fredda (1943-1978)*, Bologna, 2016, p. 447 e ss.; A. VARSORI, *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2022, capp. VI e VII.

³ Non è un caso che i diplomatici che si erano maggiormente impegnati nei negoziati di Ginevra e di Helsinki vollero pubblicare, già nel 1977, un volume di testimonianze, di documenti e di analisi su tutto il processo CSCE, utile a far conoscere ad un più vasto pubblico la genesi e l'importanza dell'Atto finale. Si veda: L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato. Helsinki-Ginevra-Helsinki 1972-75*, Padova, 1977. Sulla partecipazione italiana ai negoziati della CSCE si veda anche: ID. (a cura di), *Manuale della politica estera italiana (1947-1993)*, Roma-Bari, 1996, p. 244 e ss.; R. GAJA, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Bologna, 1995, p. 201 e ss.; F. ZILIO, *Roma e Bonn fra Ostpolitik e CSCE 1969-1975*, Roma, 2014; A. ROMANO, *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles, 2009; S. TAVANI, *L'Italia e la CSCE: un negoziato a più livelli (1969-1985)*, in L. TOSI (a cura di), *In dialogo. La diplomazia multilaterale italiana negli della Guerra Fredda*, Padova, 2013, p. 372-425. Il ruolo dell'Italia alla CSCE traspare anche dalle ricostruzioni di Giovanni Barberini sull'azione della Santa Sede: G. BARBERINI, *La diplomazia di mons. Agostino Casaroli*, Tricase, 2009; ID., *Pagine di storia contemporanea. La Santa Sede alla Conferenza di Helsinki*, Perugia, 2010. Sui negoziati che portarono all'Atto finale di Helsinki vi è molta documentazione diplomatica edita: *Documents on British Policy Overseas*, London, 1997-2001, serie III, voll. 2 e 3.; *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1994 e ss.; anni 1969-1975; *Documents Diplomatiques Français, 1972*, cit., due tomi; *Documents Diplomatiques Français, 1973*, Bruxelles-Bern, 2021, due tomi; *Foreign Relations of the United States 1969-1976*, Washington, 2007, vol. 39. Sulla ricca letteratura scientifica sulla genesi dell'Atto finale di Helsinki e la distensione europea nella prima metà degli anni Settanta ricordiamo: J.J. MARESCA, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, Durham, 1985; V. MASTNY, *Helsinki, Human Rights, and European Security, 1975-1985: Analysis and Documentation*, Durham, 1986; P. SCHLOTTER, N. ROPERS, B. MEYER (a cura di), *Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie*, Opladen, 1994; J.M. HANHIMÄKI, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Oxford, 2004; C. MENEGUZZI ROSTAGNI (a cura

verno che si erano assunti la responsabilità politica della loro conduzione e della firma dell'Atto finale, in primo luogo Aldo Moro e Mariano Rumor⁴. In un documento riservato, fatto circolare all'interno del Ministero degli Affari Esteri dalla Direzione Generale agli Affari Politici all'indomani dell'incontro conclusivo di Helsinki, venivano chiaramente sviscerati i risultati politici dell'Atto finale, con una sintetica descrizione del processo negoziale che aveva condotto, "cesto" per "cesto", alla sua accettazione e redazione definitiva⁵.

di), *The Helsinki Process: A Historical Reappraisal*, Padova, 2005; V.M. ZUBOK, *A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, Chapel Hill, 2007; A. WENGER, V. MASTNY, C. NUENLIST (a cura di), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-75*, Londra, 2008; D. MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, London, 2009; P. VILLAUME, O.A. WESTAD (a cura di), *Perforating the Iron Curtain: European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985*, Copenhagen, 2010; O. BANGE, P. VILLAUME (a cura di), *The Long Détente. Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe, 1950s-1980s*, Budapest-New York, 2017; M. COTEY MORGAN, *The Final Act. The Helsinki Accords and the transformation of the Cold War*, Princeton-Oxford, 2018; A. ROMANO, F. ROMERO (a cura di), *European Socialist Regimes' Fateful Engagement with the West National Strategies in the Long 1970s*, Londra, 2021.

⁴ L. TOSI, *Aldo Moro la CSCE e il Mediterraneo*, in I. GARZIA, L. MONZALI, F. IMPERATO (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i popoli del Mediterraneo*, Nardò, 2013, p. 15-55; F. ZILIO, *Moro e la CSCE. Dalle parole ai fatti della politica distensiva italiana* in R. MORO, D. MEZZANA, *Una vita, un paese. Aldo Moro e l'Italia del Novecento*. Soveria Mannelli, 2014, p. 643-660. Sulla visione di politica estera di Aldo Moro cfr.: F. IMPERATO, *Aldo Moro, l'Italia e la diplomazia multilaterale. Momenti e problemi*, Nardò, 2013, p. 80-82; L. MONZALI, *Aldo Moro e la politica estera dell'Italia repubblicana nel Mediterraneo. Momenti e problemi*, in I. GARZIA, L. MONZALI, F. IMPERATO (a cura di), cit., p. 80-82; ID., *Dalla Puglia al mondo. Appunti sul pensiero politico internazionale di Aldo Moro*, in A. MASSAFRA, L. MONZALI, F. IMPERATO (a cura di), *Aldo Moro e l'Università di Bari fra storia e memoria*, Bari, 2016, p. 91-92; ID., *Aldo Moro e la politica estera italiana (1963-1978)*, in F. IMPERATO, R. MILANO, L. MONZALI (a cura di), *Fra diplomazia e petrolio. Aldo Moro e la politica italiana in Medio Oriente (1963-1978)*, Bari, 2018, p. 17-19. Cfr. inoltre: G. FORMIGONI, *Aldo Moro. lo statista e il suo dramma*, Bologna, 2016, p. 229-281. Un ruolo fondamentale aveva avuto anche Giulio Andreotti, cfr.: T. FORCELLESE, *«Il senso dei nostri limiti». Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, Milano, 2020, p. 81 e ss.

⁵ Archivio Storico-Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri (d'ora in poi ASDMAE), Fondo CSCE, b. 149 "1975 - CSCE 2^a fase", f. Parte generale. Valuta-

Merito dei Paesi occidentali, scrivevano alla Farnesina, era stato innanzitutto quello di aver disinnescato i maggiori pericoli derivanti dall'impostazione e dai fini originari con cui l'Unione Sovietica (URSS) si era presentata ai negoziati di Helsinki e di Ginevra⁶. Come scrivevano gli estensori dell'appunto, il risultato essenziale, «se non esclusivo», perseguito dai sovietici in sede CSCE era la formulazione di una “dichiarazione” con cui, da un lato, vedersi riconoscere le annessioni territoriali e definitivamente fissare le frontiere risultanti dal secondo conflitto mondiale; dall'altro, vedersi riconoscere lo *status quo* politico in Europa ed, in particolare, l'esistenza di rapporti speciali nell'ambito della comunità socialista, nonché la legittimità di certe forme di intervento, come quelle intrinseche alla “Dottrina Brežnev”; infine, fondare sul riconoscimento dell'esistenza di un diritto regionale europeo, in parte diverso da quello generale, le basi di un sistema di sicurezza in cui l'URSS avrebbe potuto acquistare un peso predominante in Europa, una sorta di *droit de regard* a suo favore, che avrebbe certamente indebolito sia la NATO sia la Comunità Economica Europea (CEE)⁷.

Invece, anche col contributo, sotto alcuni aspetti, dei Paesi neutrali e non-allineati e persino di un paese del blocco comunista quale la Romania, i Paesi occidentali erano riusciti «grazie alla loro coesione, in particolare per quanto concerne i Nove – [ad] ottenere risultati che non esitiamo a definire conformi alle nostre concezioni ed esigenze»⁸.

zioni generali, *Appunto DGAP: CSCE – Valutazione dei risultati*, senza data (d'ora in poi, s.d.) ma agosto 1975.

⁶ D'altro canto, l'URSS riconosceva implicitamente, con Helsinki, la legittimità della presenza statunitense in Europa.

⁷ ASDMAE, Fondo CSCE, b. 149 “1975 – CSCE 2^a fase”, f. Parte generale. Valutazioni generali, *Appunto DGAP: CSCE – Valutazione dei risultati*, s.d. ma agosto 1975.

⁸ *Ibidem*. Sulla virtuosità della coesione tra i Paesi comunitari in seno alla CSCE aveva particolarmente insistito Aldo Moro nel suo discorso di Helsinki, in cui figurava sia come Presidente del Consiglio italiano sia come Presidente della Comunità Economica Europea. Si veda: *Per un futuro di pace. Sintesi dell'intervento del Presidente del Consiglio Moro al “super vertice” dei 33 Paesi europei, degli Stati Uniti e del Canada (Helsinki, 30 luglio 1975)*, in A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali. Discorsi, interventi, dichiarazioni e articoli recuperati e interpretati da Giovanni Di Capua*, Roma-Brescia, 1986, p. 527. Sull'azione di Moro alla CSCE: C. MENEGUZZI

Anzitutto si era riuscito a corredare e ad equiparare la "Dichiarazione dei Principi" contenuta nell'Atto finale con tutta una serie di impegni più specifici e concreti, all'interno dei cosiddetti "cesti"⁹. Inoltre, per gli autori dell'appunto, la "Dichiarazione dei Principi" non costituiva assolutamente, come sostenuto da molti, un riconoscimento o una cristallizzazione della situazione territoriale esistente in Europa. Essa metteva in luce il principio dell'inviolabilità delle frontiere come divieto di ricorrere alla forza per mutare le frontiere esistenti, ma – sottolineavano gli estensori del documento – i mutamenti pacifici sarebbero rimasti leciti, il che era un punto particolarmente importante per le prospettive del processo di unificazione europeo, e, forse anche di più – possiamo parlarne oggi a ragion veduta –, per le prospettive di una riunificazione tedesca¹⁰.

Per di più, molte delle disposizioni contenute nella "Dichiarazione dei Principi" ed anche in altre parti dell'Atto finale (divieto di ricorrere alla minaccia o all'uso della forza, rispetto dei diritti di sovranità, dell'integrità territoriale, il non-intervento negli affari interni, l'autodeterminazione, ecc.) fornivano, soprattutto ai Paesi dell'Est, le basi per una maggiore autonomia, per poter legittimamente contestare la "Dottrina Brežnev" e per inibire in qualche misura il governo di Mosca dall'applicarla in futuro, specie nelle tragiche modalità già sperimentate in Ungheria e in Cecoslovacchia¹¹.

ROSTAGNI, *Aldo Moro, l'Italia e il processo di Helsinki*, in F. PERFETTI, A. UNGARI, D. CAVIGLIA, D. DE LUCA (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Firenze, 2011, p. 387-409; F. ZILIO, *Moro e la CSCE: dalle parole ai fatti della politica distensiva italiana*, in R. MORO, D. MEZZANA (a cura di), *Una vita, un paese. Aldo Moro e l'Italia del Novecento*, Soveria Mannelli, 2014, p. 643-660.

⁹ «[...] nostro scopo non era infatti quello di concludere la Conferenza su semplici enunciazioni di principi ma di darle anche un contenuto più concreto sotto forma di specifici impegni nei diversi settori della cooperazione internazionale, ed in particolare in quelli più atti a favorire la tutela dei diritti dell'uomo ed una più libera circolazione di persone, di idee e di informazioni». ASDMAE, Fondo CSCE, b. 149 "1975 – CSCE 2^a fase", f. Parte generale. Valutazioni generali, *Appunto DGAP: CSCE – Valutazione dei risultati*, s.d. ma agosto 1975.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Come disse Henry Kissinger il 30 luglio 1975, in un colloquio col *premier* britannico James Callaghan a proposito della possibilità per l'URSS, dopo la firma dell'Atto finale, di ricorrere ancora ai duri metodi di Budapest e Praga: «CSCE will

Inoltre, l'Atto finale si conformava, in molti passaggi, alla Carta delle Nazioni Unite, e non aveva natura giuridicamente vincolante: non costituiva pertanto né una sorta di diritto speciale per l'Europa né una Organizzazione di sicurezza collettiva paneuropea, ma solo un tavolo multilaterale di confronto e di dialogo da tenere in piedi per vigilare sul rispetto di tutte le disposizioni di Helsinki e per approfondire il processo di distensione. Proprio per questo, secondo i redattori dell'appunto, il più grande successo dell'Atto finale era «una definizione del principio dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che supera le aspettative».

È il principio più sviluppato dell'intera dichiarazione e contiene tra l'altro l'importante affermazione che il rispetto dei diritti dell'uomo è fattore essenziale per la pace, la giustizia, le relazioni amichevoli e la cooperazione, nonché il riconoscimento, anche esso in quanto valore, dell'impegno ad attuare la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, un impegno che i Paesi dell'Est avevano finora cercato di sminuire. Anche la definizione dell'autodeterminazione è del tutto soddisfacente: si è tra l'altro ottenuto il riconoscimento da parte dell'Est che questo principio non è soltanto valido in funzione anticolonialista ma applicabile anche all'Europa¹².

Il giudizio generale della Direzione Generale agli Affari Politici sulla “Dichiarazione dei Principi” contenuta nell'Atto di Helsinki era dunque positiva «malgrado le inevitabili pecche che sono il frutto della ricerca di soluzioni di compromesso». Essa rifletteva sufficientemente la “concezione dinamica” impressa alla distensione dall'Occidente – e in particolare, in quel momento, dall'Occidente europeo – sottolineava la dignità della persona umana e ricordava il ruolo che l'individuo può svolgere nella cooperazione internazionale. E, infine, metteva sullo stesso piano l'esigenza della sicurezza a quelle della giustizia, della col-

not prevent it, but it can never be explained again». Cfr. H. KISSINGER, *Years of Renewal*, New York, 1999, p. 645.

¹² ASDMAE, Fondo CSCE, b. 149 “1975 – CSCE 2^a fase”, f. Parte generale. Valutazioni generali, *Appunto DGAP: CSCE – Valutazione dei risultati*, s.d. ma agosto 1975.

laborazione e «di una distensione intesa non come preconditione ma come il frutto dell'attuazione di tutti i risultati della CSCE»¹³.

Anche i vari "cesti" dell'Atto finale vennero valutati con generale soddisfazione: del "primo cesto", quello relativo alla sicurezza, che enucleava una serie di misure per accrescere la fiducia (le cosiddette *Confidence-Building Measures – CBMs*, che prevedevano la notifica preventiva di manovre militari e scambi di osservatori), si riconosceva la limitatezza degli impegni assunti, tutti su base volontaria, ma pure l'estrema delicatezza del tema, che aveva irrigidito, quasi fino all'ultimo, le posizioni dei partecipanti, soprattutto dell'URSS, e infine la sua subordinazione ad altri negoziati, come i *Mutual and Balanced Force Reduction talks*¹⁴; i risultati del "secondo cesto", in materia di cooperazione economica, vennero valutati positivamente, essendo gli Occidentali riusciti a fare accettare le proprie tesi sulla reciprocità di vantaggi e di obblighi tra le parti e ad evitare che i Paesi dell'Est ottenessero una definizione del trattamento della nazione più favorita tale da implicare «l'affermazione del principio secondo cui l'applicazione di tale trattamento sarebbe condizione per lo sviluppo degli scambi commerciali e si potrebbero attribuire perciò benefici automatici effetti alla concessione del trattamento in questione»¹⁵; il "terzo cesto", quello relativo alla dimensione umanitaria e culturale, fu anch'esso positivamente valutato, anche per aver costituito una tra le maggiori concessioni fatte dal blocco orientale, e in particolare dall'URSS, dopo un lungo stallo diplomatico, con gli Occidentali a giocare il ruolo di *demandeurs*. I testi approvati si riferivano ai contatti tra le persone, all'informazione, alla cultura, all'educazione ed erano destinati a promuovere dei miglioramenti nelle pratiche amministrative degli Stati partecipanti per quanto concerneva alcuni aspetti umanitari significativi, anche dal punto di vista della protezione di taluni diritti fondamentali dell'uomo¹⁶.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ «Le misure adottate sono dunque lungi dal costituire una base per la riduzione delle tensioni in Europa, dovute all'esistenza di ingenti forze militari, e non possono creare in alcun modo un senso di sicurezza». *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ «Gli impegni in questione dovrebbero creare delle maggiori possibilità di movimento delle persone attraverso le frontiere ai fini della riunificazione delle famiglie,

Gli Occidentali giudicano positivamente i risultati ottenuti sul piano della manifestazione di intenzioni e li considerano come un segno di disponibilità e di apertura dei Paesi partecipanti.

Soltanto in fase di applicazione, tuttavia, sarà possibile dare un giudizio concreto sui testi della Terza Commissione, la cui portata dipenderà dal modo in cui essi verranno applicati. I Governi dei Paesi partecipanti dovranno in tal senso dar prova del proprio senso di responsabilità e della propria buona fede¹⁷.

Una menzione, a chiusura dell'analisi di questo appunto, merita altresì la positiva valutazione, da parte della Farnesina, dell'inserimento nell'Atto finale di una "Dichiarazione sul Mediterraneo", che realizzava l'obiettivo italiano di un riconoscimento del principio di correlazione esistente tra la sicurezza e la cooperazione in Europa e nell'area del Mediterraneo, un principio suscettibile di stimolare, nel futuro, ulteriori e positivi sviluppi¹⁸.

Come si è visto, dunque, i risultati della CSCE furono valutati nel complesso positivamente dai dirigenti della Farnesina. Ma si trattava pur sempre, nel quadro della concezione dinamica o evolutiva della distensione da parte dei Paesi occidentali, di un punto di partenza, di una premessa, di un processo in divenire, i cui maggiori risultati, come anche sottolineato in vari passaggi del più volte citato documento, avrebbero dovuto essere corroborati dalla buona volontà di tutti gli Stati partecipanti nel darne applicazione. E – data la particolare vicinanza ai valori e alle concezioni occidentali delle disposizioni di Helsinki – molto sarebbe dovuto essere fatto in particolare dall'URSS e dai Paesi del Patto di Varsavia.

La cautela con cui molti analisti ed osservatori politici italiani (e non solo italiani) commentarono l'Atto finale di Helsinki all'indomani della sua firma scaturiva soprattutto da questo decisivo elemento di riscontro a venire. Del resto, se si esclude la posizione piuttosto isolata del "Secolo d'Italia", – quotidiano del Movimento Sociale Italiano

di matrimonio tra stranieri o per altri motivi di natura personale o professionale». *Ibidem.*

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

(MSI), che definì l'Atto finale di Helsinki come un "Diktat sovietico"¹⁹ – non risulta che, all'interno del mondo politico italiano, le reazioni ai risultati della CSCE assumessero quei toni esasperanti che, ad esempio, bersagliarono, anche per finalità elettorali, l'amministrazione Ford, evocando con grande risonanza mediatica – ed anche con l'ausilio dei dissidenti e delle associazioni delle nazionalità est-europee esuli negli USA – un presunto cedimento dell'Occidente nei confronti dell'URSS²⁰.

Nell'ambito del dibattito pubblico italiano, i maggiori entusiasmi per i risultati della CSCE provennero da "l'Unità": in un articolo di Giuseppe Boffa si parlò apertamente di successo della conferenza²¹. Di tono più prudente fu invece un articolo di Mario Zagari su "l'Avanti!" che, pur sottolineando la consacrazione ad Helsinki dello *status quo* in Europa e la scarsità di riferimenti al disarmo militare tra Est ed Ovest, non negava che il ridursi delle tensioni internazionali e l'avvicinamento tra i blocchi della Guerra Fredda potessero dar corso a buone possibilità di sviluppo della cooperazione e di rafforzamento della pace²².

Anche "il Tempo" sottolineava, con un articolo di Emanuele Bonfiglio, il fatto che la CSCE avesse rappresentato quella conferenza di pace con la Germania che dopo la seconda guerra mondiale non si era potuta realizzare. I risultati di Helsinki determinavano la trasformazione in frontiere «di quelle che erano state concepite a Potsdam come linee provvisorie di demarcazione» e, in più, il riconoscimento internazionale di «tutte le annessioni effettuate dall'URSS»²³. Peraltro, l'articolo non escludeva la possibilità che una sistemazione dell'Europa quale quella sancita ad Helsinki, liquidando definitivamente le pendenze del passato, potesse aprire un'epoca nuova di distensione e di pace. Lo stesso tono conciliativo emerso dai discorsi di Brežnev faceva

¹⁹ A.S., *Distensione: Diktat sovietico*, in *Il Secolo d'Italia*, 1° agosto 1975.

²⁰ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 648 e ss.

²¹ G. BOFFA, *Processo fruttuoso*, in *l'Unità*, 2 agosto 1975. Si veda anche: R. CACCAVALE, *Firmato il solenne impegno per la sicurezza in Europa*, in *l'Unità*, 2 agosto 1975.

²² M. ZAGARI, *A Helsinki tra realtà e illusioni*, in *Avanti!*, 3 agosto 1975.

²³ E. BONFIGLIO, *Breznev «conciliante» ma non parla della libertà*, in *Il Tempo*, 1° agosto 1975.

presagire, secondo Bonfiglio, una possibile rinuncia sovietica della famosa “dottrina della sovranità limitata”²⁴.

Scettico un articolo di Dino Frescobaldi sul “Corriere della Sera”, che, paragonando la Conferenza di Helsinki al Congresso di Vienna, sosteneva che la nuova “Santa Alleanza” aveva tralasciato gran parte dei più perniciosi problemi avvertiti dall’uomo comune, primo fra tutti la grave depressione economica mondiale²⁵.

Di particolare interesse poi fu un’intervista rilasciata il 30 luglio 1975 a “il Tempo” dall’allora ministro al Bilancio e alla Programmazione economica, Giulio Andreotti. Dopo aver sostenuto l’importanza degli accordi in procinto di essere firmati nella capitale finlandese ed averli difesi dalle critiche dei dissidenti est-europei e dei cinesi, il politico romano si soffermò curiosamente sul principio dell’inviolabilità delle frontiere e dei loro possibili mutamenti pacifici:

Personalmente mi è sempre sembrata eccessiva e forse pretestuosa la disputa su alcuni punti, a cominciare dalla sottile distinzione tra inviolabilità e immutabilità delle frontiere. Quando sentivo, ad esempio, obiettare che bisognava far salva la possibilità di vedere un giorno unificati i tre Paesi del Benelux, mi sembrava un argomento capzioso perché credo che almeno per il prossimo millennio Belgio, Lussemburgo ed Olanda non vogliano affatto perdere la loro identità²⁶.

Come si è accennato, analizzando il documento della Direzione Generale agli Affari Politici succitato, il principio del mutamento pacifico delle frontiere era un principio particolarmente caro alla Repubblica Federale Tedesca (RFT), molto più che ai Paesi del Benelux e a quei Paesi comunitari che andavano professando l’unificazione dei Nove. L’approvazione di tale principio in sede CSCE, nella formulazione poi inserita nell’Atto finale, non aveva mancato di produrre ma-

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ D. FRESCOBALDI, *Ford esorta l’Unione Sovietica a mantenere tutti gli impegni*, in *Corriere della Sera*, 1° agosto 1975. Sullo stesso numero si vedano anche gli articoli di Pietro Sormani e di Enrico Altavilla.

²⁶ G. ANDREOTTI, *Giorno memorabile*, in *Il Tempo*, 30 luglio 1975. Sulla visione e il ruolo di Andreotti nei negoziati sulla CSCE si veda: T. FORCELLESE, «*Il senso dei nostri limiti*», *cit.*, p. 81 e ss.

lumori tra i Paesi comunitari, poiché era avvenuta dopo accordo bilaterale tra USA e URSS (a seguito di intesa segreta tra RFG e USA) e scavalcando completamente i Nove²⁷. Il fatto che Andreotti, un po' ermeticamente, contestasse l'esplicita affermazione del principio del mutamento pacifico delle frontiere nell'Atto finale è indicativo del suo approccio conservatore nei confronti dell'assetto postbellico europeo, un approccio che vedeva nel mantenimento delle frontiere delineatesi al termine del secondo conflitto mondiale la migliore garanzia di pace e di stabilità²⁸.

A tirare un po' le fila del dibattito generato dall'Atto finale di Helsinki possiamo citare un articolo di Marcello Gilmozzi, de "il Popolo"²⁹. In esso si riconosce che l'Atto finale avesse generato reazioni contrastanti e diviso gli osservatori politici in pessimisti ed ottimisti. I pessimisti consideravano il Documento di Helsinki «il riflesso di una rinuncia dell'Occidente al proprio primato, la conferma della natura irreversibile del suo declino», con i più estremisti, tra questi, che parlavano di «capitolazione» o di «tradimento della causa della libertà»; gli ottimisti, invece, vi scorgevano le premesse di «una mutazione psi-

²⁷ ASDMAE, Fondo CSCE, b. 149 "1975 - CSCE 2^ fase", f. Parte generale. Valutazioni generali, 108/V/55 *Il Vice Direttore Generale per la Cooperazione Culturale, Scientifica e Tecnica (Ferraris). Appunto per il Direttore generale per gli Affari Politici. Oggetto: CSCE, Roma, 6 marzo 1975.* Si veda anche: F. ZILIO, *Roma e Bonn fra Ostpolitik e CSCE*, cit., p. 273-275.

²⁸ Su Andreotti e la sua politica estera negli anni '70 si veda: G. ANDREOTTI, *L'URSS vista da vicino*, Milano, 1988; ID., *Gli USA visti da vicino*, Milano, 1989; V. BOSCO, *L'amministrazione Nixon e l'Italia. Tra distensione europea e crisi mediterranea (1968-1975)*, Roma, 2009; G. ROMEO, *La politica estera nell'era Andreotti, 1972-1992*, Soveria Mannelli, 2010; S. TAVANI, *L'Ostpolitik italiana nella politica estera di Andreotti*, in M. BARONE, E. DI NOLFO (a cura di) *Giulio Andreotti. L'uomo, il cattolico, lo statista*, Soveria Mannelli, 2010, p. 243 e ss.; E. DI NOLFO, *Giulio Andreotti e la politica estera italiana: alcuni aspetti*, in M. BARONE, E. DI NOLFO (a cura di) *Giulio Andreotti. L'uomo, il cattolico, lo statista*, cit., p. 207-242; M. FRANCO, *Andreotti, La vita di un uomo politico, la sotria di un'epoca*, Milano, 2010; L. MONZALI, *Giulio Andreotti e le relazioni italo-austriache 1972-1992*, Merano, 2016; T. FORCELLESE, «*Il senso dei nostri limiti*», cit.; T. BARIS, *Andreotti, una biografia politica. Dall'associazionismo cattolico al potere democristiano (1919-1969)*, Bologna, 2021; G. ANDREOTTI, *I diari degli anni di piombo 1969-1979*, Milano, 2021; A. VARSORI, *Dalla rinascita al declino*, cit., cap. VI e VII.

²⁹ M. GILMOZZI, *Il confronto tra Est ed Ovest, in il Popolo*, 5 settembre 1975.

cologica e politica, l'inizio di un "contagio della libertà"» che avrebbe investito, e parecchio, i regimi dell'Est e l'URSS³⁰. L'autore, che implicitamente si riconosceva in quest'ultima categoria, riteneva significativo che l'URSS avesse accettato di assumere il tema delle libertà individuali quale oggetto di dibattito, di definizione e di impegno sul piano internazionale. Questa evoluzione veniva vista dall'autore dell'articolo come un fattore di crisi della logica bipolare in Europa, sia al di qua che al di là della cortina di ferro, una crisi che aveva una valenza non tanto sul piano strategico – sul piano politico-strategico, anzi, le superpotenze facevano di tutto per cristallizzare la logica bipolare –, ma sul piano psicologico e ideologico³¹.

Restava certo che solo il futuro avrebbe fatto comprendere se e in che misura le disposizioni contenute nell'Atto finale di Helsinki avrebbero trovato terreno fertile per attecchire nel senso "dinamico" voluto dagli Occidentali. E il "Seguito CSCE" di Belgrado nel 1977 avrebbe costituito la prima tappa per una verifica di tutto questo.

2. La "via per Belgrado"

I mesi successivi alla firma dell'Atto finale di Helsinki non furono certamente caratterizzati da sviluppi suscettibili di rafforzare il fronte degli "ottimisti" riguardo alle prospettive apertesi con la CSCE. Tanti problemi vennero emergendo a livello internazionale, molti dei quali suscettibili di appannare quel clima di apparente concordia che aveva caratterizzato le riunioni del *Finlandia Hall* e, soprattutto, quella ricerca congiunta, tra le due superpotenze della Guerra Fredda, di una più strutturale coesistenza pacifica. Già dall'autunno 1975, insomma, ripresero a manifestarsi delle tensioni, che minacciarono di dissipare lo "spirito di Helsinki"³².

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Ibidem.* Sulla interpretazione della distensione come un modello di diplomazia conservatrice resta istruttivo: R. MOSCA, *La distensione come modello di diplomazia reazionaria*, in *Affari Esteri*, VIII, n. 30, 1976, p. 209-228.

³² Interessanti alcuni articoli italiani che all'epoca registravano questo progressivo appannamento della distensione internazionale si veda: P. SORMANI, *Zone d'ombra per la distensione*, in *Relazioni Internazionali*, n. 39, 27 settembre 1976; A.S., *I nuovi al-*

Furono in particolare i "fattori dinamici", già in atto a cavallo della firma dell'Atto finale, a suscitare preoccupazioni, ad Est come ad Ovest, e a provocare nuovi irrigidimenti tra le principali potenze. Alle *impasse* sui negoziati SALT e MBFR, che avrebbero dovuto sulla carta continuare a dare impulso al processo di distensione, in perfetta continuità con i risultati di Helsinki, si aggiunsero le apprensioni, da parte occidentale, per le incognite della transizione post-dittatoriale in Portogallo, e poi anche in Spagna, con la morte di Francisco Franco (novembre 1975), nel timore di ripercussioni negative sulla solidità dei legami di tali Paesi col blocco della NATO. In Francia e soprattutto in Italia i partiti comunisti stavano segnando dei significativi incrementi elettorali e, grazie ad una maggiore disponibilità delle altre forze politiche in assenza di alternative, si andavano avvicinando all'area di governo, fatto che preoccupava non poco i partner più rigidi dell'Alleanza atlantica e lo stesso governo di Washington. Al di là dell'Europa, l'URSS, che aveva costituito un'imponente e tecnologicamente avanzata flotta d'alto mare, dava l'impressione di stare espandendo la propria influenza in Africa e in Asia, sostenendo rivoluzioni in Angola, Mozambico, Etiopia e Somalia, supportando il governo di Hanoi nel portare avanti il processo di unificazione dei due Vietnam (dopo l'umiliante ritiro americano), nonché i comunisti filo-vietnamiti nella guerra civile in Laos, vinta nel dicembre 1975. Insomma, ce n'era abbastanza per accreditare, ad Occidente, l'opinione di coloro i quali a vario titolo sostenevano che la distensione, la CSCE e la riduzione delle tensioni in Europa potevano servire all'URSS ad accrescere profilo ed agibilità dei partiti comunisti occidentali, ad espandere con più slancio la propria influenza verso teatri regionali extra-europei, ad affrontare con le spalle coperte la minaccia cinese, o semplicemente a prendere un po' di tempo per dedicarsi al risanamento delle complicate condizioni economiche interne. Del resto, lo stesso Brežnev dichiarava, nell'autunno 1975, che la distensione non significasse affatto la fine della lotta ideologica e di classe, né la fine del supporto ai movimenti di liberazione nazionale³³.

larmi del dopo-Helsinki, in *Relazioni Internazionali*, ottobre 1976; G. GUIDOTTI, *La distensione: cosa ne rimane*, in *Affari Esteri*, VIII, n. 30, 1976, p. 159-174.

³³ Per un'analisi di questa fase della politica internazionale si veda: R.L. GAR-

Tutto ciò non fece che acuire le critiche verso la distensione e lo stesso processo di Helsinki, in particolar modo negli Stati Uniti, ormai giunti in fase pre-elettorale, e dove la stessa amministrazione Ford fu costretta, fin dall'inizio del 1976, a porsi sulla difensiva, a causa del montare di serrate opposizioni, provenienti da più fronti, anche dall'interno del partito repubblicano: Ford fu indotto a dichiarare di voler dismettere l'uso della parola "distensione" in riferimento alla politica da tenere verso l'URSS; lo stesso Kissinger iniziò a ridefinire il suo concetto di distensione, non più vista come uno strumento per la ricerca di una «constructive relationship» con Mosca, ma come un mezzo necessario «to contain Soviet power»³⁴.

Ma anche nel blocco sovietico non mancavano i malumori, e non solo legati a problemi contingenti, quali l'esclusione di Mosca dai negoziati di pace in Medio Oriente o le polemiche suscitate dagli effetti dell'emendamento Jackson-Vanik sugli scambi commerciali USA-URSS. L'Atto finale di Helsinki era stato presentato come un grande successo dell'URSS e di Brežnev, che, già malato, meditava di abbandonare trionfalmente la politica subito dopo il XXV Congresso del PCUS, magari dopo aver incassato ulteriori successi nei negoziati SALT e riaffermato il "ruolo guida" del PCUS alle conferenze dei partiti comunisti europei. Le insidie sulla questione dei "diritti umani" potevano essere eluse proclamando, come era stato già fatto da diverse autorità sovietiche, il principio westfaliano della non-interferenza negli affari interni, anche presente nel decalogo di Helsinki, mentre la riunione di Belgrado, prevista per il 1977, veniva pensata come un'ulteriore occasione per provare ad istituzionalizzare un consesso paneuropeo favorevole a Mosca e a congelare definitivamente lo *status quo* in Europa. Del resto, si poteva contare su un Kissinger che, almeno nella fase immediatamente successiva alla firma dell'Atto finale, si mo-

THOFF, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington DC, 1994, p. 538 e ss.; H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., *passim*; J.M. HANHIMÄKI, *The Rise and Fall of Détente. American Foreign Policy and the Transformation of the Cold War*, Washington DC, 2013, cap. 5.

³⁴ R.L. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit, p. 548.

strava scettico nei confronti dei diritti umani e che optava per attribuire un basso profilo alle riunioni CSCE³⁵.

In realtà, una parte della diplomazia sovietica, e soprattutto coloro i quali avevano seguito più da vicino i negoziati CSCE, comprendeva che ad Helsinki fossero state fatte troppe concessioni alle tesi occidentali, esponendo il blocco comunista e l'URSS a numerosi rischi³⁶. In particolare nel campo dei "diritti umani", essi erano consapevoli che si offriva al gruppo dei Paesi occidentali una formidabile arma di propaganda e di pressione, e che sarebbe stata abilmente utilizzata. Inoltre, si temeva che le più fitte interrelazioni economiche e culturali tra i Paesi occidentali e gli altri Paesi dell'Est socialista potessero sgranare, nel medio o nel lungo periodo, la dipendenza di questi ultimi dall'URSS, che, dal suo canto, iniziava a fare fatica a mantenere economicamente il proprio "impero esterno"³⁷.

³⁵ Molti spunti colti in: A. STERPELLONE, *L'incerta rotta dei comunisti europei*, in *Relazioni Internazionali*, n. 6, 7 febbraio 1976; F. SOGLIAN, *Brezhnev a viso aperto*, in *Relazioni Internazionali*, n. 9, 28 febbraio 1976; ID., *Nuovo scisma nel comunismo*, in *Relazioni Internazionali*, n. 10, 6 marzo 1976; A. STERPELLONE, *Europa orientale e comunisti occidentali*, in *Relazioni Internazionali*, n. 14, 3 aprile 1976; F. SOGLIAN, *Comunisti europei ciascuno a modo suo*, in *Relazioni Internazionali*, n. 28, 10 luglio 1976; P. SORMANI, *Tito a Berlino senza illusioni*, in *Relazioni Internazionali*, n. 28, 10 luglio 1976; V. BALANGERO, *Torna in campo la sicurezza europea*, in *Relazioni Internazionali*, n. 31, 31 luglio 1976; L. GARRUCCIO, *L'ultimo Kissinger e la distensione*, in *Affari Esteri*, VIII, n. 30, 1976, p. 229-238; H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 663; J.M. HANHIMÄKI, *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York, 2004, p. 433 e ss.; J.J. MARESCA, A. UMLAND, *Helsinki Revisited: A Key U.S. Negotiator's Memoirs on the Development of the CSCE into OSCE*, Berlin, 2016, p. 148.7 e ss. (consultato su piattaforma Kindle).

³⁶ Sono note le esclamazioni di alcuni diplomatici sovietici rivolte, verso la fine della Conferenza di Helsinki, nei confronti di diversi colleghi occidentali: «You don't know what you have won» (Jurij Dubinin); «This is where all the evil will come from» (Valerian Zorin); dei rischi relativi al "terzo cesto" era consapevole anche il capodelegazione ad Helsinki, Anatolij Kovalëv. Si veda: N. BADALASSI, *From Talleyrand to Sakharov. French Diplomacy in Search of a "Helsinki Effect"*, in N. BADALASSI, S.B. SNYDER (a cura di), *The CSCE and the End of the Cold War. Diplomacy, Societies and Human Rights, 1972-1990*, New York, 2019, p. 91. A tal proposito si veda anche il saggio di Fabio Bettanin nel presente volume.

³⁷ Come scrisse l'Ambasciatore italiano a Varsavia, Mario Mondello, nel febbraio 1976: «È indubitabile che da alcuni anni sono andati moltiplicandosi i segni di un su-

Perdipiù, nella nuova situazione post-helsinkiana, il ricorso, in caso di necessità, agli usi estremi della “dottrina della sovranità limitata” nei Paesi-satellite si presentava non più così facile e certamente molto oneroso per Mosca. Insomma, una parte dell'*establishment* sovietico era consapevole delle complicazioni che potevano scaturire dall'interazione tra i possibili effetti generati dall'Atto finale e i problemi profondi e strutturali attraversati dall'intero blocco del Patto di Varsavia³⁸.

I presagi di questi diplomatici sovietici non avrebbero messo molto tempo a palesarsi nella realtà. L'Atto finale di Helsinki veniva infatti ben presto a consolidarsi nel senso dinamico ricercato dagli Occidentali, grazie al suo ricollegamento con due fenomeni che stavano emergendo, minacciando la compattezza del blocco comunista e alterando quella necessità di congelamento dello *status quo* europeo che proprio dai risultati di Helsinki Mosca si attendeva: stiamo parlando del fenomeno dell'“eurocomunismo” e, soprattutto, dell'ascesa del “dissenso nell'Est”³⁹.

peramento, da parte dell'Unione Sovietica, del tradizionale complesso d'accerchiamento. [L']evoluzione della sua dottrina strategico-militare, è prova di una crescente sicurezza e fiducia in sé stessa e della raggiunta maturità del sistema. Ma questa acquisita consapevolezza delle proprie forze non esclude il permanere latente di antiche inquietudini. E non deve sorprendere se la rasserenante constatazione della stabilità politica di cui sembra godere oggi la sua zona di influenza, cede talvolta il passo ad un riflesso di difesa di fronte al maggiore dinamismo economico, tecnologico e culturale di cui dà prova il mondo occidentale, nonostante i fermenti che lo travagliano. La forza di attrazione e la capacità di aggregazione che le democrazie parlamentari europee esercitano sulle loro “frontiere” tanto esterne che interne, non può non evocare, a fronte dei lenti ritmi di sviluppo del mondo socialista, la prospettiva di un'alterazione profonda che nel vecchio continente ha da quasi un terzo di secolo assicurato una sostanziale stabilità e una relativa sicurezza alla “pars” europea dell'impero sovietico». ASDMAE, Fondo CSCE, b. 163 “1976. Parte Generale”, f. Attiazione Atto finale CSCE. Parte generale, sf. Segnalazioni, *Ambasciata d'Italia – Varsavia (Mario Mondello) a MAE. Telespresso n. 89508. Oggetto: Il processo di distensione dopo Helsinki: colloquio funzionario di questa Ambasciata con funzionario Ambasciata sovietica*, 19 febbraio 1976.

³⁸ Si veda il saggio di Fabio Bettanin nel presente volume insieme con la relativa bibliografia. Anche: A. ROMANO, F. ROMERO (a cura di), *European Socialist Regimes' Fateful Engagement with the West National Strategies*, cit., *passim*.

³⁹ Entrambi erano in realtà il prodotto della crisi interna al movimento comunista

Non tratteremo in questa sede dei fini politici per i quali i partiti comunisti dell'Europa occidentale (tranne il portoghese) lanciarono questa sfida all'ortodossia sovietica – e sappiamo dell'importanza che l'opzione eurocomunista aveva per il PCI di Enrico Berlinguer e per la politica italiana di quel momento. Sappiamo anche quanto tale sfida – che inizialmente appariva come il presupposto di un distacco più netto tra "europartiti" e Mosca – fosse condotta con una notevole dose di ambiguità, incertezze e contraddizioni, e che non fu mai portata alle estreme conseguenze, quanto meno fino al 1991. Quel che ci preme di sottolineare è la portata dinamica e, per certi versi, eversiva che l'eurocomunismo insinuò all'interno delle conferenze dei partiti comunisti europei a partire dal 1975-76. In quelle sedi, Mosca avrebbe voluto fissare un'interpretazione collettiva dei risultati di Helsinki, sanzionare il suo "ruolo guida", lanciare un nuovo messaggio ai popoli europei per il disarmo ed indicare nuove mete da raggiungere in senso antiamericano. Invece, la proposta eurocomunista di un modello di socialismo autonomo e costruito all'interno di società libere, democratiche e pluraliste, col concorso di altre forze politiche e secondo le "peculiarità nazionali", accompagnata dalle dichiarazioni di accettazione della CEE e persino della NATO, oltre a minacciare dall'interno la coesione dei partiti comunisti, alterò significativamente i piani "conservatori" di Brežnev. Ancor più significativo perché, nel rimarcare autonomia e il «rispetto della piena indipendenza di ogni paese, di ogni movimento progressista e di ogni partito operaio»⁴⁰, gli "europartiti" sconfessavano la "dottrina Brežnev", rafforzando quindi l'impegno

europeo ingenerata dalla repressione della Primavera di Praga. Sull'eurocomunismo si veda: S. PONS, *Berlinguer e la fine del comunismo*, Torino, 2006, parte I. Sul dissenso nell'Est e in URSS si veda: J. TYSKIEWICZ (a cura di), *Human rights and political dissent in Central Europe. Between the Helsinki Accords to the Fall of the Berlin Wall*, New York, 2022; P. BOOBYER, *Conscience, Dissent and Reform in Soviet Russia*, New York, 2005. Si veda inoltre: R. DUCCI, *Helsinki rivisitata sulla via di Belgrado*, in L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. XI-XXIII.

⁴⁰ La citazione è tratta dal discorso di Berlinguer al XXV Congresso del PCUS (Mosca, 25 febbraio 1976). Si trova in E. BERLINGUER, *Per il socialismo, nella libertà e nella democrazia*, in ID., A. HÖBEL (a cura di), *La pace al primo posto. Scritti e discorsi di politica internazionale (1972-1984)*, Roma, 2023. Si veda inoltre: S. PONS, *Berlinguer e la fine del comunismo*, cit., p. 75.

che l'URSS era stata costretta a prendere di rispettare il diritto di ogni Stato di scegliere liberamente il proprio sistema politico, e di astenersi da ogni azione contro l'indipendenza politica di esso⁴¹.

Molto più grave, dal punto di vista sovietico, fu il rapido fiorire, in tutti i Paesi del Patto di Varsavia, a partire dalla stessa URSS, di un gran numero di associazioni, composte da studenti, sindacalisti, religiosi, esponenti del mondo della cultura e delle professioni, reclamanti il rispetto da parte dei propri governi dei diritti civili e umani, secondo le disposizioni previste nell'Atto finale di Helsinki. Se fino ad allora le associazioni degli esuli est-europei e figure particolarmente carismatiche del "dissenso" come Aleksandr Isaevič Solženicyn avevano apertamente contestato gli accordi di Helsinki come una "nuova Yalta", un cedimento dei governi occidentali fatto sulla testa dei popoli dell'Est, adesso prendevano vita e consistenza, dall'interno del blocco sovietico, gruppi organizzati di dissidenti che proprio a quegli accordi si rifacevano, richiamando i rispettivi governi a darne completa applicazione e denunciandoli apertamente per la reiterazione delle violazioni. Nascevano così gli *Helsinki Watch Groups* in URSS, Polonia, Romania, RDT, e Ungheria, e particolarmente importante fu la nascita del movimento *Charta 77* in Cecoslovacchia all'inizio del 1977⁴².

Sebbene inizialmente le diplomazie occidentali, e soprattutto quelle dell'Europa comunitaria, tendevano a considerare tale fenomeno come un'insorgenza delle élite est-europee e, pertanto, facilmente reprimibile dai regimi comunisti (anche tramite espatri forzati)⁴³, il cla-

⁴¹ R. DUCCI, *Helsinki rivisitata sulla via di Belgrado*, cit., p. XX e ss.

⁴² P. BOOBYER, *Conscience, Dissent and Reform in Soviet Russia*, cit.; J. TYSKIEWICZ (a cura di), *Human rights and political dissent in Central Europe*, cit.

⁴³ Molto interessanti, a proposito della dissidenza, sono le riflessioni dell'ambasciatore italiano a Mosca, Giuseppe Walter Maccotta, contenute in un telesspresso che aveva ad oggetto l'analisi della bozza della nuova Costituzione sovietica, che sarebbe entrata in vigore nell'ottobre 1977: «Il fenomeno del dissenso, quali che siano tanto la nobiltà degli intenti ispiratori, quanto il suo valore ideologico per l'occidente – per la dimostrazione ch'esso fornisce della corrispondenza degli ideali classici di libertà alle più elevate aspirazioni dell'uomo nelle condizioni obiettive più differenti – non ha sostanzialmente alcuna possibilità, almeno per molti anni, di influire sull'andamento della situazione interna sovietica e di trovare una significativa rispondenza nelle masse. Potrebbe anzi manifestarsi controproducente nella misura in cui potrebbe aggravare la repressione. Al dissenso "di tipo classico", nobile ed eroico

more internazionale che suscitarono le prime effettive repressioni diedero luogo a numerose iniziative da parte occidentale – attività di ONG, media internazionali ed associazioni di esuli, istituzione di commissioni governative *ad hoc*, petizioni, ecc. – che contribuirono a non lasciare isolati i dissidenti e a creare dei network transnazionali di solidarietà e di sostegno alla dissidenza nell'Europa orientale. Network che, soprattutto a partire dall'avvento in USA dell'Amministrazione Carter, nel gennaio 1977, sarebbero stati utilizzati come pungolo e cassa di risonanza sulla questione dei "diritti umani" nell'ambito di tutte le riunioni dei "Seguiti CSCE"⁴⁴.

ma, alla prova dei fatti, non in grado di mutare il corso della storia dell'URSS, si è aggiunto nell'ultimo anno un dissenso nuovo, organizzato, che si richiama a precisi impegni internazionali che l'Unione Sovietica ha sottoscritto ma che continua a disattendere. Gli esponenti di questo nuovo dissenso sono stati costretti al silenzio con la repressione, ma la loro idea di un "dissenso scientifico" può creare in questo nuovo Paese nuovi motivi di preoccupazioni e di speranza, a seconda dei punti di vista. [...] Noto inoltre che l'aver creato con la nuova Costituzione una serie di diritti quasi consumistici può costituire in embrione un certo rischio per il regime. Le attese di soddisfacimento di sempre nuovi bisogni (che il regime non sarebbe costituzionalmente in grado di soddisfare mai) potrebbero creare un "dissenso" molto meno nobile del primo, ma con maggiori possibilità di attecchire. I colleghi cinesi di Mosca vedono nella congiunzione dei due tipi di dissenso (quello intellettuale e quello materiale) il momento storico in cui il regime sovietico qual è attualmente configurato, cesserà di esistere. [...] Ma un'effettiva liberalizzazione, in senso più simile al nostro, del regime sovietico, potrà essere solo l'opera del tempo, a condizione di considerare che il tempo, come lo spazio, ha in Russia una dimensione ben diversa da altrove». in Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), Fondo Presidenza del Consiglio dei Ministri (d'ora in poi PCM), Serie Ufficio del Consigliere Diplomatico II (d'ora in poi UCD II), b. 76, f. "Caduti, dispersi nell'URSS", *Telespresso riservato* 252 011 00. *Maccotta a MAE: La nuova Costituzione dell'URSS*, 21 giugno 1977.

⁴⁴ Il fenomeno della dissidenza avrebbe contribuito ad apportare un rapido capovolgimento delle posizioni di forza all'interno di quello che Pierre Grosser definisce l'"equilibrio del potere ideologico": ad Ovest (e nel mondo) il fascino dell'ideologia comunista iniziava a incrinare; mentre ad Est erano adesso i regimi socialisti a doversi confrontare con forze contestatrici organizzate, sostenitrici di ideologie aliene e avverse al sistema dominante, e sostenute dall'esterno. Senza che fosse possibile prevederlo, Helsinki avrebbe portato con sé l'effetto di un *roll back* che si sarebbe manifestato come una corrosione dall'interno delle società socialiste. Cfr. P. GROSSER, *Les temps de la guerre froide. Réflexions sur l'histoire de la guerre froide et sur les causes de sa fin*, Bruxelles, 1995, p. 284. Interessanti alcuni articoli usciti in Italia in quei mesi sul tema:

Gli effetti dell'Atto finale quindi si vollero ben presto ad alterare la concezione statica attribuitale da Brežnev, con ricadute anche sfavorevoli all'URSS, che iniziava ad assumere una posizione difensiva rispetto ai deliberati della CSCE. Un appunto della Direzione Generale agli Affari Politici, scritto a meno di un anno dal primo anniversario della firma dell'Atto finale, registrava, con note di compiacimento, la presa di quel documento sulla realtà della politica europea e la sua perfetta adattabilità ai mutamenti e alle evoluzioni che si erano venute a determinare.

È difficile, in conclusione, decidere se l'Europa è oggi diversa grazie all'Atto finale di Helsinki. Quanto si può affermare con un ragionevole margine di certezza è che quell'atto finale offre un quadro di riferimento utile e persino necessario per permettere in Europa le evoluzioni pacifiche che i suoi popoli possono richiedere. È in questo in sostanza il vero successo dell'Occidente nel negoziato di Ginevra ed Helsinki: aver dato vita ad un documento e ad un quadro di azione idonei a garantire le evoluzioni e non a fissare un irrealistico e conservatore statu quo. L'Atto finale di Helsinki è forse stato, proprio per merito occidentale, un atto rivoluzionario?⁴⁵

Nei 22 mesi che separarono la firma dell'Atto finale di Helsinki dall'inaugurazione a Belgrado della nuova riunione preparatoria CSCE (giugno 1977), quindi, molte novità erano venute emergendo nella dialettica Est-Ovest e i diplomatici di tutti i Paesi chiamati alla preparazione del "Seguito" di Belgrado dovettero certamente tenerne conto⁴⁶.

Com'è noto, la disciplina dei "seguiti" era stata formulata secondo i *desiderata* occidentali di evitare un'istituzionalizzazione permanente

A. GAROSCI, *Il dissenso sovietico*, in *Affari Esteri*, VIII, n. 30, p. 274-301; V. BALANGERO, *Dissenso Atto finale di Helsinki*, in *Relazioni Internazionali*, n. 8, 19 febbraio 1977; G. SPERDUTI, *Affari interni e diritti umani*, in *Relazioni Internazionali*, n. 16, 16 aprile 1977.

⁴⁵ ASDMAE, Fondo CSCE, b. 162 "1976 DGAP – Uff. III. Parte generale (A[tto] F[inale])", f. Studi sulla CSCE e Pubblicazioni sulla CSCE, *Appunto sciolto (14 pagine)*, senza intestazioni e senza data, ma luglio o agosto 1976.

⁴⁶ V. BILANDŽIĆ, D. DAHLMANN, M. KOSANOVIĆ (a cura di), *From Helsinki to Belgrade: The First Csce Follow-up Meeting and the Crisis of Détente*, Göttingen, 2012.

della CSCE, e quindi la nascita di un sistema multilaterale strutturato, che si temeva potesse essere strumentalizzato, senza contropartite, dall'URSS per ridimensionare la NATO e la CEE⁴⁷. Per dare continuità al processo multilaterale avviato dalla CSCE, si erano quindi stabiliti ad Helsinki procedimenti più flessibili e circostanziati: in particolare, nella parte finale dell'Atto finale si era espressamente prevista la convocazione di un nuovo incontro CSCE a Belgrado, da tenersi nel 1977, la cui organizzazione sarebbe dovuta essere concordata preventivamente in una riunione preparatoria, fissata per il 15 giugno 1977. In questa riunione preparatoria i rappresentanti dei 35 Stati partecipanti, designati dai rispettivi Ministri degli Affari Esteri, avrebbero dovuto anche stabilire il livello politico da fare assumere al "seguito" vero e proprio. Va da sé che la situazione particolarmente complicata che abbiamo testé descritta, indusse tutti – ma soprattutto URSS e Paesi dell'Est – a trovarsi fin da subito d'accordo sull'evitare una conferenza di alto livello⁴⁸.

Nella riunione principale si sarebbe dovuto procedere ad uno "scambio di vedute approfondito" sull'attuazione delle disposizioni dell'Atto finale, sulla esecuzione dei compiti definiti dalla Conferenza, sull'approfondimento, nel contesto delle questioni trattate da essa, delle relazioni reciproche tra i Paesi partecipanti, sul miglioramento della qualità della sicurezza, sullo sviluppo della cooperazione in Europa e del processo di distensione in futuro.

Fin dalle settimane successive alla firma dell'Atto finale le diplomazie di tutti gli Stati partecipanti si misero all'opera per prepararsi adeguatamente al "seguito" di Belgrado. Da grande sostenitrice del processo CSCE, l'Italia lavorò a fondo per attendere fedelmente, con

⁴⁷ R. DUCCI, *Helsinki rivisitata sulla via di Belgrado*, cit., p. XIX e ss. Si veda anche il commento della diplomazia italiana sul capitolo relativo ai "seguiti", in: ASDMAE, Fondo CSCE, b. 149 "1975 – CSCE 2^a fase", f. Parte generale. Valutazioni generali, *Appunto DGAP: CSCE – Valutazione dei risultati*, s.d. ma agosto 1975.

⁴⁸ L'URSS fece intendere, già dal luglio 1976, che nulla di consistente ci si sarebbe dovuto aspettare dalla riunione di Belgrado. ASDMAE, Fondo CSCE, b. 183 "1976. NATO", f. Comunità Atlantica NATO – Consultazioni CSCE in ambito NATO, sf. Questionari NATO. Telespressi non inviati, *Rappresentante permanente d'Italia presso il Consiglio Atlantico (Catalano di Melilli) a MAE. CSCE: Consultazioni tedesco-sovietiche*, 14 luglio 1976.

misure concrete, allo “spirito di Helsinki”. Tra le iniziative più importanti prese dal Governo italiano vi fu la chiusura definitiva del problema del confine orientale con la Jugoslavia mediante il Trattato di Osimo, firmato nel novembre 1975. Esso seguiva di qualche mese la ratifica, approvata in Parlamento ad aprile, del Trattato di Non-Proliferazione Nucleare (TNP) del 1968, già firmato dal governo di Roma nel 1969⁴⁹. L'Italia avrebbe altresì portato avanti le procedure parlamentari per la ratifica del Patto internazionale sui diritti civili e politici, del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, nonché il relativo Protocollo facoltativo a questo *corpus* di norme, adottate dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1966, e con cui si prevedeva la facoltà dei singoli individui di ricorrere direttamente agli organismi della comunità internazionale in caso di violazioni dei loro diritti⁵⁰.

L'Italia, con ancora Rumor alla presidenza della CEE, si spese anche per mantenere operativi i tavoli di coordinamento con i partner atlantici e comunitari per fissare posizioni comuni in vista della riunione di Belgrado, anche alla luce della buona prova che il lavoro comune aveva fatto durante i negoziati di Helsinki e Ginevra. Fin dal settembre 1975 operò, accanto al Comitato Politico dei Nove, che riuniva i direttori agli Affari Politici dei Paesi CEE, un *Working Group CSCE* di esperti. Come rappresentante italiano, all'interno di questo gruppo di lavoro, fu scelto Mario Alessi, esperto di diplomazia multilaterale e già delegato italiano durante i negoziati CSCE per le questioni politiche e militari. Alessi avrebbe lavorato a stretto contatto col suo capoufficio, Roberto Franceschi, responsabile dell'Ufficio III della direzione agli Affari Politici. Il *Working Group CSCE* avrebbe costantemente intera-

⁴⁹ R. GAJA, *L'Italia e il mondo bipolare*, cit., p. 215-218. Sulla firma e la ratifica italiana del TNP si veda inoltre: L. NUTI, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, Bologna, 2007, cap. VII.

⁵⁰ *Patto sui Diritti civili e politici*, Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge n. 881 del 25 ottobre 1977 (Gazzetta Ufficiale n. 333 del 7 dicembre 1977). Data della ratifica: 15 settembre 1978 (Gazzetta Ufficiale n. 328 del 23 novembre 1978). Entrata in vigore per l'Italia: 15 dicembre 1978. *Patto sui Diritti economici e sociali*, Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge n. 881 del 25 ottobre 1977 (Gazzetta Ufficiale n. 333 S.O. del 7 dicembre 1977). Data della ratifica: 15 settembre 1978 (Gazzetta Ufficiale n. 328 del 23 novembre 1978). Entrata in vigore per l'Italia: 15 dicembre 1978.

gito e cooperato con il *Working Group East Europe*, già istituito nel gennaio 1974⁵¹.

Dalle carte del Ministero degli Affari Esteri è possibile riscontrare, da parte del gruppo di lavoro CSCE, l'avvio di un'intensa opera comune di analisi del Documento di Helsinki, utile a sviscerarne nel dettaglio tutte le possibili interpretazioni e a elaborare iniziative da prendere per dare applicazione – "unilateralmente", "bilateralmente", o "multilateralmente" – ai suoi dettami. Con l'ausilio del *Working Group East Europe*, questo gruppo di lavoro avrebbe inoltre studiato approfonditamente l'applicazione dei dispositivi di Helsinki da parte dell'URSS e dei Paesi dell'Est, e avrebbe collaborato con gli esperti degli altri Paesi NATO nelle riunioni preparatorie del Comitato Atlantico. E infine avrebbe lavorato per allestire, tra i Nove e i Quindici, tattiche e posizioni comuni in vista della riunione di Belgrado.

Questo gruppo di lavoro, e in generale le diplomazie occidentali, dovettero confrontarsi, durante la preparazione del "seguito", con alcune iniziative mosse dall'URSS e presentate come applicazione dell'Atto finale di Helsinki. In tal modo, Mosca puntava a farsi vedere attiva sul fronte della esecuzione dei provvedimenti previsti nel documento, in modo anche da compensare le scarse o insufficienti disposizioni prese in altri campi. Da un lato, Brežnev lanciò la proposta di dare vita a delle conferenze paneuropee sui trasporti, l'energia e l'ambiente per il tramite della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE); poi la proposta per un accordo tra il COMECON e la CEE; infine, verso la fine del 1976, venne lanciata la proposta di un accordo paneuropeo per il "non-uso della forza nucleare". Tutte queste proposte vennero viste con diffidenza dai Paesi occidentali, Italia compresa: la proposta di conferenze paneuropee attraverso l'UNECE venne considerata come un'operazione utile a spostare dai tavoli CSCE alcuni temi rilevanti del II° cesto⁵²; il progetto di accordo tra

⁵¹ Molta documentazione sul lavoro di questo organismo in: ASDMAE, Fondo CSCE, b. 163 "1976 – DGAP Uff. III Follow-up Atto finale. P.G.", f. Attuazione Atto finale CSCE – Parte generale, *passim*; e in: ASDMAE, Fondo CSCE, b. 193 "1976 – DGAP Uff. III", f. Riunioni gruppo di lavoro CSCE, *passim*. Su Mario Alessi si veda: *CSCE Testimonies*, cit., p. 141-161.

⁵² Per un resoconto della questione si veda: M. VIVALDI, *Una conferenza paneuropea sull'ambiente?*, in *Relazioni Internazionali*, n. 23, 4 giugno 1977.

CEE e COMECON veniva valutata come un'iniziativa utile all'URSS per riaccentrare attorno alla sua guida la disciplina degli scambi commerciali tra Paesi dell'Est e Paesi della CEE, e per controllare gli effetti di contatti bilaterali che potevano risultare alla lunga insidiosi⁵³; infine, la proposta di un accordo sul "non-uso della forza nucleare", che prevedeva l'impegno di tutti gli Stati firmatari dell'Atto di Helsinki di non adoperare per primi l'arma nucleare l'uno contro l'altro, veniva giudicato, al di là del suo valore meramente declaratorio, un impegno dal valore asimmetrico e a danno delle forze atlantiche, poiché non prevedeva un reciproco impegno, da parte delle potenze di Varsavia, sul piano delle forze convenzionali, di cui in Europa esse erano di gran lunga superiori⁵⁴.

In generale, la posizione che i Paesi occidentali concordarono per rispondere a tali iniziative fu di tenore interlocutorio. Dal loro punto di vista, tali iniziative non erano autenticamente aderenti allo "spirito di Helsinki", ma rispondevano ad interessi specifici dell'URSS. Era tuttavia ritenuto utile non esporsi a rappresaglie propagandistiche rifiutando categoricamente di avviare un dialogo su questi temi, e dei negoziati furono quindi avviati⁵⁵.

Pian piano le potenze occidentali giunsero nella determinazione di fare sì che a Belgrado in nessun modo si dovesse dar luogo a deroghe, modifiche o limitazioni dell'Atto finale, che andava riaffermato nella sua interezza e organicità. Sebbene, nel campo dell'applicazione dei disposti di Helsinki, si riscontrasse qualche apertura e qualche iniziati-

⁵³ Cfr. D. VITI, *Comunità europea e Comecon*, in *Relazioni Internazionali*, n. 14, 3 aprile 1976.

⁵⁴ La proposta formale a riguardo al progetto di trattato mondiale sul non-uso della forza nucleare fu presentata al Governo italiano nel novembre 1976, ma era già stata anticipata, nel giugno precedente, da Dubinin al segretario generale della Farnesina, Raimondo Manzini e al direttore generale agli Affari Politici, Walter Gardini. Si veda: ASDMAE, Fondo CSCE, b. 141 "1976 DGAP – Uff. III, CSCE URSS", f. URSS, *passim*. Il testo del progetto anche in: *Proposta di rinuncia alle armi nucleari*, in *Relazioni Internazionali*, n. 50, 11 dicembre 1976.

⁵⁵ Molta documentazione a riguardo in: ASDMAE, Fondo CSCE, b. 163 "1976 – DGAP Uff. III Follow-up Atto finale. P.G.", f. Attuazione Atto finale CSCE – Parte generale, *passim*; ASDMAE, Fondo CSCE, b. 183 "1976. NATO", f. Comunità Atlantica NATO – Consultazioni CSCE in ambito NATO, *passim*; ASDMAE, Fondo CSCE, b. 166 "1976 III Cesto", f. Questioni riguardanti il III cesto, *passim*.

va significativa da parte sovietica, in nessun modo i Paesi occidentali poterono ritenersi soddisfatti degli adempimenti fatti da Mosca, specie nell'applicazione del III cesto e soprattutto in ciò che riguardava la libera circolazione delle persone, della cultura e delle informazioni. A Belgrado doveva dunque essere riaffermata la necessità di applicare nella maniera più vasta ed equilibrata tutti i dispositivi di Helsinki. Di mantenere insomma operanti i suoi elementi dinamici⁵⁶.

L'insediamento di Jimmy Carter alla presidenza degli Stati Uniti, con tutto il suo fervore ideologico sulla questione dei diritti umani, alterò significativamente la linea dei Nove da quella di Washington⁵⁷. A differenza dell'amministrazione precedente, più moderata nei confronti di Mosca, Carter voleva imprimere un alto profilo alla CSCE e portare più a fondo la critica all'URSS e ai regimi socialisti proprio sul terreno dei diritti umani e del III cesto, sostenendo con maggiore intensità le denunce dei "dissidenti"⁵⁸. Alla vigilia dell'avvio dei lavori preparatori di Belgrado, le relazioni tra le superpotenze si vennero inaspinando proprio su questi problemi, mentre i Nove, e l'Italia *in primis*, si trovarono spiazzati dinanzi a tanta foga ideologica, dovendo eserci-

⁵⁶ *Consiglio Atlantico ad Oslo (20-21 maggio)*, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1976. *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Roma, 1977, p. 475-479; *Dichiarazioni programmatiche al Parlamento del Presidente del Consiglio on. Giulio Andreotti (4 agosto)*, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1976. *Testi e documenti*, cit., p. 100; *Consiglio Atlantico a Bruxelles (9-10 dicembre 1976)*, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1976. *Testi e documenti*, cit., p. 479-483.

⁵⁷ Come ricorda John Maresca, già prima della vittoria elettorale di Carter, erano emerse divergenze di vedute tra gli USA e i membri europei della NATO sulla questione dei diritti umani. Gli americani, in particolare, volevano spingere gli europei ad attivare, a livello nazionale, degli *Helsinki monitoring groups*, alla stregua della Commissione sulla sicurezza e cooperazione in Europa che era stata istituita da Ford nel giugno 1976, e procedere ad analisi dettagliate di casi particolari di violazioni dell'Atto finale, in modo da agitare una pressione collettiva sui sovietici e sugli altri Paesi del Patto di Varsavia, anche nella prospettiva del "seguito" di Belgrado. Gli euro-occidentali, più direttamente coinvolti dalle migliaia di casi denunciati dai dissidenti o da famiglie o da individui dell'Est-Europa, ed anche interessati a coltivare buoni rapporti coi governi comunisti, si mostrarono tiepidi dinanzi a queste pressioni statunitensi. J.J. MARESCA, A. UMLAND, *Helsinki Revisited*, cit., p. 128.0 e ss. (consultato su piattaforma Kindle).

⁵⁸ U. TULLI, *Tra diritti umani e distensione. L'amministrazione Carter e il dissenso in URSS*, Milano, 2013.

tare un'azione di maggiore rassicurazione nei confronti dell'URSS. In nessun modo le polemiche, seppur riguardanti un tema importante e condiviso come quello dei "diritti umani", dovevano minacciare una rottura o un'involuzione del processo di Helsinki, tanto più che a Belgrado si doveva anche decidere la fissazione di una data per una successiva riunione CSCE.

L'Italia sposò naturalmente questo punto di vista. Dal luglio 1976 era governata da un esecutivo monocolore democristiano presieduto da Giulio Andreotti, con Arnaldo Forlani Ministro degli Affari Esteri (che sostituivano la coppia Moro-Rumor). Un governo che si avvaleva dell'astensione determinante del PCI – il cosiddetto "governo della non-sfiducia" – in un momento assolutamente critico della storia dell'Italia repubblicana. Vi erano molti motivi, da parte italiana, per non compromettere il processo di Helsinki: tra tutti, in quel momento, la salvaguardia della sua *Ostpolitik* e dei buoni rapporti portati avanti sul piano bilaterale con l'URSS e gli altri Paesi del Patto di Varsavia; e in più, vi era il rapporto di collaborazione col PCI, su cui si reggeva il governo e che era ritenuto necessario per alleviare le gravi condizioni dell'inflazione e dell'economia italiana. Tra i Paesi occidentali, l'Italia era tra i più consapevoli dell'impossibilità dell'URSS di procedere ad un radicale processo di attuazione del "terzo cesto" e di molte altre disposizioni previste dall'Atto finale⁵⁹. Fermo restando, chiaramente, il punto determinante dell'impegno italiano ad operare in sede CSCE per mantenere inalterato il quadro normativo complessivo di quel do-

⁵⁹ In una intervista su "Le Monde" Giulio Andreotti aveva dichiarato: «Sono fermamente convinto dell'importanza degli accordi di Helsinki. Essi non possono dare risultati in poco tempo. Dobbiamo lavorare con pazienza, valerci di tutte le possibilità e sforzarci di non confondere gli scopi lontani con la realtà concreta del momento». Cfr. A. VALENTINOV (pseudonimo di un alto funzionario diplomatico sovietico), *Un anno e mezzo dopo Helsinki*, in *Affari Esteri*, IX, n. 34, 1977, p. 196 (in nota). Dello stesso avviso il sottosegretario agli Esteri, Luciano Radi: «Era impensabile che, con il "terzo cesto", i Paesi occidentali intendessero scardinare la realtà dei sistemi politici sociali ed ideologici dell'Est; o introdurre dei parametri di comportamento che sono retaggio tipico delle società pluralistiche dell'Occidente. Si mirava invece ad imprimere dinamismo ad una situazione altrimenti votata ad essere statica e ad instaurare rapporti di maggior fiducia e aperti». Cfr.: L. RADI, *L'attuazione dell'Atto finale di Helsinki*, in *Affari Esteri*, IX, n. 34, 1977, p. 228. Si veda pure: F. MANFREDI, *I diritti dell'Uomo nelle relazioni Est-Ovest*, in *Affari Esteri*, IX, n. 34, 1977, p. 233-237.

cumento, per rivendicarne un'applicazione equilibrata in tutti i settori e ricercare nuovi punti di convergenza per approfondire le forme della collaborazione tra Est ed Ovest. Ma l'Italia, insieme ai suoi partner comunitari, comprendeva benissimo la necessità di confrontarsi col blocco comunista per il tramite di un approccio "graduale", "paziente", "costruttivo" e "non ostile"⁶⁰.

Come scrisse Vittorio Balangero, alla vigilia dell'apertura dei lavori preparatori di Belgrado, «[l]a dissidenza all'Est sarà moralmente presente per provare che la distensione vera non può non essere fondata su una qualità diversa dei rapporti fra gli individui e i popoli e del loro trattamento da parte delle autorità statali», ma «[s]e [...] non si vorranno oltrepassare certi limiti di sicurezza del dibattito generale sulla distensione e sulla attuazione dell'Atto finale, si dovrà evitare un'atmosfera da tribunale e scendere piuttosto nel concreto di cosa fare a Belgrado e di cosa prevedere per dopo Belgrado»⁶¹.

3. *La Riunione CSCE di Belgrado*

La riunione preparatoria di Belgrado, si aprì come previsto dall'Atto finale, il 15 giugno 1977⁶². Il 2 giugno il Ministro degli Esteri, Arnaldo Forlani, aveva riferito alla Commissione Esteri della Camera dei Deputati la linea che la rappresentanza italiana avrebbe seguito, rilevando la persistenza di «motivi di insoddisfazione», ma pure l'emergere «in questi ultimi tempi di fermenti nuovi e qualche risultato positivo».

Bisogna individuare le aree in cui la distensione è concretamente possibile. L'atteggiamento della nostra delegazione sarà improntato al rispetto per tutti, senza che ciò significhi attenuare il nostro sforzo in

⁶⁰ Per questi "aggettivi" cfr: MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1977. *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Roma, 1979, *passim*.

⁶¹ V. BALANGERO, *La problematica della Conferenza di Belgrado*, in *Relazioni Internazionali*, n. 10, 5 marzo 1977.

⁶² Sulla Riunione di Belgrado si veda: V.-Y. GHEBALI, *The Diplomacy of Détente*, cit., p. 18-22.

difesa della libertà e dei nostri principi, anche per indurre i Paesi dell'Est ad accettare come fatto normale della vita internazionale l'interessamento reciproco per la difesa dei diritti fondamentali dell'uomo. Assumere un atteggiamento diverso e più duro potrebbe forse essere più suggestivo ma rischierebbe di provocare il fallimento della Conferenza di Belgrado⁶³.

Si trattava del primo incontro multilaterale paneuropeo dopo la firma dell'Atto finale⁶⁴ e rivestiva un'importanza particolare, poiché dalla riunione preparatoria di Belgrado sarebbe potuto sorgere un modello procedurale del "seguito" suscettibile di ispirare anche le tappe successive del processo CSCE. Peraltro, la riunione preparatoria, sebbene fosse chiamata ad assolvere funzioni di natura organizzativo-procedurale, fu fin da subito implicata in funzioni di natura politica⁶⁵. Infatti, le tesi formalmente solo procedurali di cui furono portatrici le delegazioni partecipanti rispecchiavano chiaramente le concezioni politiche dei rispettivi governi sui compiti e le finalità della riunione principale, e, di conseguenza, sulla loro volontà di frenare o di stimolare il decorso del processo apertosi ad Helsinki. Emergeva quindi il contrasto tra la "concezione dinamica" degli Occidentali e quella "statica" del blocco comunista sull'interpretazione da dare al processo innescato dalla Conferenza di Helsinki.

⁶³ *Il Ministro degli Esteri on. Forlani alla Commissione esteri della Camera dei deputati (2 giugno – Resoconto sommario)*, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1977. *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Roma, 1979, p. 47.

⁶⁴ Queste riunioni CSCE furono contrassegnate, dall'esterno, da una notevole attività bilaterale. Soprattutto da parte dei Paesi comunitari, contatti diretti con i vertici politici dell'URSS e dei Paesi dell'Est avevano il non insignificante effetto di rassicurazione e volontà di cooperazione. Prima e dopo l'avvio dei lavori della riunione preparatoria di Belgrado tutta una serie di visite furono condotte: ad esempio, Andreotti e Forlani si recarono in Polonia (25-27 maggio 1977); Genscher si recò in missione a Mosca (15 giugno 1977); Brežnev si recò a Parigi (21 giugno 1977). Cfr. MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1977. *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Roma, 1979, *passim*. Anche: F. SOGLIAN, *La Conferenza di Belgrado*, in *Relazioni Internazionali*, n. 26, 25 giugno 1977.

⁶⁵ ACS, PCM, UCD II, b. 76, f. Conferenza di Belgrado, DGAP – Uff. III. *Relazione sull'andamento dei lavori e sulle conclusioni della Riunione Preparatoria di Belgrado*, (Telespresso n. 053/214/C), 12 agosto 1977.

Gli Occidentali lo interpretavano come un punto di partenza per pervenire, sulla base dell'Atto finale, ad uno sviluppo più soddisfacente dei rapporti fra governi e popoli dell'Europa. Di conseguenza, nella riunione preparatoria di Belgrado auspicavano (e proponevano) di far sì che alla riunione principale venisse organizzato un ampio ed articolato dibattito, da effettuarsi in riunioni plenarie e tramite delle commissioni *ad hoc* (che avrebbero trattato approfonditamente singoli settori), per una durata non inferiore alle 12 settimane ed una chiusura dei lavori comunque aperta al conseguimento di significativi risultati⁶⁶.

L'URSS e gli altri Paesi dell'Est, con l'esclusione in parte della Romania (la quale si sforzò anche a Belgrado di cercare maggiore autonomia da Mosca), consideravano la CSCE come il punto di arrivo di un processo inteso a sanzionare lo *status quo* politico, sociale e territoriale fissato per il vecchio continente dalla seconda guerra mondiale. Le vicende dei mesi precedenti avevano peraltro instillato in questi governi profonde diffidenze rispetto ai "seguiti", temendo che potessero assurgere a dei veri e propri tribunali contro la mancata applicazione di varie disposizioni, specialmente nel campo dei diritti umani e del III cesto⁶⁷. Loro sforzo durante i lavori preparatori di Belgrado fu quindi orientato a fare in modo che nella riunione principale la rassegna degli adempimenti, cioè il momento della verifica dell'applicazione dei disposti di Helsinki, venisse diluita all'interno di un'unica discussione generalizzata sulla distensione e che attenzione prevalente venisse data ad un limitato numero di iniziative. La struttura organizzativa della riunione principale doveva quindi limitarsi alla sola Plenaria, con un ordine del giorno il più generico possibile e con una durata limitata.

I Paesi neutrali e non allineati, dal loro canto, condividevano posizioni pressoché simili a quelle dei Paesi occidentali, ma con un maggiore impegno per il proseguimento del dialogo multilaterale, essendo tali Paesi interessati soprattutto a ricucirsi un ruolo importante sulla scena politica europea, agevolando il dialogo tra Est ed Ovest. Per la prima volta, tali Paesi si presentavano come un gruppo unico e il loro

⁶⁶ *Ibidem*

⁶⁷ A.S., *Le posizioni dell'Est europeo sul prossimo incontro di Belgrado*, in *Relazioni Internazionali*, n. 24, 11 giugno 1977.

ruolo sarebbe in effetti stato importante nel superare i momenti di stallo nelle posizioni tra i due blocchi principali⁶⁸.

Dopo lunghi e serrati dibattiti, che durarono dal 15 giugno al 5 agosto 1977⁶⁹, prevalse grossomodo la posizione degli Occidentali⁷⁰, favorita dalla collaborazione con i Paesi neutri e non-allineati. Si mantenne quindi il principio di tenere diviso l'esame dello stato degli adempimenti e l'esame delle nuove proposte attinenti l'Atto finale. Inoltre, accanto alla Plenaria furono istituiti 5 organi di lavoro sussidiari, uno per ciascun cesto o settore. I lavori della riunione principale sarebbero durati nove settimane: le commissioni avrebbero concluso i loro lavori entro il 16 dicembre 1977, mentre la Plenaria avrebbe dovuto poi sanzionare il documento finale non oltre il 22 dicembre 1977; ma si prevedeva anche che, qualora non si fosse riusciti ad approvare alcun documento, i lavori sarebbero ripresi a metà gennaio 1978 per proseguire fino a metà febbraio, mentre la data di chiusura della riunione veniva comunque vincolata all'adozione per *consensus* di un Documento finale e alla fissazione di un nuovo seguito in data e luogo da prevedersi. In tal modo, ci si garantiva da eventuali tentativi di "ghi-

⁶⁸ ACS, PCM, UCD II, b. 76, f. Conferenza di Belgrado, DGAP – Uff. III. *Relazione sull'andamento dei lavori e sulle conclusioni della Riunione Preparatoria di Belgrado*, (Telespresso n. 053/214/C), 12 agosto 1977.

⁶⁹ La chiusura dei lavori preparatori era stata prevista per il 31 luglio, ma slittò. Si veda: A.S., *Belgrado: la CSCE va a rilento*, in *Relazioni Internazionali*, n. 32/33, 6 agosto 1977.

⁷⁰ Franco Soglian sostenne che lo sblocco della situazione di stallo in cui versò per molti giorni la riunione preparatoria di Belgrado fu dovuto ad un compromesso tra USA e URSS intergiunto il 2 agosto e riguardante i temi SALT. Si veda: F. SOGLIAN, *Disco verde a Belgrado*, in *Relazioni Internazionali*, n. 34/35, 27 agosto 1977. La Riunione di Belgrado, così come gli altri "seguiti" di cui parleremo, non furono mai eventi a sé stanti. Il loro maggiore o minore successo era intimamente collegato al contesto internazionale in cui essi si collocavano, mentre il dibattito multilaterale risentiva fortemente delle transazioni diplomatiche che si svolgevano al suo esterno. Come avrebbe affermato Egidio Ortona: «l'atto di Helsinki è un quadro nel quale si possono veramente inserire dei momenti di collaborazione fattiva e che come in molte altre situazioni del panorama internazionale l'intesa tra le due superpotenze è sempre condizionante». CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI, *La Conferenza di Helsinki e i diritti dell'uomo*, in *Dialoghi Diplomatici*, n. 83, 14 ottobre 1977, p. 22.

gliottinare" la Riunione e lo stesso processo CSCE⁷¹. Particolarmente positivo fu per l'Italia il parere concorde di destinare uno degli organi di lavoro allo studio della "dimensione mediterranea" della CSCE. Si prevedeva inoltre la partecipazione in Plenaria dei sei Stati mediterranei non-partecipanti (Algeria, Egitto, Israele, Libano, Marocco, Siria e Tunisia), con facoltà di far conoscere i propri punti di vista, anche nella rispettiva commissione *ad hoc*.

I Paesi comunitari, dal loro canto, si sforzarono di vedersi accettare il diritto della CEE ad assumere una soggettività piena all'interno dei "seguiti", contrastati con motivazioni "legalistiche"⁷² da URSS e Paesi dell'Est e, questa volta, anche dalla Romania, che temeva un analogo sviluppo in favore del COMECON. Alla fine, su questa questione si preferì adottare formule "pratiche", non innovative rispetto al passato e comunque non controverse sul piano dei principi⁷³.

Gli USA sostennero le posizioni comunitarie e in generale la nota impostazione occidentale, ma in tutta la riunione preparatoria mostrarono un atteggiamento meno polemico di quanto ci si aspettasse. Secondo i redattori di un appunto della Direzione Generale agli Affari Politici, tale atteggiamento americano andava interpretato «alla luce delle recenti critiche indirizzate, sul piano interno, all'Amministrazione Carter per l'andamento delle relazioni russo-americane e indica l'intenzione di evitare superflui contrasti con i sovietici, pur senza cedimenti di fondo»⁷⁴.

⁷¹ Risultato molto importante ottenuto grazie all'apporto del governo spagnolo che il 29 luglio aveva avanzato questa soluzione.

⁷² Essenzialmente, sovietici e Paesi dell'Est ritenevano che la CSCE fosse a carattere intergovernativo e che quindi potessero prendere parte ai "seguiti" solo gli Stati firmatari dell'Atto finale.

⁷³ ACS, PCM, UCD II, b. 76, f. Conferenza di Belgrado, *Decisioni della Riunione preparatoria incaricata di organizzare la Riunione di Belgrado 1977* [ecc.], Belgrado, 5 agosto 1977.

⁷⁴ ACS, PCM, UCD II, b. 76, f. Conferenza di Belgrado, *DGAP – Uff. III. Relazione sull'andamento dei lavori e sulle conclusioni della Riunione Preparatoria di Belgrado*, (Telespresso n. 053/214/C), 12 agosto 1977. Le polemiche sul problema dei diritti umani erano infatti tutt'altro che spente. Lo stesso Presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, durante una visita ufficiale in Francia nel luglio 1977, sostenne, dinanzi a dei giornalisti, la coincidenza di vedute tra l'Italia e gli USA sui diritti dell'uomo, ma rimarcando una certa differenza sui modi di impostare il problema. E

Arnaldo Forlani, in Consiglio dei Ministri, definì come “soddisfacente” l’ordine del giorno predisposto dalla riunione preparatoria e i risultati che si erano riusciti ad ottenere, anche per aver previsto un gruppo di lavoro sul Mediterraneo⁷⁵.

Ma ben presto gli USA tornarono a perorare con più intensità il problema dei diritti umani e la riunione di Belgrado sembrava come il foro più adatto per denunciarne le violazioni⁷⁶. Presentata da alcuni media occidentali come una «Conferenza sui diritti umani»⁷⁷, la Riunione CSCE di Belgrado si aprì quindi il 4 ottobre 1977 e si tenne presso il *Sava Centar* della capitale jugoslava. A seguire i lavori da parte italiana vi fu l’ambasciatore a Belgrado, Alberto Cavaglieri coadiuvato da altri diplomatici che avrebbero lavorato nelle commissioni *ad hoc*.

non mancò di criticare velatamente Carter, sostenendo che, più di qualsiasi “predica” o scambi di opinioni a distanza, sarebbe stata la Riunione di Belgrado il foro più appropriato per affrontare questi temi e, più generale, per far avanzare il confronto Est-Ovest nel segno di distensione. Cfr. MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Visita del Presidente del Consiglio, on. Andreotti (18-19 luglio)*, in 1977. *Testi e documenti sulla politica estera dell’Italia*, Roma, 1979, p. 188.

⁷⁵ ACS, PCM, UCD II, b. 76, f. Conferenza di Belgrado, *Sintesi della relazione svolta dal Ministro degli Esteri on. Forlani, al consiglio dei Ministri del 4 agosto 1977*.

⁷⁶ Maresca sostiene che inizialmente la linea statunitense a Belgrado doveva essere più moderata, in particolare sulla questione della modalità con cui denunciare i casi particolari di violazioni dei diritti umani. Ma le pressioni della “Commissione Helsinki” sul Presidente Carter spinsero questi a optare per la condanna pubblica e formale delle violazioni dei diritti umani (anche per essere coerente con le dichiarazioni fatte in campagna elettorale). Carter modificò quindi la composizione della delegazione statunitense, affidandone la guida ad un ex giudice della Corte suprema, Arthur J. Goldberg, che aveva il preciso mandato di condannare pubblicamente e francamente le violazioni dei diritti umani in Est-Europa. J.J. MARESCA, A. UMLAND, *Helsinki Revisited*, cit., p. 139.9-167.6 (consultato in formato Kindle). Si veda anche: M. NIMETZ, *Gli Stati Uniti alla Conferenza di Belgrado*, in *Relazioni Internazionali*, n. 39, 24 settembre 1977.

⁷⁷ V.-Y. GHEBALI, *The Diplomacy of Détente: The CSCE from Helsinki to Vienna (1973-1989)*, Berna, 2021, p. 20. (Prima edizione: *La Diplomatie de la détente: La CSCE, d’Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, 1989). Sulla Riunione di Belgrado si veda anche: P. PUCCI DI BENISICHI, *Gli sviluppi del processo CSCE: lineamenti generali*, in V. TORNETTA (a cura di), *Verso l’Europa del 2000. Il processo CSCE da Helsinki a Vienna*, Bari, 1989, p. 158-160.

Le prime giornate della riunione furono dedicate alle dichiarazioni di apertura da parte dei rappresentanti degli Stati partecipanti. Per l'Italia, intervenne il 7 ottobre il sottosegretario agli Esteri, Luciano Radi. L'*incipit* del suo discorso rappresenta molto bene quelle che erano posizioni già espresse dal Governo italiano:

Il Governo italiano è stato sin dall'inizio convinto che la realizzazione completa dei dettati dell'Atto finale comporterà un processo di lunga durata, certamente destinato a divenire più impegnativo superata la sua fase iniziale, e che fosse, pertanto, un errore volergli fissare traguardi troppo elevati per le prospettive immediate. Nel contempo, il Governo italiano era e resta convinto che, anche in un periodo non eccessivamente lungo, quale quello che ci divide da Helsinki, più significativi progressi nell'adempimento dell'Atto finale potevano essere compiuti. Sarà pertanto indispensabile che in futuro la volontà politica di operare in tal senso risulti univoca da parte di tutti i 35 firmatari⁷⁸.

Il discorso sottolineò quelli che erano stati i principali adempimenti condotti dall'Italia dalla firma dell'Atto finale in poi, gli aspetti positivi delle realizzazioni compiutesi grazie a quel documento, l'interesse a coinvolgere il più possibile nell'agenda CSCE i problemi mediterranei, e la necessità di un effettivo avanzamento sul fronte della tutela dei diritti dell'uomo e dell'esecuzione del III cesto da parte di tutti i 35 Stati partecipanti.

I dibattiti che seguirono alle dichiarazioni di apertura si svolsero a porte chiuse, lontane dai riflettori della stampa. Dal 10 ottobre la riunione avrebbe affrontato il delicato scambio di vedute sull'applicazione dell'Atto finale e fu subito chiaro che al centro della riunione vi sarebbe stato un vivace confronto sui diritti umani. Le delegazioni occidentali si impegnarono in una puntuale rilevazione delle carenze nell'osservanza, da parte dei Paesi dell'Est, delle disposizioni iscritte nell'Atto finale a tutela dei diritti dell'uomo. Particolarmente attiva fu in proposito la delegazione statunitense, guidata da Arthur J. Goldberg, che aveva mandato di «go public» rispetto alla denuncia dei

⁷⁸ Conferenza CSCE di Belgrado. Radi: la posizione dell'Italia, in *Relazioni Internazionali*, n. 43, 22 ottobre 1977.

singoli casi di violazioni dei diritti umani, mentre le delegazioni comunitarie preferivano atteggiamenti più discreti⁷⁹.

A loro volta, la delegazione sovietica ed anche i Paesi dell'Est fronteggiarono i rilievi occidentali asserendo il mancato rispetto nei Paesi ad economia di mercato dei diritti sociali ed economici, e introdussero, con intenti prevalentemente polemici, nuove proposte vertenti a conferire maggiore importanza a questi ultimi rispetto ai diritti politici e civili. Per controbattere l'impostazione occidentale in tema di dimensione umana, l'URSS lanciò inoltre la "Piattaforma d'azione per rafforzare la distensione militare", una serie di proposte, alcune delle quali già note, che prevedevano un impegno generale a non usare per primi le armi nucleari, il divieto di allargare i blocchi politico-militari esistenti, nonché la proibizione di effettuare manovre militari con più di 50-60 mila uomini. Queste iniziative, che spesso si situavano ben al di là della ricerca di una migliore attuazione dell'Atto finale, con le loro sfumature propagandistiche, trovarono scarsa accoglienza, soprattutto da parte occidentale⁸⁰.

Anche negli interventi del rappresentante italiano, Alberto Cavaglieri, fu sottolineata l'importanza che l'Italia rimetteva sul tema dei diritti umani e un cenno particolare fu fatto a riguardo della libertà religiosa. Nelle riunioni della commissione che si occupava dei problemi umanitari, Cavaglieri denunciò «la forma particolarmente repressiva» che aveva assunto a Praga il processo contro quattro intellettuali dissidenti, e, associandosi alla deplorazione degli altri Paesi occidentali, sostenne che tale processo non aveva contribuito all'atmosfera dei lavori di Belgrado. Auspicava quindi un ridimensionamento delle pene in appello. Naturalmente, il delegato cecoslovacco si difese richiamando Cavaglieri al principio di non-interferenza negli affari interni e sostenendo che quel processo era intentato contro responsabili di "attività sovversive"⁸¹.

⁷⁹ J.J. MARESCA, A. UMLAND, *Helsinki Revisited*, cit., p. 139.9 e ss. (consultato in formato Kindle). Si veda anche il discorso di Goldberg all'apertura dei lavori: *Goldberg: impegno americano per la distensione*, in *Relazioni Internazionali*, n. 43, 22 ottobre 1977.

⁸⁰ F. SOGLIAN, *Distensione militare in Europa?*, in *Relazioni Internazionali*, n. 15, 5 novembre 1977.

⁸¹ *Il delegato italiano alla Conferenza di Belgrado sul processo contro quattro intel-*

Cavaglieri ebbe modo di esplicitare il punto di vista italiano sull'interpretazione da dare al principio di non-interferenza, nell'ambito della commissione riguardante il "primo cesto". Egli sostenne che i diritti umani e le libertà fondamentali non fossero più materie di dominio riservato degli Stati, ma interesse della comunità internazionale nel suo complesso. Ed aggiunse che l'individuazione delle carenze di applicazione dell'Atto finale non intendesse raggiungere finalità polemiche, ma era diretta a permettere una migliore attuazione delle disposizioni di Helsinki e quindi una maggiore cooperazione fra i 35 Paesi firmatari, a cui avrebbe dovuto far da riscontro un maggior dialogo tra i popoli e gli individui⁸². Va comunque detto che a Belgrado i Paesi comunisti si appellarono il meno possibile al principio di non-interferenza.

Il delegato italiano denunciò inoltre le limitazioni alla libera circolazione della cultura e della informazione, soffermandosi in particolare sulle difficili condizioni di lavoro dei giornalisti stranieri in URSS e nei Paesi dell'Est, anche per gli attacchi che erano costretti a subire qualora i loro articoli non fossero di gradimento dei governi ospitanti. Insieme ai rappresentanti di altri Paesi, Cavaglieri effettuò, nell'ambito del II Cesto, delle proposte per ampliare la cooperazione tra Paesi che ospitassero lavoratori migranti e i loro Paesi d'origine. Inoltre, insieme a Francia, Portogallo, Turchia e Jugoslavia, propose la convocazione di una riunione di esperti riguardante iniziative di cooperazione nel Mediterraneo con contributi di Paesi mediterranei non europei⁸³.

lettuali dissidenti di Praga (21 ottobre), in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1977. *Testi e documenti*, cit., p. 387, si veda anche: *ivi*, p. 386.

⁸² *Il delegato italiano alla Conferenza di Belgrado sul processo contro quattro intellettuali dissidenti di Praga (21 ottobre)*, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1977. *Testi e documenti*, cit., p. 387. Va ricordato, sempre per quanto riguarda l'Italia, che i lavori della riunione di Belgrado coincisero con l'inaugurazione, il 15 novembre, della Biennale d'arte di Venezia dedicata al dissenso internazionale e nell'Est, che avrebbe provocato molti imbarazzi in seno al governo e al PCI e tutta una serie di pressioni da parte di Mosca affinché quella manifestazione venisse sospesa. Cfr. C. RIPA DI MEANA, G. MECUCCI, *L'ordine di Mosca. Fermate la Biennale del Dissenso. Una storia mai raccontata*, Roma, 2007; molti riferimenti anche in T. FORCELLESE, «Il senso dei nostri limiti», cit., p. 142-151. Si veda inoltre: V. LOMELLINI, *L'appuntamento mancato: la sinistra italiana e il dissenso nei regimi comunisti, 1968-1989*, Firenze, 2010.

⁸³ *Intervento italiano al dibattito sui problem dell'informazione (25 ottobre)* in MI-

La Riunione di Belgrado fu segnata da diversi momenti di stallo e dovette prevedere una sospensione dei lavori, che non si conclusero il 22 dicembre, come in via ordinaria era stato previsto. A metà gennaio 1978 i lavori ripresero, entrando nella fase di redazione del documento finale. La differenza tra l'impostazione dei Paesi comunisti e quella dei Paesi occidentali stava tutta nel numero di pagine delle rispettive bozze presentate: di tre pagine quella dell'URSS, di trenta quella degli Occidentali. Nel primo caso si aveva una breve descrizione dei temi trattati, senza approfondimenti e polemiche; nel secondo, una seria verifica di ciò che era stato fatto o non era stato fatto, o che restava ancora da fare per raggiungere gli obiettivi di Helsinki⁸⁴.

Era evidente che URSS e Paesi dell'Est, oltre ad eludere il tema dei diritti umani, volevano evitare di prendere nuovi impegni, nel senso di un approfondimento dei contenuti di Helsinki e in particolare del III cesto. Come ha scritto Victor-Yves Ghebali:

The USSR did not go to Belgrade in search of concessions; its main mission was damage limitation. There was no question of it accepting new human rights commitments. For its part, the West [a differenza dei negoziati di Helsinki e Ginevra, n.d.A.] had nothing to offer in support of its on calls to strengthen the Helsinki commitments, or (for the Americans) to force Soviets to admit their transgressions⁸⁵.

La Riunione CSCE di Belgrado si concluse definitivamente il 9

NISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1977. *Testi e documenti*, cit., p. 388; *Proposta italiana alla Conferenza europea di Belgrado (11 novembre)*, in *ivi*, p. 388-389; *Proposta italiana alla Conferenza europea di Belgrado (13 dicembre)*, in *ivi*, p. 389.

⁸⁴ Per alcuni riferimenti sui problemi del negoziato all'inizio del 1978 si veda: R. MICHELI, *Attriti e progressi alla Conferenza di Belgrado*, in *Relazioni Internazionali*, n. ½, 14 gennaio 1978; A. Farace, *Riflessioni sulla Conferenza di Belgrado*, in CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI, *Lettere di «Attualità di politica estera»*, Lettera n. 375, 10 febbraio 1978. Per un resoconto sulla bozza di documento conclusivo presentato dagli Occidentali (meno la Francia che ne aveva presentato uno autonomo) si veda: *Documento comune occidentale alla seduta plenaria (Belgrado, 21 febbraio)*, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1978. *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Roma, 1978, p. 381-384. Si veda anche la discussione riguardo la CSCE tra i Ministri degli Esteri dei Nove a Copenaghen del febbraio 1978, in *ivi*, p. 338.

⁸⁵ V.-Y. GHEBALI, *The Diplomacy of Détente*, cit., p. 21.

marzo 1978 con un Documento conclusivo, il quale, a dispetto dei lunghi negoziati, risultava molto conciso e quasi scarno sul piano dei contenuti⁸⁶. Gli stalli sul "primo" e sul "terzo cesto" avevano avuto anche l'effetto di stralciare ulteriori iniziative nel campo della cooperazione economica, che pure interessavano non poco i Paesi dell'Est e la stessa URSS. I *media* parlarono di fallimento della riunione di Belgrado e, nei casi più estremi, del processo di Helsinki. Ma da un esame attento dei contenuti espressi in questo documento, e tenendo nel dovuto conto il contesto in cui esso fu adottato, esso non costituiva certo la prova di un insuccesso. Come venne riconosciuto da un appunto della Direzione Generale agli Affari Politici, il documento di Belgrado rappresentava al tempo stesso la risultante delle difficoltà incontrate nei dibattimenti e la conferma della determinazione degli Stati partecipanti a garantire la continuità del processo messo in atto con la firma dell'Atto finale: «Si tratta dunque di un documento "interlocutorio" che non può essere correttamente interpretato come un fallimento del processo»⁸⁷.

In quel rapporto, le difficoltà incontrate durante la riunione di Belgrado venivano fatte risalire a vari elementi: la brevità del lasso di tempo trascorso tra Helsinki e l'appuntamento di Belgrado e la diffusa

⁸⁶ *Documento conclusivo della Riunione di Belgrado 1977*, in V. TORNETTA (a cura di), *Verso l'Europa del 2000*, cit., p. 305-307. L'Amb. Cavaglieri, nella dichiarazione di chiusura, sostenne che l'Italia approvava il Documento conclusivo «con sentimenti diversi»: da un lato, la soddisfazione di vedere assicurata la continuità del processo di Helsinki, con l'adozione di un documento che fissava un secondo incontro a Madrid; dall'altro il rammarico per non aver potuto conseguire risultati concreti e specifici, in ordine ad una migliore e più puntuale attuazione dell'Atto finale. L'ambasciatore a Belgrado sostenne che, pur condivisa da moltissime delegazioni, fra cui quella italiana, la concezione mirante ad un più dinamico sviluppo delle direttrici indicate nell'atto finale ed al conseguimento di progressi equilibrati nelle sue varie componenti, si era trovata di fronte «ad una impostazione unilaterale che non ha permesso di vedere soddisfatte le aspettative delle nostre opinioni pubbliche». Si veda: *Dichiarazione italiana di chiusura (Belgrado, 9 marzo)*, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1978. *Testi e documenti*, cit., p. 384-385.

⁸⁷ Archivio della Presidenza della Repubblica (d'ora in poi ASPR), Fondo Ufficio Affari Diplomatici (d'ora in poi UAD), b. 352 "Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, 1972-1977", *Appunto riservato. Oggetto: Riunione di Belgrado* (Cavaglieri a Forlani), 25 marzo 1978.

opinione, soprattutto ad Est, che i tempi non fossero maturi per un ulteriore passo avanti; la novità, introdotta per la prima volta nelle relazioni paneuropee, di una valutazione diversamente interpretata da Est e da Ovest dello stato di attuazione delle decisioni contenute nell'Atto finale e quindi le resistenze ed i sospetti che ne erano derivati da una parte, nonché le sproporzionate aspettative scaturite dall'altra; le differenti valutazioni che tanto in Occidente quanto in Oriente erano state date all'Atto finale in sé e il rilievo che alcune perplessità avevano assunto nei rispettivi campi (soprattutto sul tema dei diritti umani e del III cesto); gli elementi di incertezza e di preoccupazione che, nel più ampio contesto internazionale, si erano insinuati nel processo distensivo⁸⁸.

Tuttavia, sostenevano i redattori dell'appunto, i pochi punti su cui i firmatari di Helsinki si erano trovati d'accordo, non erano assolutamente irrilevanti. Così il fatto che il Documento conclusivo riaffermasse il ruolo essenziale che l'attuazione delle disposizioni dell'Atto finale doveva avere per lo sviluppo del processo distensivo in Europa e in tutte le sue parti. Così pure l'impegno da tutti manifestato di assicurare la continuità del processo CSCE, con la fissazione di una nuova Riunione a Madrid nel 1980 e con la convocazione di tre riunioni di esperti della durata di 4-6 settimane: a Montreux il 31 ottobre 1978, in tema di soluzione pacifica delle controversie; a Bonn il 20 giugno 1978 sul "Forum Scientifico"; a Malta il 13 febbraio 1979 sulla cooperazione mediterranea in campo economico, scientifico e culturale (su proposta italiana)⁸⁹.

Per i redattori dell'appunto era proprio lo scambio di vedute in sé, sugli adempimenti e gli eventuali approfondimenti, in un clima di franchezza e in cui tutti potevano esprimere il proprio punto di vista, a rappresentare uno dei più significativi risultati di Belgrado «che ha dato luogo ad un dialogo, seppure incompleto, primo nel suo genere, fra 35 Paesi partecipanti»⁹⁰.

Ancora una volta, i Paesi comunitari avevano dato prova di grande e "giornaliera" coesione, di essere il «più dinamico polo negoziale»,

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ *Ibidem.*

⁹⁰ *Ibidem.*

anche al cospetto di una più attiva e intransigente delegazione statunitense, che aveva reso necessario un maggiore impegno dei Nove anche all'interno delle consultazioni atlantiche⁹¹.

In tema di "diritti umani" si riconobbe che, al di là degli eccessi polemici e delle deformazioni giornalistiche, che facevano della sfera umanitaria dell'Atto finale un'apertura di credito illimitata al "dissenso", «l'esame dell'attuazione e la pressione così esercitata sull'Est-europeo, è lo strumento più valido che Helsinki ha posto nelle mani occidentali per legittimare richieste di miglioramenti, soprattutto per quanto riguarda le riunificazioni delle famiglie, le visite, i matrimoni e la diffusione delle informazioni»⁹². E, nell'ambito del mondo diplomatico italiano, si iniziò a riconoscere il contributo che Jimmy Carter aveva dato, nonostante la sua inesperienza in politica estera, nell'imprimere forza a questa particolare esigenza verso il rispetto dei diritti umani. Una questione, che al di là di tutti i limiti individuabili e della chiara strumentalizzazione fattane a Belgrado, era divenuta, grazie al presidente democratico statunitense, di dominio globale⁹³.

4. *La Riunione CSCE di Madrid*

Nonostante gli aspetti positivi che abbiamo delineato, l'esito della Riunione di Belgrado aveva lasciato un po' di amarezza tra i Paesi partecipanti. La prima tappa di verifica del processo scaturito dall'Atto finale di Helsinki non aveva portato agli sviluppi che molte delegazioni si aspettavano, a fronte di un notevole impegno diplomatico, plastica-

⁹¹ Secondo Ghebali, le differenze di vedute all'interno della compagine occidentale (tra i Nove e gli altri Paesi atlantici) avevano impedito di sfruttare maggiormente il vantaggioso potenziale offerto dalla causa dei diritti umani. Cfr.: V.-Y. GHEBALI, *The Diplomacy of Détente*, cit., p. 21-22.

⁹² ASPR, UAD, b. 352 "Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, 1972-1977", *Appunto riservato. Oggetto: Riunione di Belgrado* (Cavaglieri a Forlani), 25 marzo 1978.

⁹³ Si vedano, in merito a tale riconsiderazione della politica di Carter, gli interventi di Egidio Ortona e quello conclusivo di Benenetto Capomazza in: CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI, *La Conferenza di Helsinki e i diritti dell'uomo*, in *Dialoghi Diplomatici*, n. 83, 14 ottobre 1977.

mente dimostrato dalle numerose proposte – oltre un centinaio – che erano state presentate per la realizzazione di un documento conclusivo più articolato e ai fini di un'ulteriore estensione della cooperazione paneuropea. Molti Stati partecipanti iniziarono dunque a riflettere su quello che era accaduto a Belgrado e su come riuscire, nella futura riunione di Madrid, ad incidere maggiormente per far progredire il processo di Helsinki.

In seno alla diplomazia italiana si aprì un dibattito, cui, dalla documentazione disponibile, risulta avesse partecipato Roberto Ducci, all'epoca ambasciatore a Londra, e Felice Catalano di Melilli, rappresentante permanente italiano presso il Consiglio Atlantico di Bruxelles. I due ambasciatori erano sostanzialmente d'accordo sul fatto che forse a Belgrado si sarebbe dovuto puntare «su poche ed incisive iniziative, limitate ai punti-chiave della CSCE», anziché assistere ad un «moltiplicarsi di proposte ed idee, forse non tutte realmente utili». A Madrid, dunque, poteva forse essere auspicabile lanciare poche iniziative-chiave, che non solo dovevano incontrare il sostegno dei Paesi neutrali e non-allineati, ma pure dovevano risultare accettabili per l'URSS e i Paesi dell'Est: il che, secondo Catalano, «implica sempre una contropartita in altri settori»⁹⁴.

Una proposta che andava nella direzione dell'individuazione di «poche ed incisive iniziative» da presentare a Madrid fu lanciata, già nel maggio 1978, dalla Francia. Il governo di Parigi pensò di infondere nuova linfa al processo CSCE tramite la convocazione di una Conferenza Europea sul Disarmo (CDE), con la quale negoziare, in una prima fase, tutta una serie di nuove misure di fiducia (le *CBMs*), e in una seconda fase, una riduzione degli armamenti convenzionali in Europa. Si trattava di materie fino ad allora discusse, ma con scarso successo, all'interno dei negoziati MBFR di Vienna, a cui peraltro la Francia non partecipava⁹⁵. L'idea incontrò il favore e il sostegno della

⁹⁴ ASPR, b. 352 “Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, 1972-1977”, f. Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa. Riunione preparatoria di Belgrado, *Rappresentanza Permanente d'Italia presso il Consiglio Atlantico di Bruxelles (Catalano) a MAE: Prospettive della CSCE dopo la Riunione di Belgrado (Telespresso n. 2272)*, 21 aprile 1978.

⁹⁵ Sul progetto francese di Conferenza sul Disarmo molto materiale in: Archivio della Fondazione Einaudi (d'ora in poi AFE), Fondo Giovanni Malagodi (d'ora in poi

RFT⁹⁶ e dell'Italia⁹⁷, e, nel novembre 1979, fu accettata anche dalla Comunità Politica Europea: si decise, quindi, che uno dei principali compiti del "seguito" di Madrid sarebbe dovuto essere la formulazione di un mandato per convocare la CDE, con l'obiettivo di estendere l'area da sottoporre alle *CBMs* molto oltre rispetto a quanto previsto ad Helsinki, arrivando praticamente a coprire tutta l'Europa, dall'Atlantico agli Urali. La proposta della CDE incontrò pure l'approvazione statunitense, in particolare del Segretario di Stato Cyrus Vance, e fu adottata anche dalla Comunità Atlantica nel dicembre 1979: essa venne ad affiancarsi alla "doppia decisione" assunta in ambito NATO per contrastare il dispiegamento degli SS-20 sovietici verso l'Europa occidentale. In qualche modo la CDE poteva servire a contenere le critiche dell'opinione pubblica "pacifista" e di sinistra rispetto alle misure prese dalla Comunità Atlantica, e in ogni caso divenire una componente del più ampio quadro della politica internazionale di controllo degli armamenti⁹⁸. La CDE, peraltro, veniva incontro anche ai *desiderata* sovietici di fare avanzare, in qualche misura, il processo di Helsinki a partire dal campo della distensione militare. Nel maggio e nel dicembre 1979 i Ministri degli Esteri dei Paesi del Patto di Varsavia avevano formalmente lanciato una serie di proposte per la

FGM), Serie IV Camera dei Deputati, Sottoserie Commissione Esteri, f. 10 Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (28 febbraio 1979 – marzo 1980), *passim*.

⁹⁶ S. KIENINGER, "Human Rights, Peace and Security are Inseparable". *Max Kampelman and the Helsinki Process*, in N. BADALASSI, S.B. SNYDER (a cura di), *The CSCE and the End of the Cold War*, cit., p. 105 ss.

⁹⁷ *Il Presidente del Consiglio, on. Cossiga, alla Camera dei deputati (4 dicembre. Resoconto stenografico)*, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1979. *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Roma, 1981, p. 116; *Riunione della sessione ministeriale del Consiglio Atlantico (Bruxelles, 13-14 dicembre)*, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1979. *Testi e documenti*, cit., p. 329-330. Molta documentazione sulla cooperazione politica europea in vista della preparazione di Madrid anche in: AFE, FGM Serie IV Camera dei Deputati, Sottoserie Commissione Esteri, f. 10 Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (28 febbraio 1979 – marzo 1980), *passim*.

⁹⁸ S. KIENINGER, "Human Rights, Peace and Security are Inseparable", cit., p. 105 e ss.

distensione militare e il disarmo in Europa, che in parte aggiornavano ed estendevano la “Piattaforma d’azione” presentata a Belgrado⁹⁹.

Dal 1978 al 1980, inoltre, ebbero luogo le tre riunioni di esperti su temi *ad hoc* che erano state concordate nel Documento conclusivo di Belgrado. Si consolidò così, nell’ambito del processo CSCE, la prassi delle riunioni intersessionali. La prima, in ordine di tempo, fu la riunione preparatoria del “Forum Scientifico” che si tenne a Bonn dal 20 giugno al 28 luglio 1978 e che stabilì che la riunione principale si dovesse aprire ufficialmente ad Amburgo dal 18 febbraio al 3 marzo 1980¹⁰⁰. Il “Forum Scientifico” ebbe quindi luogo nella città anseatica, in un clima internazionale che nel frattempo si era deteriorato a causa dell’invasione sovietica dell’Afghanistan, della questione degli “Euro-missili” e del “caso Sacharov”. Ad Amburgo si riunirono rappresentanti particolarmente qualificati del mondo scientifico dei 35 Stati partecipanti per discutere di «problemi interconnessi di comune interesse concernenti lo sviluppo attuale e futuro della scienza» e per promuovere «l’espansione dei contatti, delle comunicazioni e dello scambio di informazioni fra istituzioni scientifiche e fra scienziati»¹⁰¹. Essi sarebbero intervenuti a titolo personale, non essendo, almeno formalmente, vincolati alla politica estera del proprio paese. La delegazione italiana era guidata dal fisico Edoardo Amaldi, a sua volta assistito da un diplomatico della Farnesina¹⁰². Le discussioni verterono sulle condizioni

⁹⁹ Molti riferimenti nella documentazione presente in: AFE, FGM Serie IV Camera dei Deputati, Sottoserie Commissione Esteri, f. 10 Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (28 febbraio 1979 – marzo 1980), *passim*.

¹⁰⁰ La riunione preparatoria di Bonn fu piuttosto complicata. Il gruppo dei Paesi dell’Est vedevano i contenuti da attribuire al Forum nel quadro del II cesto e tale consenso in un’accezione puramente intergovernamentale. I Paesi occidentali invece intendevano il Forum nel quadro del III cesto, con partecipanti che figurassero come singoli individui. La spuntarono gli occidentali, che però dovettero accettare la non-pubblicità della riunione principale. Cfr. V.-Y. GHEBALI, *The Diplomacy of Détente*, cit., p. 311.

¹⁰¹ Si veda il preambolo del *report* finale in: ASPR, UAD, b. 355 “NATO/CSCE 1985-1991”, f. Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Madrid, settembre 1980), *Rapporto del “Forum Scientifico” della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa*.

¹⁰² MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1980. *Testi e documenti sulla politica estera dell’Italia*, Roma, 1983, p. 93.

di lavoro degli scienziati, incluso il bisogno di libertà intrinseca alle necessità della scienza e nel *report* finale si riuscirono ad inserire – grazie alle pressioni occidentali – vari riferimenti al rispetto della libertà e dei diritti umani, «per un significativo miglioramento nelle loro reciproche relazioni [degli Stati partecipanti] e della cooperazione scientifica internazionale a tutti i livelli»¹⁰³.

Dal 31 ottobre all'11 dicembre 1978 si tenne a Montreux la riunione di esperti sul "componimento pacifico delle controversie", un tema piuttosto delicato, dovendo stabilirsi dei principi e delle procedure per predisporre un meccanismo europeo di risoluzione pacifica delle dispute internazionali. Difatti, punti di vista oltremodo distanti – tra Paesi dell'Est e dell'Ovest – impedirono di definire un metodo di risoluzione condiviso. Si riuscì a formulare soltanto un "approccio comune" (ossia una serie di principi molto generali) da cui partire per arrivare all'elaborazione di un metodo per il componimento pacifico delle controversie¹⁰⁴.

Infine, dal 13 febbraio al 26 marzo 1979, si tenne la riunione di esperti per la cooperazione euro-mediterranea di La Valletta, che a Belgrado era stata proposta dall'Italia. Si doveva valutare la possibilità di raccomandare, per la futura riunione di Madrid e nel quadro del capitolo sul Mediterraneo dell'Atto finale, l'approfondimento «delle possibilità e dei mezzi atti a promuovere iniziative concrete di cooperazione reciprocamente vantaggiosa nei campi economici, scientifici e culturali»¹⁰⁵. La riunione maltese scontò però l'assenza di diversi rappresentanti degli Stati mediterranei non partecipanti, per protesta per gli intervenuti accordi di Camp David tra Egitto ed Israele, che, a loro volta, erano gli unici presenti¹⁰⁶. Gli ambiziosi progetti del Paese ospitante, ossia Malta (es. proposta di istituzionalizzare la cooperazione regionale euromediterranea, ecc.), non ricevettero consenso, e in ciò

¹⁰³ ASPR, UAD, b. 355 "NATO/CSCE 1985-1991", f. Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Madrid, settembre 1980), *Rapporto del "Forum Scientifico" della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa*, 3^a conclusione.

¹⁰⁴ V.-Y. GHEBALI, *The Diplomacy of Détente*, cit., p. 117-120.

¹⁰⁵ *Documento conclusivo della Riunione di Belgrado 1977*, in V. TORNETTA (a cura di), *Verso l'Europa del 2000*, cit., p. 306.

¹⁰⁶ Solo la Siria intervenne il 27 febbraio 1979 in Plenaria, ma semplicemente per spiegare i motivi della propria non partecipazione.

molto peso aveva lo scarso interesse dei Paesi nordici ed est-europei. Ma ciononostante, nel *report* finale furono individuate 13 nuove aree di cooperazione, dall'ambiente alla statistica, dai trasporti all'agricoltura, dalla cultura ai media, ecc., e la cooperazione avrebbe potuto seguire vie bilaterali o multilaterali (tramite l'UNECE, l'UNESCO, l'UNEP, ecc.). La Direzione Generale agli Affari Politici salutò molto positivamente i risultati di La Valletta, in quanto conformi agli obiettivi fatti valere dall'Italia fin dai negoziati che avevano portato all'Atto finale: era positivo constatare che un "dialogo mediterraneo" si fosse avviato, e che tutte le proposte di raccomandazione fatte dall'Italia nell'ambito della cultura, della scienza e della economia fossero state accolte¹⁰⁷.

La riunione preparatoria del "seguito CSCE" di Madrid era stata fissata per il 9 settembre 1980. Abbiamo già accennato al clima particolarmente difficile che si era venuto a creare, alla fine del 1979, con l'invasione sovietica dell'Afghanistan, con la recrudescenza delle repressioni in URSS¹⁰⁸ e nel blocco comunista, con la mancata ratifica da parte americana del SALT II, e con la nuova contesa diplomatica tra Est ed Ovest riguardante la questione degli "Euromissili", che investiva in pieno il vecchio continente, e soprattutto, al di qua della cortina di ferro, il senso di sicurezza dei Paesi euro-occidentali. Alla vigilia dei lavori preparatori di Madrid, in un contesto di generale deterioramento della situazione internazionale, in tutti i campi e in tutte le aree del mondo, il tessuto fiduciario ordito nella decade precedente tra Est ed Ovest sembrava andare lacerandosi e con esso la distensione: non a caso gli storici parlano di "seconda Guerra Fredda" in riferimento alla risalita delle tensioni tra i blocchi che caratterizzò la politica interna-

¹⁰⁷ ASPR, UAD, b. 1373 "Conferenze, Congressi, Convegni", *Appunto. Oggetto: Riunione di Esperti di La Valletta sulla cooperazione economica, scientifica e culturale nel Mediterraneo (13 febbraio - 29 marzo 1979) - Valutazioni conclusive*, 23 aprile 1979.

¹⁰⁸ L'arresto e la deportazione del premio Nobel, Andrej Sacharov, reo di aver criticato il regime sovietico per l'invasione in Afghanistan, indusse Sandro Pertini ad inviare a Brežnev formale protesta: cfr. MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1980. *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Roma, 1983, p. 67.

zionale tra la fine degli anni '70 e la prima metà degli anni '80, quantomeno fino all'avvento di Gorbačëv¹⁰⁹.

D'altronde, la questione dei "diritti umani" aveva preso ancora più forza negli ultimi anni '70 e non solo per il clamore che suscitava la recrudescenza delle repressioni all'interno del blocco comunista. L'ascesa sul soglio pontificio, nell'ottobre 1978, di Papa Giovanni Paolo II (al secolo Karol Wojtyła, polacco) aveva portato, nel cuore dell'Europa, un nuovo, tenace ed influentissimo protagonista nella lotta ai regimi comunisti dell'Est, a partire dalla Polonia, le cui vicende interne avrebbero fortemente condizionato, fin dall'inizio, la riunione di Madrid. Adesso non erano più soltanto gli USA a mostrarsi assertivi sul tema dei "diritti umani", ma anche una delle maggiori autorità spirituali del pianeta, peraltro residente a Roma¹¹⁰.

La nuova situazione generale, insomma, maggiormente polarizzata e tesa, contribuiva, in qualche misura, a ridurre le divergenze che a Belgrado si erano frapposte fra Paesi euro-occidentali e USA. In generale, i Paesi comunitari, e soprattutto l'Italia, si fecero alfieri della necessità di salvare la distensione e guardavano a Madrid come il foro

¹⁰⁹ Si veda a tal proposito: B. ROTHER, F. BOZO, L. NUTI, M.-P. REY (a cura di), *The Euromissile Crisis and the End of the Cold War*, Washington DC, 2015.

¹¹⁰ Gli effetti dell'attivismo di Giovanni Paolo II si fecero sentire fin dall'inizio del suo pontificato, e soprattutto in Polonia, dove il sentimento religioso non era mai stato veramente scalfito dal regime comunista. Lo storico viaggio del Papa del giugno 1979 rinfocolò il dissenso polacco. Proprio nelle settimane in cui si aprì la riunione preparatoria di Madrid, stava venendo alla ribalta un inedito confronto tra il governo comunista di Varsavia ed un sindacato operaio dichiaratamente cattolico, *Solidarność*. Lo spiccato attivismo internazionale di Giovanni Paolo II investì anche i lavori del "seguito" di Madrid. Il 1° settembre 1980, egli inviò ai capi di Stato di tutti i Paesi partecipanti alla CSCE una lettera, e in allegato un documento sulla libertà religiosa, che avrebbe costituito il maggior contributo vaticano nell'ambito della riunione stessa. Lo stesso Papa scrisse una lettera a Brežnev, nel dicembre di quell'anno, intimandogli di evitare un intervento militare in Polonia e ricordandogli gli impegni assunti da Mosca ad Helsinki. Sul messaggio del Papa inviato ai capi di Stato cfr. ASPR, UAD, b. 355 "NATO/CSCE 1985-1991", f. Lettera autografa e documento inviati da S. Padre Giovanni Paolo II ai capi di Stato dei Paesi che hanno firmato l'Atto finale di Helsinki (1° agosto 1975), *passim*. Alcuni volumi sul pontificato di Papa Wojtyła e i suoi effetti in politica estera: A. RICCARDI, *La Chiesa di Papa Wojtyła*, Roma-Bari, 2012; M. SIGNIFREDI, *Giovanni Paolo II e la fine del comunismo. La transizione in Polonia (1978-1989)*, Milano, 2013.

più utile al mantenimento del dialogo, sconfessando le voci che si erano levate per suggerire di rimandare a tempi migliori l'incontro nella capitale spagnola. Ma questa riunione doveva servire anche a rendere più "univoco" il concetto di distensione, a sottolinearne con maggior dovizia i caratteri di "globalità" e "indivisibilità" che dovevano esserne alla base, nonché per «configurare prospettive di contenuti effettivi e costruttivi, e non già di sterile diatriba»¹¹¹. In ambito comunitario era stato già deciso di legare la proposta CDE, da avanzare a Madrid, ad una discussione congiunta e approfondita sul problema dei diritti umani¹¹².

Le difficoltà che avrebbero contraddistinto questa seconda tappa di verifica CSCE emersero fin dalla riunione preparatoria, i cui lavori, peraltro, furono concomitanti con le elezioni presidenziali in USA (che si tennero il 4 novembre 1980), da cui sarebbe risultato vincitore il repubblicano Ronald Reagan. Motivo principale del disaccordo era la definizione dell'agenda da portare alla riunione vera e propria. Gli occidentali avrebbero voluto dare vita ad un ampio ed articolato dibattito sullo stato di applicazione dei disposti di Helsinki e sulla situazione in Afghanistan, in ossequio al principio dell'"indivisibilità" e dell'"universalità" della distensione. L'URSS e i suoi alleati propendevano più per concentrare i lavori di Madrid sulla ricerca di intese sulla sicurezza, attraverso la convocazione immediata di una conferenza europea per il disarmo, che a Mosca serviva anche per migliorare la propria immagine al cospetto della crisi degli "Euromissili". Per il resto, l'URSS interpose ogni ostacolo procedurale per evitare prolungate discussioni sull'applicazione dei diritti umani, né voleva saperne di trattare di Afghanistan. Si scatenò quindi una dura prova di resistenza tra le parti, che portò ad uno stallo¹¹³.

¹¹¹ *Intervento di Colombo alla Camera dei Deputati (maggio 1980)*, MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1980. *Testi e documenti*, cit., p. 155.

¹¹² *Ivi, passim*. Sull'atmosfera che precedette la Riunione di Madrid, cfr.: A. FARACE, *Sakharov, la distensione e Madrid*, in CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI, *Lettere di «Attualità di politica estera»*, Lettera n. 427, 4 febbraio 1980; ID., *I diritti umani a cinque anni da Helsinki e l'incognita di Madrid*, in *Affari Esteri*, XII, n. 45, 1980, p. 26-39.

¹¹³ Sui lavori della Riunione di Madrid cfr. J. SIZOO, R.T. JURRIES, *CSCE Decision-Making: the Madrid Experience*, L'Aja, 1984. Anche: V.-Y. GHEBALI, *The Diplomacy of Détente*, cit., p. 22-26; P. PUCCI DI BENISICHI, *Gli sviluppi del processo CSCE: linea-*

La riunione principale si aprì così l'11 novembre 1980 senza che quella preparatoria si fosse conclusa con la definizione di un'agenda, e col serio rischio di un "affossamento". L'*impasse* fu superata grazie all'*escamotage* del "blocco dell'orologio" della riunione preparatoria, mentre il Ministro degli Esteri spagnolo José Pedro Pérez-Llorca, in qualità anche di presidente dell'assise, dichiarava aperta la Riunione di Madrid, proponendo subito di creare una commissione *ad hoc* che avrebbe lavorato senza interruzione per fissare un'agenda dei lavori. L'accordo sull'agenda fu trovato il 14 novembre. L'intervento di vari rappresentanti degli Stati partecipanti – tra cui quello dell'ambasciatore statunitense Griffin B. Bell e quello del vice-ministro sovietico Leonid F. Il'ičëv, entrambi fermi nelle loro posizioni ma "possibilisti" nella continuazione di un dialogo – contribuì a rasserenare l'atmosfera a Palazzo dei Congressi di Madrid. In fondo, tutti comprendevano che non convenisse recidere uno dei pochi canali di trattativa rimasti attivi tra Est ed Ovest¹¹⁴.

In quello stesso giorno, prese la parola il Ministro degli Esteri Emilio Colombo, reduce da un incontro a Mosca con Brežnev e Gromyko, in cui non si era mancato di sottolineare la necessità di mantenere in vita il dialogo, la distensione e la CSCE¹¹⁵. Nel suo intervento a Madrid, Colombo ricordò le violazioni dei diritti umani e condannò

menti generali, in V. TORNETTA (a cura di), *Verso l'Europa del 2000*, cit., p. 161-164. Anche: A.S., *CSCE: stallo a Madrid*, in *Relazioni Internazionali*, ottobre 1980.

¹¹⁴ L'accordo raggiunto prevedeva lo svolgimento della Riunione in due fasi: la prima, dall'11 novembre al 19 dicembre 1980, prevedeva il dibattito generale, l'esame dell'applicazione dell'Atto finale e le nuove proposte sul tema della sicurezza; la seconda fase, che sarebbe dovuta durare dal 27 gennaio fino al 5 di marzo 1981 (con eventuale estensione al 15 marzo), prevedeva l'ulteriore presentazione di proposte e l'elaborazione del documento conclusivo. Si veda nota precedente ed anche: *Risoluzione del Parlamento europeo sulla Riunione CSCE di Madrid*, n. 43, 25 ottobre 1980; F. RICCIU, *La CSCE a Madrid*, in *Relazioni Internazionali*, novembre 1980; A.S., *Unione Sovietica e Stati Uniti alla Riunione di Madrid*, novembre 1980; F. RICCIU, *Difficile avvio della CSCE*, in *Relazioni Internazionali*, n. 47, 22 novembre 1980; *La CSCE a Madrid. Parole del ministro Suarez*, in *Relazioni Internazionali*, n. 47, 22 novembre 1980; *Il delegato americano Bell chiede concretezza e non retorica*, in *Relazioni Internazionali*, n. 47, 22 novembre 1980.

¹¹⁵ *Comunicato congiunto sulla visita di Combo a Mosca*, in *Relazioni Internazionali*, n. 47, 22 novembre 1980.

l'invasione dell'Afghanistan, ma insistette sulla necessità di salvaguardare la distensione, rendendo nota l'intenzione dell'Italia di proporre la convocazione «di una Riunione, che definisca il quadro appropriato per negoziare misure di fiducia significative sul piano militare, verificabili ed applicabili nell'insieme del continente europeo»¹¹⁶. Va notato che l'Italia scelse deliberatamente di farsi rappresentare al massimo livello, con la presenza in prima persona a Madrid del ministro, cosa su cui non si era raggiunto un accordo specifico, neppure a livello comunitario, per cui ciascuna delegazione era libera di decidere il livello della propria rappresentanza. Colombo aveva inoltre inaugurato a settembre, alla Farnesina, una "Commissione italiana CSCE", sul modello della "Commissione Helsinki" statunitense. Composta da trenta personalità del mondo politico, dell'economia, della diplomazia, del giornalismo, della cultura e dei sindacati, e presieduta dal giurista e politico democristiano Carlo Russo, la Commissione avrebbe assistito il Ministro degli Esteri nei lavori di Madrid, con funzioni di contatto anche con i vari settori dell'opinione pubblica¹¹⁷.

La prima fase della riunione madrileña, dall'11 novembre al 19 dicembre 1980, con la previsione di una "lunga" pausa natalizia, fu di tipo "interlocutorio". Si voleva, infatti, attendere il formale insediamento dell'amministrazione Reagan¹¹⁸. I lavori di Madrid, difatti, ripresero, in seconda sessione, il 27 gennaio 1981, una settimana dopo il giuramento del 40° Presidente statunitense. Si era già consumato il dibattito sullo stato di applicazione dell'Atto finale e adesso non restava che esaminare le proposte che ogni delegazione metteva sul tavolo e procedere alla redazione di un documento finale¹¹⁹. Si aveva la sensa-

¹¹⁶ *La Riunione CSCE di Madrid. Discorso di Emilio Colombo*, in *Relazioni Internazionali*, n. 47, 22 novembre 1980.

¹¹⁷ *Insediate dal ministro Colombo la Commissione italiana CSCE*, in *Relazioni Internazionali*, n. 30, 20 settembre 1980.

¹¹⁸ F. RICCIU, *Dialogo interlocutorio*, in *Relazioni Internazionali*, dicembre 1980; *CSCE: appello del sovietico Iliev per una discussione «pragmatica»*, in *Relazioni Internazionali*, n. 49, 6 dicembre 1980; *Aperture e proposte della delegazione statunitense*, in *Relazioni Internazionali*, n. 49, 6 dicembre 1980.

¹¹⁹ Tra le proposte portate dall'Italia, già nel febbraio 1981, vi era quella concernente la cooperazione economica, scientifica e culturale nel Mediterraneo e la convocazione di un seminario a Venezia, sulla base delle premesse scaturite dalla riunione di

zione che, nonostante il momento particolarmente difficile attraversato dal mondo e dalla politica internazionale, qualcosa di concreto dovesse emergere dai lavori madrileni. Ma com'è noto, il "seguito" di Madrid fu tra i più tormentati della storia della CSCE. Durò praticamente tre anni (32 mesi) e i lavori subirono parecchie sospensioni¹²⁰, sebbene già nella primavera 1981 si fosse trovato l'accordo sul 90% della bozza del documento conclusivo, preparato dal gruppo dei neutri e non allineati¹²¹.

Uno dei nodi negoziali dell'impostazione occidentale della Riunio-

La Valletta. Cfr. in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1981. *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Roma, 1985, p. 17-18.

¹²⁰ La prima fase durò dall'11 novembre al 19 dicembre 1980; la seconda fase dal 27 gennaio al 10 aprile 1981; la terza fase dal 5 maggio al 27 luglio 1981; la quarta fase dal 27 ottobre al 18 dicembre 1981; la quinta fase dal 9 febbraio al 12 marzo; la sesta fase dal 9 novembre 1982 al 17 dicembre 1982; la settima fase dall'8 febbraio 1983 al 25 marzo 1983; l'ottava e ultima fase durò dal 19 aprile 1983 al 15 luglio 1983, sebbene i suoi lavori si prolungassero fino al 9 settembre 1983, a causa di alcune rivendicazioni da parte di Malta. L'Italia deplorò in più occasioni la frequenza dei rinvii e l'incapacità di giungere ad un accordo risolutivo a Madrid. Come avrebbe sostenuto in più occasioni Emilio Colombo, questa piega, presa dalla Riunione, minacciava di far perdere di credibilità al processo di Helsinki. Si veda, a titolo di esempio: *Il Ministro degli Esteri on. Emilio Colombo alla Camera dei deputati (9 dicembre – Resoconto stenografico)*, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1981. *Testi e documenti*, cit., p. 249. Per altri riferimenti alla Riunione di Madrid: *Ivi, passim*, ed anche vari articoli di "Relazioni Internazionali" del 1981.

¹²¹ A. FARACE, *La Conferenza di Helsinki. La ripresa dei lavori di Madrid*, in CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI, *Lettere di «Attualità di politica estera»*, Lettera n. 464, 21 ottobre 1981. Come avrebbe riferito il ministro Colombo alla Commissione Esteri della Camera dei deputati: «Rimangono da risolvere – in tutto o in parte – alcuni aspetti che, secondo il nostro intendimento, rappresentano la base fondamentale per il recupero del processo distensivo in Europa», che indica, riassumendoli brevemente, «nella convocazione della Conferenza sul disarmo in Europa; nello sviluppo parallelo delle tematiche umanitarie, ricollegantesi in gran parte al rispetto dei diritti dell'uomo nonché ai contatti fra le persone; in una maggiore liberalizzazione nell'ambito dell'informazione; in un più preciso impegno in favore degli individui e delle organizzazioni che in Unione Sovietica si propongono di vigilare sulla corretta attuazione dei principi e delle disposizioni dell'Atto finale; in una formulazione soddisfacente delle libertà religiose». *Il Ministro degli Esteri on. Emilio Colombo alla Commissione Esteri della Camera dei deputati (23 luglio – Resoconto sommario)*, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1981. *Testi e documenti*, cit., p. 127-128.

ne era il legame tra la proposta francese di una Conferenza del Disarmo (CDE) all'esigenza di un maggiore rispetto per i diritti umani da parte dei Paesi dell'Est. Al XXVI Congresso del PCUS, nel marzo 1981, Brežnev si dichiarò favorevole alla proposta di estendere, entro il territorio russo, il raggio di operatività delle misure di fiducia e sicurezza (CSBM). Si trattava di uno dei principali assunti della CDE. Il leader sovietico cercava di manovrare anche per dividere gli alleati atlantici e non mancava di ricercare, anche in questo campo, delle contropartite, come un'estensione di pari entità dell'area di operatività delle CSBM, sui mari, i cieli e gli oceani, con ipoteche fino in Canada e USA; o di eludere i termini precisi dei mandati contenuti nel progetto francese, per rinviare alla stessa Conferenza sul Disarmo la definizione dei termini e delle condizioni del negoziato. Il che era ritenuto inaccettabile dagli Occidentali¹²².

Questi si mostrarono, pur con delle sfumature di atteggiamento, alquanto coesi. Si venne definendo il principio di interrelazione tra gli aspetti militari e umanitari della sicurezza, con il delegato statunitense Kampelman che pubblicamente citava i dissidenti e chiedeva provvedimenti per la loro liberazione o salvaguardia. Uno dei *leitmotiv* occidentali nelle trattative di Madrid fu il legame tra la convocazione della CDE in cambio di una riunione intersessionale sui diritti umani, che doveva essere accettato da Mosca. La mancanza di accordo su questo punto e l'impossibilità di giungere alla definizione di un documento finale condiviso fece slittare più volte la data finale della Riunione, e molto importante fu il lavoro di mediazione compiuto dal gruppo dei neutrali e non-allineati (N+N), come pure dagli spagnoli, nel concordare, volta per volta, periodi di sospensione e date prestabilite per la ripresa dei lavori¹²³. Talora lo slittamento delle riunioni rifletteva anche fattori esterni all'assise di Madrid, come l'attesa di chiarimenti tra le due superpotenze rispetto ad altri negoziati bilaterali: nel novembre

¹²² S. KIENINGER, "Human Rights, Peace and Security are Inseparable", cit., p. 107; A. FARACE, *La Conferenza di Helsinki. La ripresa dei lavori di Madrid*, cit. Sulla visione occidentale della Conferenza sul Disarmo molto utile: U.G. DE MOHR, *L'approccio occidentale per una «conferenza sul disarmo in Europa»*, in *Affari Esteri*, XIV, n. 53, 1982, p. 49-66.

¹²³ S. KIENINGER, "Human Rights, Peace and Security are Inseparable", cit., *passim*.

1981 si iniziarono a Ginevra, dopo quasi due anni di estraniamento reciproca e di gelo, i negoziati tra USA e URSS sulle forze nucleari a medio raggio (INF), poco dopo l'apertura della quarta fase dei lavori madrileni. Era ovvio che un miglioramento nella situazione dei negoziati ginevrini avrebbe influenzato positivamente anche lo stato delle trattative a *Palacio de Congresos*¹²⁴.

Invece, con la nuova portata assunta dal "dissenso" nelle vicende est-europee, si rischiò il peggio. L'imposizione della legge marziale in Polonia, nel dicembre 1981, minacciò gravemente la Riunione di Madrid. Le accuse all'URSS sulle pressioni fatte in capo alle autorità polacche per reprimere *Solidarność*, contravvenendo esplicitamente ad uno dei più importanti principi di Helsinki, avvelenò il dialogo multilaterale. Sospesa già il 19 dicembre 1981, come precedentemente concordato, la Riunione di Madrid riprese il 9 febbraio 1982 in un'atmosfera pesantissima. Seguì un duro scambio di accuse reciproche, con gli Occidentali che accusavano il regime di Jaruzelski e l'URSS, e questi che si difendevano invocando il principio di non-interferenza e la volontà di discutere di altri argomenti. Casa Bianca e Dipartimento di Stato avevano ideato una strategia per così dire "d'urto", in base alla quale l'Occidente si sarebbe dovuto presentare compatto a livello di Ministri degli Esteri, per dare maggiore enfasi all'attacco e poi chiedere la sospensione immediata della Riunione fino al miglioramento del quadro polacco. In effetti, i Ministri degli Esteri atlantici andarono a Madrid, condannando e riprovando Varsavia e Mosca, ma si rifiutarono di seguire il Segretario del Dipartimento di Stato Haig sulla linea dell'interruzione immediata dei lavori. Soprattutto il tedesco Genscher ed Emilio Colombo sottolinearono la necessità di non abbandonare la Riunione, pur seguitando a discutere della Polonia e a criticare le repressioni del regime di Varsavia. I Paesi comunitari, pur mantenendosi sul terreno della critica e della fermezza nei confronti dell'Est, si prodigarono per evitare la rottura definitiva e per difendere la CSCE come "foro" multilaterale, anche per contenere l'egemonia del bipolarismo USA-URSS, che in quei mesi si andava esprimendo a tutto spiano su tanti *dossier* internazionali, dal Medio

¹²⁴ R.L. GARTHOFF, *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, Washington DC, 1994, p. 42 e ss.

Oriente al Sud-Est asiatico, alla Polonia, al Centro America, ai problemi del disarmo, strategico e regionale¹²⁵. A differenza di Reagan, che in seguito ai fatti polacchi, tese a guardare alla CSCE come un processo «null and void», i Paesi comunitari affermavano che invece esso servisse per sostenere pubblicamente il popolo polacco¹²⁶. L'impossibilità di fare arrivare i lavori ad una conclusione, quantomeno accettabile, nel clima di polemiche di quelle settimane, né di farli definitivamente fallire, indusse i partecipanti a sospendere la riunione per ben otto mesi, da marzo a novembre 1982, nella speranza che alla loro ripresa una migliore atmosfera potesse far fare al negoziato di Madrid qualche passo in avanti. Si era nella fase in cui Reagan, dal suo canto, definiva pubblicamente l'URSS come l'"Impero del Male" (marzo 1982)¹²⁷.

La ripresa dei lavori madrileni, il 9 novembre 1982, non prometteva mutamenti di posizione significativi, tranne alcuni cambiamenti tra i capi-delegazione (in particolare quello sovietico: il vice Ministro degli Esteri Il'ičëv fu sostituito da Kovalëv), mentre negli USA George Shultz aveva sostituito come capo del Dipartimento di Stato Alexander Haig. Due fattori schiusero però la prospettiva di nuove possibilità: l'accordo tra il regime di Jaruzelski e Giovanni Paolo II, che in quei giorni si trovava proprio in Spagna, per una nuova visita del Papa in Polonia, nel giugno 1983; e la morte di Brežnev, intercorsa proprio all'indomani della riapertura dei lavori di Madrid, il 10 novembre. Dinanzi ad un'atmosfera che iniziò a percepirsi di maggiore disponibilità al dialogo e all'impressione di potere forse addivenire ad uno scongelamento delle tensioni, le delegazioni presenti a Madrid si accordarono per concertare un ordine del giorno che consentisse di distendere i lavori della Riunione con il dovuto rispetto per i tempi della successione

¹²⁵ F. RICCIU, *CSCE: dialogo tra sordi*, in *Relazioni Internazionali*, n. 8, 27 febbraio 1982; *Madrid: intervento di Colombo alla Riunione della CSCE*, in *Relazioni Internazionali*, n. 8, 27 febbraio 1982; F. RICCIU, *CSCE: rinvio a novembre*, in *Relazioni Internazionali*, n. 11, 20 marzo 1982.

¹²⁶ S. KIENINGER, "Human Rights, Peace and Security are Inseparable", cit., p. 103-104.

¹²⁷ F. RICCIU, *CSCE: rinvio a novembre*, in *Relazioni Internazionali*, n. 11, 20 marzo 1982. Vari riferimenti alla Riunione CSCE in: MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *1982. Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Roma, 1985.

a Brežnev e per la definizione della linea del nuovo Segretario Generale del PCUS, Jurij Andropov¹²⁸.

Sul tavolo madrileno era da tempo presente una bozza di documento finale elaborata dai neutrali e non allineati, e nota come «documento RM/39». Il capo-delegazione dell'Italia, Giulio Bilancioni, aveva dichiarato il 9 novembre che tale documento costituiva un'ottima base di partenza negoziale, ma che sottoscriveva e difendeva pienamente le proposte di modifica presentate, a nome dei Dieci partner comunitari, dalla Danimarca. Tra questi emendamenti vi erano soprattutto provvidenze riguardanti il rispetto dei diritti umani ed altre libertà: ad esempio, il riconoscimento della legittimità dei *monitors*, ossia i gruppi di controllo di Helsinki, l'assunzione di impegni sul piano della libertà delle informazioni radio-televisive, sui diritti sindacali, un trattamento più liberale per i giornalisti, libertà religiose, la proposta occidentale di una riunione di esperti sui contatti umani, ecc. Tutte proposte che Mosca, alla fine del 1982, rifiutò categoricamente di accettare¹²⁹.

Dopo un'ulteriore pausa natalizia i lavori a Madrid ripresero nel febbraio 1983. I neutrali e non-allineati presentarono il 15 marzo una nuova versione del documento RM/39 che integrava vari emendamenti richiesti dagli occidentali ma in un'ottica di compromesso con le posizioni del gruppo dei Paesi dell'Est. In particolare, si prevedeva la convocazione di una Conferenza per il disarmo a Stoccolma per il 15 novembre 1983, una Conferenza sui diritti umani ad Ottawa nel 1985 e un nuovo seguito CSCE a Vienna nel 1986. Alla vigilia della riapertura dei lavori di Madrid, dopo un'ulteriore pausa pasquale, sette degli otto Paesi neutrali e non-allineati (Austria, Cipro, Finlandia, Jugoslavia, Liechtenstein, San Marino e Svezia – tranne la Svizzera) inviarono formale esortazione a tutti e 35 gli Stati partecipanti, al fine di sottoscrivere il documento e chiudere la Riunione. Non si arrivò subito a

¹²⁸ F. RICCIU, *CSCE: si riaccende la speranza*, in *Relazioni Internazionali*, n. 46, 20 novembre 1982.

¹²⁹ *Riaperta la CSCE a Madrid. Discorso dell'ambasciatore italiano*, in *Relazioni Internazionali*, n. 46, 20 novembre 1982. Anche: A. FARACE, *La Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa: Che fare?*, in CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI, *Lettere di «Attualità di politica estera»*, Lettera n. 495, 9 maggio 1983.

questo, ma si ottenne l'importante risposta positiva sovietica (siamo all'indomani del lancio da parte di Reagan della *Strategic Defense Initiative*). Gli Occidentali, con alla testa il delegato statunitense Max Kampelman, ritenevano che il documento andasse emendato ancora, accogliendo richiami più espliciti e rigorosi alla difesa dei diritti umani e alla libera circolazione delle idee¹³⁰.

Alessandro Farace, già negoziatore italiano ad Helsinki e Ginevra ed esperto di CSCE, riferì quali erano i termini entro i quali gli Occidentali non potevano andare, pur nell'assunto, dimostrato da quasi tre anni di difficilissime trattative, «che da Helsinki *non si può prescindere* [il corsivo è di Farace]»¹³¹. Secondo Farace, lo sforzo di compromesso attuato dai neutrali e non-allineati rendeva il linguaggio dei nuovi testi ancora più fumoso e contraddittorio della versione precedente, che per gli Occidentali era molto migliore. Ma soprattutto:

[...] non dovremmo accettare un documento che passi la spugna sulle gravi e perduranti violazioni di 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; volteremo le spalle all'eroico popolo polacco; [...] rafforzeremo il concetto esecrabile della «sovranità limitata» ma saremo anche e soprattutto *responsabili di chiudere ulteriormente la porta a quel contatto umano e di*

¹³⁰ CSCE: *gli Stati Uniti e l'iniziativa dei neutrali*, in *Relazioni Internazionali*, n. 12, 2 aprile 1983; *A Madrid anche la CSCE va in ferie*, in *Relazioni Internazionali*, n. 13, 9 aprile 1983; *Sforzi e speranze. Novità per la CSCE*, in *Relazioni Internazionali*, n. 20, 21-28 maggio 1983.

¹³¹ «[Helsinki] [è] 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 [...] 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 gravissimo. In un certo senso, siamo, dunque, prigionieri di Helsinki». A. FARACE, *La Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa: Che fare?*, in CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI, *Lettere di «Attualità di politica estera»*, Lettera n. 495, 9 maggio 1983.

*perpetrare il sistema delle incomunicabilità sul piano individuale che rappresentano fra le più degradanti espressioni dell'attuale stato delle cose fra le due parti dell'Europa [il corsivo è di Farace], a scapito della sicurezza e della pace. [...]*¹³².

Se dunque, rifletteva Farace, per l'Occidente i diritti umani erano al centro della problematica di Helsinki, per l'URSS e i suoi satelliti «rappresentano il mito da sconfiggere *proprio sul tavolo di Madrid* [corsivo di Farace]». Notava, inoltre, l'atteggiamento un po' troppo accondiscendente della RFT di Helmut Kohl, «tra i più disponibili a concludere comunque, anche in presenza di un testo insoddisfacente»¹³³.

Ma una lettera di Andropov, giunta a Madrid il 9 maggio, affermava che Mosca avrebbe accettato soltanto la versione del documento conclusivo rivista dai Paesi N+N¹³⁴. Con molta difficoltà e dopo ulteriori mesi di lavoro – e grazie all'impegno dei Paesi N+N e della Spagna – si riuscì a raggiungere un accordo, cui non fu estranea la decisione del governo polacco di revocare, nel luglio 1983, la legge marziale. L'URSS, dal suo canto, accettò la convocazione di una riunione di esperti sui diritti umani e una sui contatti umani, insieme a diverse nuove provvidenze in questo campo¹³⁵. L'unico ostacolo alla formalizzazione del documento conclusivo sarebbe stato rappresentato dall'impuntarsi di Malta sulla richiesta di una Conferenza sulla sicurezza nel Mediterraneo, che durò ulteriori settimane.

Si arrivò così, il 6 settembre 1983, all'approvazione del Documento conclusivo di Madrid, in un contesto peraltro segnato ancora da forti tensioni internazionali, dal riarmo e da scontri verbali durissimi tra

¹³² *Ibidem.*

¹³³ *Ibidem.*

¹³⁴ *Sforzi e speranze. Novità per la CSCE*, in *Relazioni Internazionali*, n. 20, 21-28 maggio 1983.

¹³⁵ Da maggio Kampelman e Kondrašov stavano inoltre accordandosi, informalmente e privatamente, per consentire l'emigrazione di *Pentecoastal* sovietici e di altri "dissidenti" dell'*Helsinki Watch*. S. KIENINGER, "Human Rights, Peace and Security are Inseparable", cit., p. 104 e ss. Si veda anche: F. SOGLIAN, *Successo insperato a Madrid. Salvata la CSCE dall'interesse comune a non seppellire del tutto la distensione. Contenuti e prospettive dell'intesa*, in *Relazioni Internazionali*, n. 29, 23-30 luglio 1983.

USA e URSS, anche a causa del recente abbattimento in territorio sovietico di un aereo di linea civile sud-coreano, che aveva provocato la morte di tutti i passeggeri. Nei giorni immediatamente successivi all'incidente del *Jumbo* coreano (del 1° settembre), i ministri di tutta Europa, tra cui il nuovo Ministro degli Esteri italiano, Giulio Andreotti, si mobilitarono in un'azione di "raffreddamento" delle tensioni e delle polemiche, condivisa dai neutrali e i non allineati¹³⁶.

Fu quasi paradossale che, in un clima di questo genere, venisse alla luce un Documento conclusivo molto più lungo e denso di contenuti rispetto a quello scaturito a Belgrado, e che innovava parecchio i termini dell'Atto finale, anche in tema di diritti umani. Il principio VII dell'Atto di Helsinki ne uscì infatti rafforzato, con numerosi riferimenti in più al riconoscimento della libertà religiosa e sindacale – fatto significativo alla luce dei recenti eventi di Polonia – ed anche alle questioni riguardanti le riunificazioni familiari e la libera circolazione delle informazioni. In tema di sicurezza si estese la cooperazione dei 35 alla lotta al terrosimo, ed anche i paragrafi del "secondo cesto" furono particolarmente estesi ed articolati, coprendo un più elevato numero di settori. Ma fu soprattutto sul fronte della continuità del processo CSCE che si ebbero importanti affermazioni: oltre alla previsione di un nuovo "seguito", a Vienna, nell'autunno 1986, veniva stabilita, a livello intersessionale, la convocazione di un certo numero di incontri di esperti *ad hoc*, in svariati ambiti tematici: in tema di sicurezza, doveva svolgersi, a Stoccolma, la prima fase della Conferenza sul Disarmo in Europa (il titolo formale era "Conferenza sulle Misure di Fiducia e Sicurezza in Europa"); era poi programmata la Riunione di Atene sul regolamento pacifico delle controversie, in continuità con l'analoga riunione di Montreux; inoltre, su proposta italiana, veniva convocato il Seminario di Venezia sulla Cooperazione Economica, Scientifica e Culturale nel Mediterraneo, seguito della riunione di La Valletta del

¹³⁶ F. RICCIU, *La Conferenza di Madrid. L'azione moderatrice dei neutrali e della Spagna ha impedito un clamoroso fallimento*, in *Relazioni Internazionali*, n. 37, 17-24 settembre 1983; ID., *CSCE: distensione obbligata. Il Documento approvato dalla Riunione di Madrid conferma che non esiste alternativa al dialogo*, in *Relazioni Internazionali*, n. 38, 24 settembre-1 ottobre 1983. Inoltre, R.L. GARTHOFF, *The Great Transition*, cit., p. 118 e ss.

1979; vi era poi la Riunione di esperti di Ottawa su questioni relative ai diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; un incontro ad Helsinki celebrativo del X Anniversario della firma dell'Atto finale della CSCE; il "Forum Culturale" di Budapest; e, infine, la Riunione di Esperti di Berna sui contatti umani¹³⁷.

Il Documento conclusivo di Madrid rappresentò un compromesso tra il bisogno sovietico di disarmo – basta ricordarsi dell'impatto che la SDI di Reagan ebbe sulla nuova dirigenza di Mosca – e la volontà di affermare i "diritti umani" degli Occidentali, con alcune concessioni elargite agli N+N. Il risultato finale fu significativo: esso fu il primo accordo Est-Ovest che si riuscì a siglare dopo l'invasione sovietica dell'Afghanistan, mentre la convocazione di tutta una nuova serie di riunioni multilaterali, dal 1984 al 1986, avrebbe reso il processo di Helsinki praticamente permanente.

In definitiva, lo strumento di dialogo CSCE seppe dimostrare a Madrid la sua positiva attitudine a rimanere agibile anche in condizioni di particolare degrado dei rapporti Est-Ovest, a «che non si perdesse questo importante filo di dialogo»¹³⁸, per citare il discoso finale di Andreotti a Madrid. Come ha scritto l'Amb. Paolo Pucci di Benisichi:

Lo stesso raggiungimento nella capitale spagnola di un "consensus" a Trentacinque sulla adozione di un sostanzioso Documento Conclusivo di quei lavori confermò, d'altra parte, che il processo CSCE, pur essendo ovviamente esposto agli influssi provenienti dal globale contesto delle relazioni tra Est ed Ovest, rimaneva potenzialmente in grado, in virtù del suo carattere di multilateralità, di dispiegare effetti stabilizzanti ed anche ricompositivi sulla trama delle relazioni tra i due Blocchi, ed inter-europee in senso lato¹³⁹.

¹³⁷ *Documento conclusivo della Riunione di Madrid [...] (Madrid, 6 settembre 1983)*, in V. TORNETTA (a cura di), *Verso l'Europa del 2000*, cit., p. 309-329.

¹³⁸ *La posizione dell'Italia illustrata da Andreotti*, in *Relazioni Internazionali*, n. 38, 24 settembre – 1 ottobre 1983.

¹³⁹ P. PUCCI DI BENISICHI, *Gli sviluppi del processo CSCE: lineamenti generali*, in V. TORNETTA (a cura di), *Verso l'Europa del 2000*, cit., p. 164.

5. *L'intermezzo tra Madrid e Vienna: la Conferenza di Stoccolma e le altre riunioni intersessionali ad hoc*

Abbiamo già accennato alle origini della “Conferenza sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e sicurezza e sul Disarmo in Europa” detta comunemente Conferenza sul Disarmo (CDE)¹⁴⁰. Nata da un progetto originario francese, essa aveva trovato – ad Est come ad Ovest – un vasto numero di Stati interessati alla sua convocazione, sebbene ciascun referente cercasse di piegare i dettagli sulla formulazione del mandato ai propri specifici interessi. Si è già detto, inoltre, dei tentativi sovietici di diluire, nel corso della Riunione di Madrid, i precisi riferimenti agli scopi della Conferenza e di alterare a suo vantaggio l’originaria impostazione francese, accettata dai Paesi comunitari ed atlantici. Tentativi che comunque non riuscirono. Quel che qui si vuol sottolineare è l’importanza che questa Conferenza aveva in particolare per i Paesi euro-occidentali, non solo al fine di contrastare le polemiche interne sul dispiegamento sul proprio territorio degli “euromissili” nucleari americani, ormai previsto per dicembre 1983, ma anche per inserirsi, in qualche misura, nel dialogo Est-Ovest e negli stagnanti negoziati sovietico-statunitensi di Ginevra. Una prospettiva quella euro-comunitaria dunque orientata a stimolare la ricerca di spiragli, ovunque possibile, per avviare il superamento delle numerose *impasse* del momento. Tutto ciò, nel solco dell’idea generale, largamente condivisa nel vecchio continente, e in Italia in particolare, che salvare la distensione e il processo CSCE fosse anche funzionale a salvare le varie *Ostpolitik* dei Paesi euro-occidentali, che a loro volta stavano dimostrando di essere tra i volani, nell’Est, del “cambiamento attraverso l’avvicinamento”, prefigurato a suo tempo da Willy Brandt¹⁴¹.

¹⁴⁰ Sulla CDE si veda: J. FREEMAN, *Security and the CSCE Process. The Stockholm Conference and Beyond*, New York, 1991; P. PANSA, *Appuntamento a Stoccolma: fiducia, sicurezza, disarmo*, in CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI, *Lettere di «Attualità di politica estera»*, Lettera Diplomatica n. 510, 12 gennaio 1984.

¹⁴¹ Vi era anche chi non era così convinto che l’avvicinamento provocasse cambiamento in seno ai regimi dell’Est. Si veda: D. MORAWSKI, *Come superare la spartizione dell’Europa: l’impatto dell’informazione*, in *Affari Esteri*, XVI, n. 63, 1984, p. 342-350.

Nella fase finale della Riunione di Madrid, l'URSS aveva cercato, vanamente, di accelerare i tempi della convocazione della CDE, anche per tentare in qualche modo di sventare l'installazione dei *Pershing II* e dei *Cruise* statunitensi. La convocazione CDE fu invece fissata il 17 gennaio 1984, ossia dopo l'avvio dell'installazione degli "euromissili" nella RFT e in Gran Bretagna. È interessante notare che i lavori preparatori della Conferenza di Stoccolma si aprirono ad Helsinki già il 25 ottobre 1983, cioè a poco più di un mese dalla fine dei lavori di Madrid, concludendosi costruttivamente e senza intoppi l'11 novembre successivo¹⁴². Mentre poco più tardi, il 23 novembre, i sovietici abbandonavano unilateralmente i negoziati INF di Ginevra e gli MBFR di Vienna, per protesta contro l'imminente dispiegamento dei missili a gittata intermedia¹⁴³.

L'importanza della CDE, nella contingenza in cui aprì i suoi lavori, stava, dunque, nel fatto che per un arco di tempo indefinito avrebbe costituito l'unico organismo all'interno del quale le due superpotenze, insieme a tutti gli altri partecipanti, avrebbero potuto mantenere un dialogo, sebbene in un ambito tematico di minore portata rispetto a negoziati sul disarmo nucleare o sulla riduzione delle forze convenzionali (seppure la CDE prevedeva, in una seconda e futura fase, di arrivare a trattare anche di quest'ultimo problema). Il Governo italiano era perfettamente consapevole di questo e lavorò, sin dalla sessione del Consiglio atlantico di dicembre 1983, per incentivare i segnali di apertura verso Est¹⁴⁴ e per conferire un alto livello politico alle riunioni iniziali dell'imminente Conferenza di Stoccolma. Decisione che fu presa dai Paesi occidentali, seguiti dagli N+N e, inducendo anche sovietici e Paesi dell'Est a fare altrettanto¹⁴⁵.

¹⁴² F. SOGLIAN, *Nuovo dialogo a Helsinki. Già iniziata la fase preparatoria della Conferenza per la distensione militare in Europa*, in *Relazioni Internazionali*, novembre 1983.

¹⁴³ R.L. GARTHOFF, *The Great Transition*, cit., p. 132 ss.

¹⁴⁴ *Il Ministro degli Esteri on. Andreotti alla Commissione Esteri della Camera dei deputati (2 febbraio – Resoconto sommario)*, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1984. *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Roma, 1989, p. 72 e ss.

¹⁴⁵ Alla vigilia dell'apertura dei lavori della CDE, il 12 e 13 gennaio 1984, Andreotti si recò negli USA ad incontrare Reagan e Shultz, anche per scambiarsi le rispettive valutazioni in vista dell'imminente appuntamento di Stoccolma. *Ivi*, p. 73 e ss.

In effetti, la CDE, inaugurata il 16 gennaio 1984, diede l'opportunità a Shultz e Gromyko di reincontrarsi dopo la burrascosa ultima occasione di Madrid, al termine della Riunione CSCE, fatto che di per sé indicava «una disponibilità reciproca a non interrompere il dialogo per un lungo periodo di tempo, come si sarebbe potuto temere»¹⁴⁶. E, in effetti, dopo poco tempo, l'URSS annunciò l'intenzione di riprendere, a metà marzo, i negoziati MBFR (quelli di Ginevra sarebbero ripresi solo un anno dopo, a seguito dell'incontro Shultz-Gromyko del gennaio 1985). Un altro elemento di rafforzamento dell'importanza della CDE fu, a poche settimane dall'inizio dei lavori di Stoccolma, la morte di Andropov (9 febbraio 1984) e l'ennesimo passaggio di consegne a livello di *leadership* in URSS. Come notato in un appunto della Farnesina:

Al di là dello stesso specifico ambito negoziale della Conferenza, non appare infondata la convinzione che, in questo delicato momento del rapporto Est/Ovest, anche come conseguenza della successione prodottasi al Cremlino, i lavori di Stoccolma stiano assumendo un'importanza crescente, anche come indicatore della disponibilità sovietica ad una effettiva ripresa del dialogo. Al riguardo, sebbene nei loro contatti con interlocutori occidentali i dirigenti sovietici si attengano ad un linguaggio ispirato a cautela e riservatezza, non si può riconoscere che Mosca, accettando di riprendere il negoziato MBFR, abbia implicitamente dimostrato di non essere insensibile alle attese dell'opinione pubblica mondiale, e, di conseguenza, non inconsapevole della connessa necessità di dare anch'essa un contributo alla riuscita del negoziato, nelle diverse sedi multilaterali Est/Ovest ancora aperte. [...] Per verificare quali realmente siano le disponibilità sovietiche non rimane che metterle alla prova adottando anche a Stoccolma una tattica di movimento cui Mosca può reagire o irrigidendosi nelle sue pregiudiziali (con ciò assumendosi la responsabilità, anche nei confronti della pubblica opinione, di un protrarsi dello stallo negoziale) ovvero con corrispondenti aperture¹⁴⁷.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Archivio della Fondazione Craxi (d'ora in poi AFC), Sezione: 2. Attività Istituzionale, 2. Presidenza del Consiglio dei Ministri (1982-1987), Sottoserie 3: Relazioni

Secondo Giulio Andreotti, Ministro degli Esteri in un governo "pentapartitico" sotto la guida del socialista Bettino Craxi, la CDE poteva contribuire al superamento di una contraddizione insita nell'atteggiamento dell'URSS, che aveva potuto direttamente riscontrare nei recenti colloqui avuti a Stoccolma con Gromyko:

È un dato di fatto, che si deve accettare come tale, che i sovietici, per ragioni storiche e psicologiche, pongono ad un livello obiettivamente molto elevato la soglia della loro sicurezza, mentre gli occidentali fanno con ragione dell'equilibrio delle forze il criterio fondamentale di ogni accordo sul disarmo. Il risultato è che ciò che per i sovietici è sicurezza per noi è superiorità militare e, per converso, i sovietici affermano di considerare una minaccia ciò che noi consideriamo equilibrio. [...] Questa contraddizione va superata: la impresa è difficile, ma non impossibile. Un primo elemento di aiuto possono essere le misure di sicurezza e di fiducia che sono l'oggetto dei lavori della CDE [...]. Pur se non spettacolari, esse infatti rappresentano il solo mezzo attraverso il quale può essere gradualmente ristabilito quel minimo di fiducia reciproco necessario se poi si vogliono affrontare con prospettive di successo i complessi temi del disarmo¹⁴⁸.

Scopo della Conferenza di Stoccolma era «quello di intraprendere, per stadi, azioni nuove efficaci e concrete destinate a realizzare progressi nel rafforzamento della fiducia e della sicurezza e nel conseguimento del disarmo, in modo da conferire efficacia ed espressione al dovere degli stati di astenersi dalla minaccia e dalla forza». Le disposizioni che i negoziatori avrebbero stabilito sarebbero entrate in vigore «nelle forme e secondo le procedure concordate dalla Conferenza»,

Internazionali (1983-1987), Sottosottoserie: Consiglio Europeo (1983-1986), f. Bruxelles, 19-20 marzo 1984 (1984 – 19 marzo 1984), *Promemoria (Consiglio Europeo di Bruxelles (19-20 marzo 1984): La CDE nel quadro del processo CSCE e nell'attuale momento del dialogo Est/Ovest. La situazione negoziale a Stoccolma.*

¹⁴⁸ *Il Ministro degli Esteri on. Andreotti alla Commissione Esteri della Camera dei deputati (2 febbraio – Resoconto sommario)*, in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, 1984. *Testi e documenti*, cit., p. 75.

mentre le CSBM avrebbero riguardato «l'intera Europa, nonché l'area marittima e lo spazio aereo vicini»¹⁴⁹.

L'Italia aveva da sempre attribuito massima importanza agli aspetti della sicurezza di ambito CSCE. Fu proprio su sua proposta che, nel 1973, il “cesto” relativo alla sicurezza venne accolto nei negoziati che avrebbero portato all'Atto finale, pur nell'ambito limitato delle “misure di fiducia”, e col sostegno indispensabile dei suoi *partner* comunitari. Da principio, infatti, le due superpotenze convergevano nel proposito di escludere le questioni militari dai tavoli negoziali della CSCE¹⁵⁰. Adesso, in sede CDE, l'Italia presentava, insieme al gruppo occidentale, un pacchetto di proposte che essa stessa aveva contribuito ad elaborare, tese ad accrescere la trasparenza delle intenzioni e delle attività militari, e da attuare in una più ampia fascia territoriale, appunto dall'Atlantico agli Urali, con annessi spazi aerei e marittimi limitrofi. Obiettivo di tali misure – presentate formalmente il 24 gennaio 1984 – era ridurre i rischi di attacchi a sorpresa o di apertura delle ostilità indotte da errori di valutazione o difetti di comunicazione, dall'altro, limitare le possibilità d'impiego della forza a fini di intimidazione politica. Si trattava di misure che se adottate avrebbero fatto fare un concreto e significativo salto qualitativo rispetto al regime di notifica e osservazione già contenuto nell'Atto finale di Helsinki. I Paesi dell'Est ed i Neutri e Non Allineati presentarono anch'essi delle proposte i cui elementi più caratterizzanti erano costituiti: per quanto riguarda i primi, da alcune prefigurate iniziative di carattere declinatorio (le solite iniziative già presentate nelle precedenti occasioni, come la rinuncia al primo uso dell'arma nucleare, ecc.); per quanto concerne i secondi, dalle caldegiate misure di limitazione alle attività militari¹⁵¹.

¹⁴⁹ *Documento conclusivo della Riunione di Madrid [...] (Madrid, 6 settembre 1983)*, in V. TORNETTA (a cura di), cit., p. 314.

¹⁵⁰ V.-Y. GHEBALI, *The Diplomacy of Détente*, cit., p. 127-128 (si veda in particolare la nota 4).

¹⁵¹ Le misure proposte dall'Italia e dagli occidentali erano riconducibili a tre “famiglie” concettuali: 1) quella dell'informazione sui dati militari reciproci; 2) quella dell'accrescimento della stabilità, in virtù sia della notifica, con ampio preavviso, delle attività militari aventi effettivo rilievo, e sia delle connesse indicazioni previsionali a monte da interscambiare; 3) quella della osservazione e della verifica. Cfr. P. PUCCI DI BENISICHI, *I problemi della sicurezza: la Conferenza di Stoccolma*, in V. TORNETTA (a

La CDE fu un lungo ed intenso negoziato che durò, lungo l'arco di dodici sessioni di lavoro, più di due anni e mezzo, dal 17 gennaio 1984 al 19 settembre 1986. I suoi lavori si intrecciarono a quelli delle altre riunioni intersessionali CSCE e ad un ennesimo mutamento di *leadership* nella dirigenza sovietica, quando, dopo la morte di Konstantin Ustinovič Černenko, nel marzo 1985, divenne Segretario Generale del PCUS Michail Sergeevič Gorbačëv.

Non tutte le riunioni intersessionali produssero i frutti sperati. La Riunione di Atene sul componimento pacifico delle controversie in Europa, se in teoria doveva rappresentare l'adeguato corollario della CDE, giunse al termine dei suoi lavori, durati dal 21 marzo al 30 aprile 1984, senza risultati di sostanza, sebbene si riconoscesse nel *report* finale l'opportunità di proseguire in futuro le discussioni in argomento¹⁵². Più produttivo fu il Seminario di Venezia sulla Cooperazione economica, scientifica e culturale nel Mediterraneo, tenutosi dal 16 al 26 ottobre 1984, su invito del Governo italiano, che peraltro lo aveva proposto a Madrid. Il Seminario era l'ovvia continuazione della riunione di La Valletta del 1979 e produsse un'approfondita ricognizione dei seguiti dati alle raccomandazioni di quell'incontro, al fine di tracciare un quadro d'insieme dello stato della cooperazione mediterranea. Furono quindi elaborate e adottate tutta una serie di raccomandazioni ricomposte in un corposo rapporto finale, prefigurante ulteriori e più incisivi sviluppi di cooperazione negli specifici settori di intervento individuati a Malta. Insomma, si trattò di un notevole avanzamento normativo per il "capitolo mediterraneo" dei seguiti di Helsinki, sebbene il settore della sicurezza non venisse ancora contemplato¹⁵³.

cura di), cit., p. 171-178. Si veda anche: ASPR, b. 355 "NATO/CSCE 1985-1991", f. Conferenza di Stoccolma sul Disarmo in Europa, settembre 1986, *Conferenza del ministro Paolo Pucci di Benisichi su "Valutazione dei risultati del negoziato CDE di Stoccolma sulle misure di fiducia e le loro implicazioni per i seguiti della dimensione sicurezza e del processo CSCE (Roma, 6 maggio 1987)*.

¹⁵² P. PUCCI DI BENISICHI, *Gli sviluppi del processo CSCE: lineamenti generali*, in V. TORNETTA (a cura di), cit., p. 164-165.

¹⁵³ *Ivi*, p. 165-166. Sul Seminario di Venezia molta documentazione in: ASPR, b. 355 "NATO/CSCE 1985-1991", f. Seminario di Venezia sulla Cooperazione Economica, Scientifica e Culturale nel Mediterraneo, 16-26 ottobre 1984, *passim*.

Sostanzialmente «ambigue, se non addirittura insoddisfacenti»¹⁵⁴ – la citazione, pur generosa, è di Andreotti – furono le risultanze delle altre riunioni *ad hoc*, in primo luogo quelle per cui a lungo gli Occidentali si erano battuti a Madrid: la Riunione di Ottawa sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, tenutasi dal 7 maggio al 17 giugno 1985, e la Riunione di Berna sui contatti umani, realizzatasi dal 15 aprile al 27 maggio 1986; con quest'ultima – è interessante precisarlo – che pure si svolse dopo il primo vertice di Ginevra tra Reagan e Gorbacëv, del novembre 1985. In entrambi i casi, le posizioni estremamente divaricate tra le parti non portarono a concordare alcun documento conclusivo o *report* finale, inaugurando un *trend* che poteva risultare inquietante ai sostenitori del processo CSCE¹⁵⁵. A Ottawa si riscontrò soltanto, tra gli aspetti positivi, la disponibilità dell'URSS e degli altri Paesi dell'Est ad impegnarsi in un dibattito con gli altri delegati sullo stato di attuazione dei diritti dell'uomo, rinunciando così a trincerarsi dietro il principio di non-intervento negli affari interni. A Berna, dove si sarebbe dovuto concordare un quadro di riferimento vincolante per la regolamentazione dei contatti individuali tra Est ed Ovest (spostamenti per motivi di lavoro, riunione delle famiglie, matrimoni misti, ecc.), l'unica nota positiva fu l'accettazione da parte sovietica di una conferenza stampa al termine dei lavori, che comunque non portarono ad alcun documento finale. Fu in particolare per l'intransigenza statunitense che non si riuscì ad approvare un documento di compromesso presentato dagli N+N, il quale era stato accettato da tutti – ed era particolarmente caldeggiato dalla RFT – ma che per i rappresentanti di Washington era giudicato insufficiente¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Andreotti, in realtà, si riferiva solo alla Riunione di Ottawa e al Forum di Budapest, non essendosi ancora realizzata, nel momento in cui scriveva, la Riunione di Berna. Si veda: G. ANDREOTTI, *Riflessioni sul vertice di Ginevra*, in *Affari Esteri*, XVIII, n. 69, 1986, p. 7.

¹⁵⁵ A Berna fu l'intransigenza statunitense ad evitare l'approvazione di un documento presentato dagli N+N. Il documento era stato accettato da tutti ma per i rappresentanti di Washington era giudicato insufficiente. P. PUCCI DI BENISICHI, *Gli sviluppi del processo CSCE: lineamenti generali*, in V. TORNETTA (a cura di), cit., p. 168-169.

¹⁵⁶ *Ivi*, p. 166. Si veda anche: E. SALA, *La Riunione di Ottawa sui diritti dell'uomo*, in *Affari Esteri*, XVII, n. 68, p. 450-461.

Neppure il "Forum culturale" di Budapest (15 ottobre – 25 novembre 1985) portò ad un *report* finale, mentre puramente celebrativa, e non particolarmente esaltante, fu, dal 30 luglio al 1° agosto 1985, la commemorazione del X Anniversario dalla firma dell'Atto finale di Helsinki¹⁵⁷.

In generale, sembrava che il dinamismo impresso alla politica estera dalla nuova dirigenza di Mosca si applicasse solo sul terreno bilaterale (o più propriamente bipolare), mentre più stentato veniva facendosi il raccordo con la dimensione multilaterale della CSCE, per cui, tra il 1985 e il 1986, si iniziò a dubitare che questa avrebbe potuto continuare ad assolvere la funzione di struttura portante dell'insieme delle relazioni Est/Ovest che l'Atto di Helsinki le attribuiva.

Fu dinanzi a tutte queste *impasse* che acquisì rilevanza il Documento conclusivo della Conferenza di Stoccolma, che si concluse il 22 settembre 1986 – praticamente alla vigilia dell'incontro preparatorio del "seguito" di Vienna e del vertice Reagan-Gorbačëv di Reykjavík – con ottimi risultati, e con un'inversione di tendenza da parte di Mosca. Si trattava della prima intesa in materia di sicurezza militare raggiunta nella dialettica Est/Ovest dalla firma del SALT II nel 1979. Fu pure il primo atto produttivo di risultati "sonori" di quel processo di progressiva ri-distensione internazionale sollecitata in particolare dal *new thinking* di Gorbačëv, che avrebbe portato nel dicembre 1987 al trattato INF e alla fine della Guerra Fredda¹⁵⁸.

Avente una sfera di applicazione comprendente tutta l'Europa, dall'Atlantico agli Urali, ed aree marittime circostanti¹⁵⁹, il documento, molto ampio e articolato, si basava sul principio generale che tutti gli Stati partecipanti avrebbero dovuto, entro il 15 novembre di ogni anno, fornire un dettagliato programma di tutte le loro significative attività militari previste per l'anno successivo. Inoltre, la loro esecuzione

¹⁵⁷ P. PUCCI DI BENISICHI, *Gli sviluppi del processo CSCE: lineamenti generali*, in V. TORNETTA (a cura di), cit., p. 166-168. Sul "Forum" di Budapest si veda anche: E. SALA, *Il Forum Culturale di Budapest*, in *Affari Esteri*, XVII, n. 69, p. 89-95.

¹⁵⁸ Si veda: R.L. GARTHOFF, *The Great Transition*, cit., parte II, in particolare p. 252 e ss.

¹⁵⁹ Era incluso dalla sfera di applicabilità dei contenuti del documento il territorio dell'URSS fino agli Urali, ma non il territorio americano. L'attività delle forze americane in Europa avrebbero invece formato oggetto di verifica.

avrebbe dovuto essere man mano confermata prima che tali attività avessero luogo. Talune esercitazioni di maggior rilievo – quali manovre con impiego di più di 75.000 uomini – avrebbero richiesto una programmazione con un preavviso di almeno due anni. Le notifiche delle attività programmate, con dettagli sul loro scopo, località ed effettivi impiegati, sarebbero dovute pervenire con 42 giorni di anticipo. E a queste attività avrebbero dovuto prendere parte, su invito, gli osservatori di tutti i Paesi partecipanti, qualora fosse previsto l'impiego di più di 17.000 uomini. A questi osservatori doveva essere consentito di seguire le varie fasi delle operazioni e di avere contatti diretti con gli stati maggiori interessati¹⁶⁰.

Punto cruciale era, infine, quello delle ispezioni e delle verifiche sul posto, tanto con mezzi aerei che terrestri. Seppure soglie e parametri tecnici furono in parte limitati rispetto alle impostazioni originarie occidentali, molto significativo fu, di per sé, il fatto che l'URSS avesse accettato, per la prima volta, un sistema di verifiche delle esercitazioni militari sul proprio territorio. A beneficio di Mosca fu invece accettata una sua vecchia proposta, quella relativa all'impegno sul non-uso della forza, e fu soprattutto la delegazione italiana a caldeggiare presso i suoi alleati occidentali questa forma di transazione¹⁶¹.

La prima fase della Conferenza di Stoccolma si chiuse dunque con un insperato successo, a cui l'Italia diede un notevole contributo di idee e di impegno. Come scrisse Paolo Pucci di Benisichi, l'accordo di Stoccolma sembrava capace di poter «positivamente influenzare tanto l'insieme del processo CSCE, la cui vitalità appariva in qualche misura compromessa dall'assenza di esiti in quasi tutti gli altri incontri CSCE svoltisi nel dopo-Madrid, quanto la più generale dinamica del rapporto Est/Ovest»¹⁶². Il complesso meccanismo stabilito dal documento

¹⁶⁰ *Documento conclusivo della Conferenza di Stoccolma (19 settembre 1986)*, in V. TORNETTA (a cura di), cit., p. 331-350.

¹⁶¹ V. TORNETTA, *Gli accordi di Stoccolma e la sicurezza dell'Europa*, in CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI, *Lettera diplomatica n. 566*, 16 ottobre 1986.

¹⁶² ASPR, b. 355 "NATO/CSCE 1985-1991", f. Conferenza di Stoccolma sul Disarmo in Europa, settembre 1986, *Conferenza del ministro Paolo Pucci di Benisichi su "Valutazione dei risultati del negoziato CDE di Stoccolma sulle misure di fiducia e le loro implicazioni per i seguiti della dimensione sicurezza e del processo CSCE (Roma, 6 maggio 1987)*.

CDE sarebbe entrato in vigore a partire dal gennaio 1987. Si trattava del primo passo di un processo che tendeva a stabilire gradualmente un sistema globale di sicurezza. Restava da comprendere in quale modo i dispositivi appena formulati a Stoccolma sarebbero stati concretamente applicati dalle parti. La Riunione CSCE di Vienna avrebbe, tra le altre cose, verificato tutto questo.

6. *La Riunione CSCE di Vienna*

La Riunione preparatoria di Vienna, che si tenne in sole due settimane, dal 23 settembre al 6 ottobre 1986, introdusse significativi risultati, in cui era possibile scorgere un inedito atteggiamento "aperturista" da parte dell'URSS, in controtendenza con quello tenuto a Belgrado e a Madrid: Mosca si dimostrò favorevole ad un'estensione della durata dei dibattiti sullo stato d'attuazione dell'Atto finale (da 5 a 7 settimane), all'apertura dei lavori CSCE – in particolare, all'inizio e alla fine di ogni sessione – agli organi di stampa e al pubblico, e all'approvazione preventiva della decisione di determinare un nuovo "seguito CSCE"¹⁶³.

I risultati del vertice di Reykjavík e dei colloqui al massimo livello tra Reagan e Gorbačëv, dell'11-12 ottobre 1986, invece, non sortirono i risultati sperati e si conclusero in un sostanziale fallimento, nonostante l'emergere di nuove proposte sul disarmo nucleare. Anche in questa occasione era stato quindi possibile intravedere, come scritto in un appunto dell'ufficio VI della DGAP, «un interesse delle Superpotenze a mantenere aperto il dialogo e a non pregiudicare le future possibilità di intesa». Ciò valeva sia per gli USA che per l'URSS di Gorbačëv, «che difficilmente potrebbe modificare l'atteggiamento di relativa flessibilità adottato sul piano internazionale ("il nuovo modo di pensare politico" [...]) senza alterare l'immagine che [...] ama proiettare di sé all'esterno»:

¹⁶³ V.-Y. GHEBALI, *The Diplomacy of Détente*, cit., p. 26-27; S. LEHNE, *The Vienna meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1986-1989. A turning point in East-West Relations*, New York, 2019 (Prima edizione: 1991).

Tale interesse corrisponde ad un'esigenza di sostanza di Mosca e cioè allo interesse di stabilizzare, e in seguito di ridurre, le tensioni con l'Occidente (e con gli Stati Uniti in particolare) per poter portare avanti i piani di modernizzazione sul piano interno voluti da Gorbačëv¹⁶⁴.

Insomma, la nuova *leadership* sovietica sembrava intenzionata ad aprire delle nuove prospettive al dialogo Est-Ovest, che, dunque, godeva di «precise potenzialità di sviluppo», nonostante il permanere ancora di varie rigidità e di «fattori di ordine interno [in URSS ma anche in USA, come fu sottolineato] suscettibili di arrecare interferenze nella prospettiva su delineata».

In questo quadro così complesso dei rapporti tra Washington e Mosca, la CSCE è ancora una volta chiamata a svolgere un'importante funzione non soltanto quale asse portante del dialogo Est-Ovest, ma anche quale foro tra i più idonei a mantenere aperti i canali di comunicazione tra le parti e a discutere i problemi di contenzioso. Ciò vale in particolare per il tema dei diritti umani, riguardo al quale, [...] esiste la concreta possibilità di passi avanti grazie ad un'apparente maggiore flessibilità dell'Unione Sovietica¹⁶⁵.

Il "Seguito CSCE" di Vienna si aprì quindi, sotto i migliori auspici, il 4 novembre 1986, nei fastosi saloni della *Hofburg*. Obiettivo italiano, analogo a quello di tutto il gruppo occidentale, era «pervenire all'auspicabile deliberazione da parte dei Trentacinque di misure e direttrici di futura azione idonee sia a porre rimedio alle perduranti carenze di attuazione di numerosi impegni da essi convenuti in seno a quel processo, e sia a favorire ulteriori e sostanziali progressi della dinamica avviata dalla firma dell'Atto finale di Helsinki»¹⁶⁶. Insomma, la

¹⁶⁴ AFC, Sezione: 2. Attività Istituzionale, 2. Presidenza del Consiglio dei Ministri (1982-1987), Sottoserie 3: Relazioni Internazionali (1983-1987), Sottosottoserie: Consiglio Europeo (1983-1986), f. 5 Londa, 5-6 dicembre 1986 (27 giugno 1985-6 dicembre 1986), sf. 10 Relazioni Est-Ovest (29 novembre 1986-dicembre 1986), *Appunto DGAP Uff. VI (8/B): Rapporti Est-Ovest*, Roma, 29 novembre 1986.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ ASPR, b. 355 "NATO/CSCE 1985-1991", f. Riunione di Vienna sui Seguiti CSCE, novembre 1987, *Nota informativa: La Riunione sui Seguiti CSCE di Vienna*,

delegazione italiana a Vienna, guidata dall'Amb. Vieri Traxler, avrebbe lavorato per salvaguardare il complessivo equilibrio tra sviluppi normativi e di attuazione del processo CSCE.

Detta esigenza di equilibrio è altresì da intendersi anche sotto il profilo della simmetria evolutiva delle fondamentali dimensioni entro cui si articolano l'Atto Finale ed i suoi Seguiti: in particolare, tra la dimensione "sicurezza militare", che ha conosciuto di recente significativi sviluppi con le positive risultanze della Conferenza di Stoccolma sul Disarmo in Europa, e quella "umanitaria", che, dopo gli improduttivi esiti delle Riunioni di Ottawa sui diritti dell'uomo e di Berna sui contatti umani, nonché sul "Forum" Culturale di Budapest, appare adesso attraversare una fase di stasi anche sotto il profilo della progressione normativa¹⁶⁷.

Dunque per l'Italia e i Paesi occidentali era venuto il momento che l'URSS e i suoi alleati facessero dei concreti passi avanti sul piano dei "diritti umani". Da questo punto di vista, la Riunione di Vienna sembrò aprirsi con delle novità piuttosto interessanti. L'URSS di Gorbačëv stava cercando di ricostruire un po' la propria immagine dopo i pesanti colpi subiti negli anni precedenti e il palcoscenico offerto dalla CSCE poteva essere utile a questo fine. Nella giornata inaugurale del "seguito" di Vienna, il Ministro degli Esteri sovietico Eduard Ševard-

senza data ma fine ottobre o inizio novembre 1986.

¹⁶⁷ *Ibidem*. Interessante anche ciò che scrive Traxler nel suo rapporto finale, a conclusione dei lavori di Vienna: «All'apertura di Vienna il processo CSCE mostrava [...] il rischio di avvicinarsi sempre più alla realizzazione di quella antica aspirazione sovietica, una Conferenza paneuropea sul disarmo. Garantite le frontiere politiche a Helsinki, mantenute impenetrabili quelle ideologiche dal fallimento di Ottawa e di Berna, tutto il processo CSCE rischiava di ridursi a una pomposa panoplia intesa a decorare e, in parte, a legittimare, una sostanza conforme soprattutto agli interessi sovietici. [...] Di qui la necessità per gli occidentali di riequilibrare il processo restituendo al rispetto dei Diritti Umani e Libertà fondamentali nonché allo sviluppo dei contatti umani, la funzione di elementi costitutivi della sicurezza che l'Atto Finale, su insistenza dell'Occidente, aveva loro assegnata». Cfr. *Relazione dell'Ambasciatore Vieri Traxler indirizzata all'on. Ministro a conclusione della Riunione di Vienna*, gennaio 1989, in F. CRISTIANI (a cura di), *La Riunione CSCE di Vienna (1986-1989). Storia del negoziato e analisi del testo* (il volume è di prossima pubblicazione).

nadze fece importanti dichiarazioni: da un lato, sostenne di volere allineare la politica dell'URSS ai principi stabiliti nel *report* finale di Berna (affossato per volere di Washington) sui ricongiungimenti familiari e i matrimoni binazionali; dall'altro, fu ancora più rilevante la proposta che proprio a Mosca si tenesse, in un prossimo futuro, una conferenza sui diritti umani e sui temi del "terzo cesto"¹⁶⁸. Una novità di cui i diplomatici italiani colsero anche le componenti "tattiche", che andavano nella direzione di ingraziarsi i Paesi euro-occidentali al fine di stimolare rapporti economici ancora più intensi e facilitare così, per Mosca, l'avvio e il consolidamento del proprio programma di riforme¹⁶⁹. E comunque, in sede comunitaria, questa iniziativa fu accolta da tutti con "scetticismo", seppure emerse, specie da parte italiana, l'intenzione di non pregiudicarla, per poterla sfruttare sapientemente¹⁷⁰.

In effetti, l'attitudine sovietica, nei primi mesi dopo l'avvio della riunione di Vienna, mutò solo in alcune macchinazioni "cosmetiche" dal valore meramente pubblicitario (rilascio di dissidenti famosi, come Jurij Orlov e Sacharov, amnistie per i dissidenti, nuova legislazione sugli espatri, impegno a maggiori liberalità nella diffusione di programmi radiofonici occidentali, ecc.). L'unica vera novità era costituita dall'accettazione del confronto sullo stato di attuazione delle disposizioni di Helsinki, cui però i delegati sovietici risposero contrapponendo, come già avevano fatto in passato, ai numerosi addebiti degli occidentali, la negazione da parte di questi di moltissimi diritti sociali ed economici, del diritto "alla vita", criticando il degenerato "imperiali-

¹⁶⁸ V.-Y. GHEBALI, *The Diplomacy of Détente*, cit., p. 26-31.

¹⁶⁹ AFC, Sezione: 2. Attività Istituzionale, 2. Presidenza del Consiglio dei Ministri (1982-1987), Sottoserie 3: Relazioni Internazionali (1983-1987), Sottosottoserie: Consiglio Europeo (1983-1986), f. 5 Londa, 5-6 dicembre 1986 (27 giugno 1985-6 dicembre 1986), sf. 10 Relazioni Est-Ovest (29 novembre 1986-dicembre 1986), *Appunto DGAP Uff. VI (8/B): Rapporti Est-Ovest*, Roma, 29 novembre 1986.

¹⁷⁰ Doc. 12 – *Romano al Ministero degli Affari Esteri: Proposta di Ševardnadze per una conferenza a Mosca sui problemi culturali e umanitari*, Mosca, 15 novembre 1986, in M. BUCARELLI, S. PONS (a cura di), *Andreotti e Gorbačëv. Lettere e documenti 1985-1991*, Roma, 2021, p. 72-74. Si confronti, inoltre, questo documento con: *Relazione dell'Ambasciatore Vieri Traxler indirizzata all'on. Ministro a conclusione della Riunione di Vienna*, gennaio 1989, cit. Per un inquadramento di questa fase e del particolare rapporto tra il segretario del PCUS ed Andreotti cfr. S. PONS, *Andreotti, Gorbačëv e la fine della Guerra fredda (1985-1989)*, in *Ivi*, p. 3-24.

smo culturale statunitense" e molte altre cose del mondo dell'Ovest. Mosca aveva, in realtà, bisogno di prendere tempo per consolidare il nuovo corso della dirigenza e impostare la *perestroika*¹⁷¹. Almeno all'inizio, non era sinceramente intenzionata a fare troppe concessioni in tema di diritti umani, ma solo dare qualche impressione in tal senso o, se no, rifugiarsi nella più volte proclamata "carenza di istruzioni" da parte del governo sovietico. Meglio sarebbe stato rimandare tutto ad un imprecisato futuro. In ciò, consisteva il lancio della Conferenza di Mosca sul "terzo cesto" (ma, come vedremo tra poco, se l'obiettivo era "attendere", fu un grave errore proclamare questa iniziativa). Soprattutto l'URSS puntava a fare avanzare il discorso relativo alla distensione militare, e quindi ottenere, alle migliori condizioni possibili, i due mandati per avviare il disarmo convenzionale: quello dei venticinque partecipanti ai negoziati MBFR¹⁷², che riuniva, sempre nella capitale austriaca, l'assieme dei componenti della NATO e del Patto di Varsavia; e il mandato che doveva provenire dalla stessa Riunione CSCE di Vienna come continuazione della CDE.

L'impostazione occidentale era tutta rivolta a fare avanzare, sì, il processo di distensione multilaterale militare, ma in cambio di sostanziosi avanzamenti sul fronte umanitario. In particolare, si volle concedere l'opportunità all'URSS di organizzare a Mosca una conferenza specifica sul tema, ma in cambio di concessioni rilevanti da inserire nel documento finale. L'idea originaria di questa impostazione fu dell'Italia e fu espressa da Giulio Andreotti in sede comunitaria, al fine di concordare in questo senso un'azione comune europea. L'iniziativa però fu lasciata cadere per volontà del Regno Unito, venendo recepita invece dagli USA, che ne fecero ampio uso, anche a livello bilaterale, e per spingere Mosca ad emettere provvedimenti immediati in senso liberale, soprattutto rispetto ai casi più esecrabili di violazioni in atto di diritti¹⁷³.

¹⁷¹ V.-Y. GHEBALI, *The Diplomacy of Détente*, cit., p. 26-31. Anche: G. DE MICHELIS, *Introduzione*, in F. CRISTIANI (a cura di), *La Riunione CSCE di Vienna (1986-1989)*, cit.

¹⁷² Capodelegazione dell'Italia in questa sede era l'Amb. Paolo Pucci di Benisichi.

¹⁷³ *Relazione dell'Ambasciatore Vieri Traxler indirizzata all'on. Ministro a conclusione della Riunione di Vienna*, gennaio 1989, cit.

Data la complessità delle principali posizioni negoziali a Vienna, fu quindi inevitabile il protrarsi dei lavori oltre il limite del 31 luglio 1987, qual era stata in origine la data di chiusura del “seguito”. In realtà, la Riunione fu attraversata da tutta quella serie di mutamenti innescati dall’evoluzione della politica internazionale e dalla situazione interna dell’URSS e degli altri Paesi dell’Est. Lo stesso positivo dinamismo impresso dalla nuova dirigenza moscovita, soprattutto nei contatti bilaterali con gli USA, fece un po’ preoccupare la diplomazia italiana, alla vigilia della firma del trattato INF del dicembre 1987: si temeva infatti che Gorbačëv volesse esercitare una sorta di *captatio benevolentiae* nei confronti di Washington per privilegiare i rapporti tra superpotenze ed offuscare il dialogo multilaterale, magari cercando di ottenere proprio dagli USA degli sconti, in sede CSCE, sui temi del “terzo cesto”. Come riportato in un documento dell’Ufficio XIII della DGAP del novembre 1987, il significato profondo e la posta in gioco della Riunione di Vienna era il seguente:

[...] saper dare compiuta testimonianza della effettiva capacità di reciproca interazione tra andamento del rapporto bilaterale sovietico-americano e sviluppo di insieme dei rapporti Est/Ovest. Interazione, che al di là delle stesse sue positive implicazioni di compatibilità e sinergia tra bilateralismo e multilateralismo, ha il merito – se realmente praticata nei due sensi – di rendere non conflittuale il dato della peculiare responsabilità internazionale obiettivamente ascrivibile alle due maggiori Potenze con l’evidenza di una crescente domanda dei Paesi medi e minori – di uno, altro, o nessun campo – di spazi per l’esercizio della non meno legittima loro soggettività¹⁷⁴.

I lavori della riunione erano anche in parte ostacolati dalle consultazioni a 23 dei negoziati MBFR, che avrebbero dovuto approvare un mandato per lanciare il disarmo delle forze convenzionali e raccordarsi con gli esiti della CSCE, da cui sarebbe dovuto emergere un mandato

¹⁷⁴ ASPR, b. 355 “NATO/CSCE 1985-1991”, f. Riunione di Vienna sui Seguiti CSCE, novembre 1987, DGAP Uff. XIII: *La Riunione di Vienna sui Seguiti CSCE nella presente congiuntura del rapporto Est/Ovest. Prospettive e condizioni di una sua conclusione*, Roma, 18 novembre 1987.

analogo per la seconda fase della CDE in tema di nuove CSBM. Se ad un successo si fosse finalmente arrivati, la prospettiva era quella di una parziale integrazione tra i due tavoli negoziali. Ma, per ora, anche le trattative sull'equilibrio delle forze convenzionali erano condizionate dai rapporti bilaterali USA-URSS.

Insomma, per fare in modo che la Riunione di Vienna addivenisse a proficui risultati in tutti i campi occorreva che si innescasse una positiva interrelazione tra i negoziati bilaterali USA-URSS, i negoziati di Vienna tra forze NATO e forze del Patto di Varsavia, e i lavori della CSCE. Non era cosa semplice, non solo per l'estrema complessità dei singoli *dossier*, che a questo punto dovevano in qualche misura venire ad armonizzarsi, ma anche perché dinanzi alle prime manifestazioni eclatanti di scuotimento della realtà europea, a partire dall'Est (soprattutto da Polonia e Ungheria), venivano a galla complessi problemi pure nel seno delle alleanze stesse – all'interno del Patto di Varsavia come all'interno dell'Alleanza atlantica – e nel rapporto tra questi raggruppamenti e i vari Paesi N+N. Non è un caso che, a Vienna, tra gli oltre 160 progetti di testo presentati in Plenaria molti erano stati elaborati da combinazioni di Stati non coincidenti coi tre classici aggruppamenti della CSCE (ossia gruppi Est, Ovest e N+N). Né che si delineassero le solite divergenze di vedute fra la Francia e gli USA¹⁷⁵.

Nel corso dell'estate del 1988, dopo un intervento congiunto franco-tedesco, a livello di Ministri degli Esteri, per sollecitare l'avvio a conclusione della Riunione di Vienna, arrivarono da Mosca segnali incoraggianti per il conseguimento di proficui risultati. La bozza finale su cui si lavorò era stata già presentata dagli N+N nel marzo di quell'anno. Le fasi finali della Riunione furono dunque caratterizzate da un intenso lavoro diplomatico, cui componente importante fu anche l'opera di mediazione sovietica intesa a vincere le resistenze di quegli alleati – RDT, Cecoslovacchia, Romania e Bulgaria – che continuavano a manifestare forti resistenze ad accettare di assumersi impegni in materia umanitaria i cui regimi sapevano di non poter rispettare¹⁷⁶.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ G. DE MICHELIS, *Introduzione*, in F. CRISTIANI (a cura di), *La Riunione CSCE di Vienna (1986-1989)*, cit.; *Relazione dell'Ambasciatore Vieri Traxler indirizzata all'on.*

L'avvenuta consegna ai 35 del mandato per il negoziato a 23 (dopo il superamento, in quella sede, di alcune difficoltà greco-turche) permise infine di chiudere la Riunione di Vienna il 19 gennaio 1989¹⁷⁷, con un documento conclusivo molto consistente (50 pagine più 11 allegati), che soprattutto registrava un deciso avanzamento in tutti i settori CSCE. Rappresentava quindi un indubbio progresso rispetto ai risultati dei precedenti documenti di Belgrado e di Madrid¹⁷⁸.

Esso venne salutato perciò come il simbolo di una “svolta” nei rapporti tra Est ed Ovest. Sul piano della sicurezza vennero istituiti e messi in comunicazione fra loro due importanti fori negoziali: quello sulla riduzione delle Forze Convenzionali in Europa (FCE, tra i 23 membri delle due alleanze, per «l'instaurazione di un equilibrio stabile e sicuro, a più bassi livelli, delle forze armate convenzionali») e quello relativa alle misure miranti a rafforzare la fiducia e sicurezza (CBSM, tra i 35 membri della CSCE, col compito di proseguire sulla via tracciata dalla Conferenza di Stoccolma). I lavori di questi “fori” sarebbero iniziati già nel marzo 1989.

Molti avanzamenti furono fatti nell'ambito del II Cesto e di particolare novità fu l'impegno politico assunto da trentacinque Paesi in materia di protezione dell'ambiente. Va ricordato inoltre che nel giugno 1988 era stato raggiunto un accordo di cooperazione tra la CEE e il COMECON. Ma fu soprattutto sul piano delle disposizioni riguardanti i diritti e contatti umani che vi furono le principali novità: oltre ai più ampi riferimenti alla libertà religiosa, alla libertà di associazione, alla libertà di movimento, alla tutela delle minoranze, e alle varie mate-

Ministro a conclusione della Riunione di Vienna, gennaio 1989, cit.; V.-Y. GHEBALI, *The Diplomacy of Détente*, cit., p. 26-31. Molti riferimenti in: MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia, 1988*, Roma, 1993, *passim*. Sul rapporto tra Gorbačëv e il problema dei diritti umani (ivi compresa la questione religiosa) si vedano i saggi pubblicati nel recente: S. PONS, A. ROCCUCCI (a cura di), *I diritti umani e la trasformazione delle culture politiche e cristiane nel tardo Novecento*, Roma, 2021.

¹⁷⁷ Siamo alla vigilia dell'insediamento dell'Amministrazione Bush.

¹⁷⁸ Si veda il discorso di Andreotti del 19 gennaio 1989, a chiusura dei lavori di Vienna, in V. TORNETTA (a cura di), *Verso l'Europa del 2000*, cit., p. 413-419. Per il documento conclusivo di Vienna: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/40881.pdf>

rie del "terzo cesto", si prevedeva la possibilità di ricorrere in caso di violazioni delle medesime alle procedure inserite nel capitolo dedicato alla "Dimensione Umana", una delle maggiori acquisizioni della Riunione di Vienna. In tale capitolo era previsto un meccanismo con il quale i 35 si riconoscevano per la prima volta la facoltà di chiedere e di ottenere da ciascun altro Stato partecipante informazioni su eventuali violazioni di diritti dell'uomo. Sul tema erano inoltre previste tre sessioni di verifica, a Parigi, a Copenaghen e a Mosca¹⁷⁹. Come avrebbe detto Andreotti, a tal proposito: «A Vienna è stata codificata una straordinaria "magna carta" delle libertà fondamentali del cittadino europeo»¹⁸⁰.

Sui risultati complessivi dei negoziati CSCE di Vienna fu Vieri Traxler a riportare le proprie considerazioni:

In primo luogo, ritengo che i risultati possano considerarsi il massimo ottenibile dalla Riunione di Vienna. Se questa fosse un limone direi che ne abbiamo spremuto il sugo [...]. Mi sembra che i risultati riflettano lo stato di evoluzione dei rapporti Est-Ovest; corrispondono al massimo oggi accettabile, almeno in sede di impegni "politici" quali sono quelli CSCE, da parte di alcuni Paesi dell'Est europeo; siano utili ai più avanzati fra i medesimi (Polonia, Ungheria, oggi in parte URSS) per consolidare o portare avanti le evoluzioni interne in corso verso modelli di società più conformi ai Principi dell'Atto Finale; infine pongono le premesse per indirizzare, legittimare, forse facilitare, l'azione delle forze che cercheranno di promuovere l'evoluzione dei regimi mostratisi finora più immobili addirittura retrogradi¹⁸¹.

¹⁷⁹ I risultati del documento conclusivo di Vienna sono ampiamente analizzati in: F. CRISTIANI (a cura di), *La Riunione CSCE di Vienna (1986-1989)*, cit. Analisi presenti anche in: V. BUONOMO, *I diritti umani nel proceso della CSCE*, in V. TORNETTA (a cura di), *Verso l'Europa del 2000*, cit., p. 208-215; V. TORNETTA, *Le prospettive della sicurezza europea dopo Vienna*, in *ivi*, p. 241-250; G. SCHIAVONE, *Aspetti economici della CSCE e dei suoi seguiti*, in *ivi*, p. 179-192. Anche: V.-Y. GHEBALI, *The Diplomacy of Détente*, cit., p. 101-108, 173-184, 224-228, 316-318 e 340-343.

¹⁸⁰ G. ANDREOTTI, *Presentazione*, in V. TORNETTA (a cura di), *Verso l'Europa del 2000*, cit., p. IX.

¹⁸¹ *Relazione dell'Ambasciatore Vieri Traxler indirizzata all'on. Ministro a conclusione della Riunione di Vienna*, gennaio 1989, cit.

Si trattava, insomma, di un documento che soddisfaceva pienamente gli obiettivi di garantire il progresso equilibrato del processo CSCE, ristabilendo e rafforzando la concezione multidimensionale della sicurezza che era già scaturita da Helsinki e che inaugurava un anno, il 1989, che sarebbe stato denso di cambiamenti e trasformazioni epocali. Come rilevato nel 1990 da Gianni De Michelis – che aveva seguito il “seguito” di Vienna in qualità di Vice Presidente del Consiglio –, i risultati di quei dibattimenti avrebbero costituito «un punto di riferimento fondamentale per le forze di opposizione che, di lì a poco, provocheranno la disgregazione degli ultimi regimi totalitari»:

Gli avvenimenti successivi alla conclusione della Riunione di Vienna, hanno reso quest’ultima una sorta di “spartiacque” fra due epoche storiche. Gli impegni politici contenuti nel Documento conclusivo erano infatti di tale portata da rivelarsi del tutto incompatibili con il mantenimento di un’impostazione totalitaria. Certamente, avrebbero potuto essere ignorati, come era avvenuto in passato per le disposizioni di Helsinki e Madrid, ma sarebbe comunque stato più difficile. Del resto lo si è visto subito, allorché la Romania, ancora condizionata dalla ferrea dittatura di Ceausescu, cercò di chiamarsene subito fuori attraverso l’espedito di un’impropria riserva (già ritirata dalle nuove Autorità), o pochi mesi dopo allorché i Governi di Cecoslovacchia, RDT e Bulgaria dovettero arrampicarsi sugli specchi per giustificare il persistere di una sistematica repressione contro la dissidenza interna che violava gran parte degli impegni appena sottoscritti¹⁸².

In conclusione, la CSCE rappresentò per l’Italia uno dei pilastri fondamentali della sua politica estera, accanto a quello costituito dall’Alleanza atlantica e a quello della CEE¹⁸³. Nel quadro della CSCE l’Italia provò a ritagliarsi un ruolo di forte attivismo in ambito paneuropeo, al fine di dare il proprio contributo all’appianamento delle tensioni della Guerra Fredda e alla reintegrazione di un continente, per

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ Così si esprimeva Giulio Andreotti, in: G. ANDREOTTI, *La sicurezza dell’Europa*, in *Affari Esteri*, XX, n. 77, 1988, p. 3-11.

molti versi, artificialmente diviso. E da una situazione maggiormente distesa trarre profitto per rilanciare la propria *Ostpolitik* e farsi interlocutrice occidentale, possibilmente credibile, dei Paesi dell'Est e dalla stessa URSS. Chiaramente, da posizioni imprescindibilmente atlantiste ed europeiste.

Ovviamente, in ogni tappa di verifica che abbiamo analizzato in questo saggio, la situazione internazionale e interna dell'Italia apportò delle sfumature nella concreta definizione del suo atteggiamento. Ma l'approccio di fondo rimase sempre lo stesso: lavorare, anche nei momenti di maggiore tensione, per non rompere uno dei canali più solidi della distensione, pazientemente costruito ad inizio anni '70 e col contributo fondamentale della nostra diplomazia. Non sembra che, all'inizio del 1989, la classe politica italiana fosse pienamente consapevole di quello che stava per accadere all'ordine europeo e mondiale. Forse le speranze, scaturite anche dai risultati di Vienna, superavano di una certa misura le preoccupazioni per il futuro o gli scetticismi¹⁸⁴.

Con Vienna, la CSCE sembrava avere assolto al meglio gli obiettivi che si era prefissata nel 1975 ad Helsinki, ed anche l'Italia aveva saputo giocare al meglio le sue carte all'interno di quella cornice. Ma, per quanto complessi furono tutti i "seguiti" che fin qui abbiamo analizzato, essi ebbero pure il vantaggio intrinseco di fare riferimento, anche all'interno di quei consessi, ai moduli tendenzialmente schematici della Guerra Fredda. Moduli con cui l'Italia della Prima Repubblica aveva imparato molto bene a confrontarsi. Iniziava adesso, invece, proprio nei mesi seguenti all'approvazione del documento di Vienna, una fase di transizione, sconvolgente di tutti gli equilibri fino ad allora conosciuti, in cui l'Italia avrebbe dovuto lottare per non restare marginale, e la CSCE riconfigurare il proprio ruolo, la propria funzione e la propria "identità" nel nuovo e più complicato contesto, secondo le volon-

¹⁸⁴ È interessante notare, a tal proposito, che la fine dei lavori di Vienna coincise con il famoso "caso Romano", uno scontro tra l'Ambasciatore a Mosca, Sergio Romano, con Andreotti e il Presidente del Consiglio di allora, Ciriaco De Mita, causato da una sostanziale disparità di vedute riguardo Gorbačëv e la sincerità e praticabilità del suo riformismo. Lo scontro avrebbe portato alle dimissioni dalla carriera diplomatica dell'ambasciatore. Si veda: S. PONS, *Andreotti, Gorbačëv e la fine della Guerra fredda (1985-1989)*, cit., p. 11-20; S. ROMANO, *Memorie di un conservatore. Il racconto di un secolo nei ricordi di un testimone*, Milano, 2002, p. 193-198.

tà degli Stati partecipanti (che pure sarebbero aumentati), ma in particolare di quelli usciti dalla Guerra Fredda in maggiori e determinanti condizioni di forza. I veri addetti alla costruzione del “nuovo ordine mondiale”¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Sulla politica estera dell'Italia tra il 1989 e il 1992 si veda: A. VARSORI, *L'Italia e la fine della Guerra Fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna, 2013; L. RICCARDI, *L'ultima politica estera. L'Italia e il Medio Oriente alla fine della Prima Repubblica*, Soveria Mannelli, 2014; M. BUCARELLI, *Andreotti, Gorbačëv e la crisi finale dell'Unione Sovietica (1989-1991)*, in M. BUCARELLI, S. PONS (a cura di), *Andreotti e Gorbačëv*, cit., p. 181-206. Si veda anche: A. ARMELLINI, *L'Italia e la Carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa. Storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)*, Napoli, 2022. Sull'impatto della nuova era post-bipolare sulla CSCE, si veda: V.-Y. GHEBALI, *The OSCE in Post-Communist Europe: Towards a Pan-European Security Identity, 1990-1996*, Berna, 2021 (Prima edizione in francese: *L'OSCE dans l'Europe post-communist, 1990-1996*, Bruxelles, 1996).

PARTE SECONDA

L'Italia e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

ITALIA, FEDERAZIONE RUSSA E LA COOPERAZIONE PER LA SICUREZZA 1993-1994

Rosario Milano

1. *La CSCE, l'Italia e la Russia nel mondo post Guerra Fredda*

La nascita dell'OSCE (1° gennaio 1995) costituì il risultato di un lungo percorso che aveva preso avvio con i negoziati che portarono alla firma dell'Atto di Helsinki del 1975. Questo processo che, soprattutto dai vertici dello Stato sovietico, era stato inteso come sanzione definitiva della divisione europea, scatenò dinamiche imprevedibili. La Conferenza istituita dall'Atto finale sarebbe di fatto diventata una dei protagonisti della costruzione dell'ordine internazionale nel dopo Guerra Fredda. Se da un lato la CSCE dovette fare fronte a una inevitabile crisi di identità, d'altro lato questa si ritrovò coinvolta nella gestione delle crisi politiche e dei conflitti legati alla dissoluzione dell'universo socialista. In tale contesto, dal punto di vista dei principi e degli impegni, l'attività dell'Organizzazione risultava imponente, mentre le sue strutture erano ancora ad uno stato embrionale. Furono pertanto gli sviluppi sul terreno a guidare l'evoluzione delle istituzioni della Conferenza, che dal Vertice di Parigi in poi avviarono numerose missioni diplomatiche, anche di lunga durata, per la prevenzione dei conflitti e per la composizione degli stessi¹.

Relativamente allo spazio ex-sovietico, le principali aree di crisi erano costituite dai Paesi Baltici, dal Caucaso e dall'Asia Centrale, caratterizzate dall'esplosione di cinque conflitti armati (Tagikistan, Georgia, Nagorno-Karabakh, Moldavia e Cecenia) e dalla presenza di

¹ In relazione alle attività di diplomazia preventiva poste in essere dalla CSCE a partire dal vertice di Parigi nel 1990: E. GRECO (a cura di), *L'Europa senza muri: le sfide della pace fredda. Un anno di presidenza italiana della CSCE*, Milano, 1995, p. 65-71; 71-74; p. 101-109.

A proposito della transizione della CSCE si vedano le memorie di Mario Sica contenute nel presente volume: M. SICA, *L'evoluzione iniziale dell'OSCE (1993-1997)*. Inoltre: A. ZAGORSKI, *Helsinki 1975. L'Atto finale di Helsinki e l'Unione Sovietica*, *OSCE Magazine*, n. 4, 2010, p. 5.

tre situazioni “politicamente calde” (Ucraina, Estonia e Lettonia). La CSCE non riuscì in quella fase a predisporre attività di *peacekeeping*. La Carta di Helsinki del 1992 aprì alla trasformazione della Conferenza in un’Organizzazione regionale, autorizzandola ad agire in autonomia ovvero attraverso la cooperazione con altre organizzazioni al fine di predisporre l’invio di forze armate di interposizione e favorire la soluzione dei conflitti². La Conferenza prese in considerazione l’avvio di una propria missione di *peacekeeping* nel Nagorno-Karabakh alla fine del 1994, soltanto in seguito alla sottoscrizione di un accordo tra le tre parti, con la mediazione di Russia e Stati Uniti, con questi ultimi determinanti per l’avvio della missione. La Federazione russa aveva invece dispiegato le proprie forze armate in ciascuna delle otto diverse situazioni di crisi a titolo di forza di interposizione tra le parti in lotta, in particolare con l’obiettivo di tutelare le minoranze russofone³.

Con la fine della Guerra Fredda la penisola italiana dovette fare i conti con una nuova dimensione del problema della sicurezza. La crisi

² «Per impedire l’aggressione e la violenza affrontando le cause prime dei problemi e per prevenire, gestire e risolvere pacificamente i conflitti con mezzi appropriati abbiamo ulteriormente sviluppato strutture per assicurare la gestione politica delle crisi ed abbiamo creato nuovi strumenti di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi. Abbiamo rafforzato il Consiglio e il Comitato degli Alti Funzionari (CAF) e concepito i mezzi per assisterli. Le capacità della CSCE nel campo del preallarme saranno rafforzate in particolare dalle attività dell’Alto Commissario per le Minoranze Nazionali di nuova istituzione. Abbiamo provveduto al mantenimento della pace CSCE secondo modalità concordate. Le attività CSCE di mantenimento della pace potranno essere intraprese nei casi di conflitto entro o tra Stati partecipanti per contribuire a mantenere la pace e la stabilità in sostegno di uno sforzo in atto per una soluzione politica. A tale riguardo siamo altresì disposti a cercare, caso per caso, l’appoggio di istituzioni e organizzazioni internazionali, quali la Comunità Europea, la NATO e la UEO, nonché di altre istituzioni e meccanismi, incluso il meccanismo di mantenimento della pace della CSI. Accogliamo con favore la loro buona volontà nel sostenere le attività CSCE di mantenimento della pace, rendendo anche disponibili le loro risorse. Stiamo ulteriormente sviluppando le nostre possibilità per una soluzione pacifica delle controversie». *La CSCE e la gestione del cambiamento*, in *Il Documento di Helsinki (1992)*, punti 19 e 20.

Il documento è consultabile online al seguente indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/d/39533.pdf> (data di ultima consultazione 10 gennaio 2024).

³ E. GRECO (a cura di), *L’Europa senza muri*, cit, p. 74 e p. 147-156.

jugoslava rappresentò per l'Italia un trauma, non soltanto in termini di perdita di sicurezza e di stabilità regionale, ma anche perché il processo di dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia compromise la politica italiana nell'Europa centrale e le iniziative che erano state promosse dal Ministro degli Esteri Gianni de Michelis⁴. In questa particolare congiuntura, le relazioni tra l'Italia e la Federazione russa si fondarono, oltre che sull'imperativo della continuità dei rapporti economici e su convergenti problemi, in materia di transizione politico-economica, sulla gestione delle molteplici e imprevedibili conseguenze che la dissoluzione dell'universo socialista avrebbe prodotto sulla stabilità e la sicurezza continentale⁵. La CSCE rappresentò uno strumento del multilateralismo che l'Italia tentò di valorizzare al fine di evitare di ritrovarsi marginalizzata rispetto alla gestione delle grandi questioni internazionali. L'imperativo, come per tutta l'età repubblicana, era di evitare la creazione di direttori, gruppi di contatto e conferenze internazionali ristrette che avrebbero escluso l'Italia, come di fatto accadde nei Balcani dopo il 1992⁶.

Nel corso del 1993 la convergenza di interessi tra Italia e Russia si tradusse in numerosi scambi di visite ad alto livello politico, nel corso

⁴ Sulla politica estera di De Michelis si veda: V. MASTNY, *Italy and East Central Europe: Dimensions of the Regional Relationship*, New York, 1995; S. NICOLOSI, *Guardando ad Est. La politica estera italiana e i progetti di confederazione danubiana. Prima e dopo il 1947*, Roma, 2013; G. DE MICHELIS, F. KOSTNER, *La lezione della Storia*, Venezia, 2013.

⁵ A proposito della stagione della *Ostpolitik* italiana si veda: B. BAGNATO, *Prove di Ostpolitik. Politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica (1958-1963)*, Firenze, 2003; L.V. FERRARIS, *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma-Bari, 1996, p. 118 e ss; G. PETRACCHI, *L'Italia e la Ostpolitik*, in E. DI NOLFO (a cura di), *La politica estera italiana negli anni Ottanta*, Manduria, 2003.

⁶ «L'idea era che la nuova filosofia pluralistica estesa, dopo la perestroika gorbacioviana, a tutta l'Europa, consentisse una prevenzione e gestione delle crisi grazie a questi incontri e prescindendo da strutture elaborate». M. SICA, *L'evoluzione iniziale dell'OSCE (1993-1997)*, cit. Secondo l'Ambasciatore Luigi Vittorio Ferraris, diversamente dalle aspettative del mondo politico e della diplomazia, da parte dei media e di importanti settori del mondo politico italiani vi era un crescente disinteresse e una certa sfiducia nei confronti della CSCE. L.V. FERRARIS, *Il processo paneuropeo dall'era della Guerra Fredda al Vertice di Budapest*, in E. GRECO (a cura di), *L'Europa senza i muri*, cit., p. 13-29.

delle quali furono affrontate le criticità della transizione politico-economica guidata da Boris El'cin e, quindi, il problema della ricerca della sicurezza in una nuova Europa, «con la Russia e intorno alla Russia»⁷. Il Governo italiano seguì con grande attenzione gli sviluppi interni in Russia nel marzo del 1993, che rischiavano di compromettere lo sviluppo della democrazia e il corso delle riforme. Il vice Primo Ministro russo Vladimir Shumeiko venne ricevuto in Italia per una visita dal 31 marzo al 2 aprile, dove incontrò il Ministro degli Esteri Emilio Colombo e il ministro del Tesoro Piero Barucci. In quell'occasione furono affrontati soprattutto i temi finanziari e i problemi di sviluppo della Federazione, anche in prospettiva della possibile partecipazione della Russia alla dimensione politica dei vertici dei Paesi più industrializzati al mondo. I problemi macroeconomici legati alla ristrutturazione del debito estero e alla stabilizzazione del rublo rappresentavano tra le principali criticità della transizione russa, ma altri problemi, come il rischio di impresa per gli operatori della piccola e media industria, costituivano sfide altrettanto importanti per la Russia. Il sistema economico italiano guardava con enorme interesse alle sfide dell'economia russa. Dal punto di vista dei rapporti bilaterali, dagli incontri tra i ministri italiani e il vice Primo Ministro russo emerse chiaramente la volontà di salvaguardare e sviluppare i rapporti economici di lunga durata tra i due Paesi, con particolare attenzione al tema della partecipazione delle imprese italiane allo sviluppo del Paese nel contesto delle molteplici opportunità schiuse dal processo di privatizzazione⁸.

⁷ *Ivi*, p. 14. Al fine di sviluppare gli strumenti di analisi necessari per elaborare una politica efficace nei confronti della Federazione russa, sostenendone la transizione e l'integrazione all'interno della comunità internazionale, Beniamino Andreatta, Ministro degli Affari esteri del I Governo Ciampi (28 aprile 1993 – 19 aprile 1994), costituì un gruppo di lavoro esterno al Ministero, guidato dai ricercatori dell'Istituto Affari internazionali Ettore Greco e Marco Carnevale.

⁸ Il 2 aprile il vice Primo Ministro Shumeiko si era recato a Milano per incontrare personalità del mondo politico ed economico. In riferimento ai colloqui: «L'occidente – ha osservato il Ministro Colombo a margine dei colloqui – sa che un processo di tale rilievo e complessità richiede la solidarietà dei Paesi industrializzati. Solidarietà che è anche un modo per favorire il processo di riforme democratiche (ANSA)». Il vice Primo Ministro Shumeiko aveva, da parte sua, sottolineato quanto critico fosse il momento che la Russia stava vivendo e come fosse necessario non ritardare gli aiuti. Egli aveva poi ringraziato l'Italia per essere stata la prima ad appoggiare il nuovo corso in

Il 18 e 19 maggio fu invece il Ministro degli Esteri Andrei Kozyrev a visitare Roma. Kozyrev, accompagnato dai vice ministri Vitaly Ciurkin e Sergei Lavrov, incontrò il neo Ministro degli Esteri italiano Beniamino Andreatta e il Presidente del Consiglio Carlo Azeglio Ciampi. Identificato come il principale ispiratore della prima fase della politica russa post-sovietica, *Liberal-Westernising*, in occasione dei viaggi e degli incontri con le autorità dei Paesi occidentali, Kozyrev si sforzava costantemente di rassicurare i partner occidentali della Russia circa la volontà di normalizzare la Federazione nel contesto delle istituzioni internazionali liberaldemocratiche. All'Occidente si chiedeva di continuare a dare prova di solidarietà e di appoggiare la Russia affinché le riforme politiche ed economiche potessero continuare il loro corso⁹.

Nelle dichiarazioni ufficiali il Governo italiano, attento sostenitore del nuovo indirizzo di politica estera del Cremlino, ribadì «il proprio apprezzamento per i positivi contributi forniti dalla Russia alla soluzione di numerosi problemi internazionali e al definitivo superamento della confrontazione Est-Ovest», auspicando che la Russia potesse continuare a fornire un apporto diretto e significativo al rafforzamento della pace nel mondo per mezzo dello sviluppo della collaborazione internazionale in sede ONU e nell'ambito della CSCE¹⁰. Nel corso della riunione dei Ministri degli Esteri e delle Finanze dei Sette Paesi industrializzati (14-15 aprile 1993), Colombo ribadì l'impegno economico dell'Italia in favore della Russia e, quindi, il sostegno al suo inserimento all'interno delle istituzioni internazionali¹¹. Il 7 maggio 1993 il nuovo capo del Governo Carlo Azeglio Ciampi, accompagnato dal ministro Andreatta, ricevette la visita del Segretario di Stato Warren

Russia e per il "ruolo particolare" da essa svolto tramite un «appoggio costruttivo e concreto (ANSA)». *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia: 1993/II*, Roma, 1994, p. 96-97.

⁹ W.H. HILL, *No Place for Russia. European security institutions since 1989*, New York, 2018, p. 104; D. TRENIN, *A study of Russian Foreign Policy from 1992 to 2010*, in N. BUBNOVA (ed.), *20 Years without The Berlin Wall: A Breakthrough to Freedom*, Moscow, 2011, 207 e ss. Si vedano anche: J. MANKOFF, *Russian Foreign Policy. The Return of Great Power Politics*, Lanham, 2009; A. P. TSYGANKOV, *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*, Lanham 2006.

¹⁰ *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia, 1993/II*, cit., p. 33.

¹¹ *Ivi*, p. 41.

Christopher. Secondo quanto riportato dall'allora capo ufficio stampa di Palazzo Chigi, Paolo Peluffo, il viaggio in Europa del Segretario di Stato statunitense prevedeva inizialmente soltanto le visite a Parigi e Bonn. Ciampi fece quindi notare direttamente al presidente Clinton che la scarsa considerazione nei confronti dell'Italia era incompatibile con il ruolo che invece il Paese rivestiva nel contesto della crisi bosniaca e in Somalia. Nel corso del vertice italo-statunitense di Roma del 7 maggio venne affrontato in particolare il tema della strategia da seguire nella crisi bosniaca e dell'atteggiamento da tenere nei confronti della Russia, l'unica che poteva spingere i serbi a un atteggiamento più collaborativo. In occasione del successivo G7 di Tokyo la futura partecipazione della Russia alla dimensione politica dei vertici fu oggetto di discussione tra le potenze economiche mondiali¹². Emerse quindi con evidenza quella che era l'incertezza diplomatica che circondava il destino della Russia. I rappresentanti italiani sostennero invece l'operato di El'cin il quale, peraltro, aveva operato un graduale e costante avvicinamento ai principi e ai valori che caratterizzavano le più grandi potenze industrializzate al mondo. Del resto, nell'ottica di una maggiore integrazione europea, Ciampi e Andreatta, d'intesa con Francia e Germania, spinsero molto nei negoziati con la Russia affinché si desse un seguito al progetto *Partnership for Peace*¹³.

Il 1993 si concluse in maniera drammatica per la Russia. Lo stile di El'cin, il suo personalismo, nonché le sue politiche erano aspramente criticate dalle forze di opposizione, che potevano ormai contare sull'appoggio di numerose testate giornalistiche e su un gran numero di partiti politici che erano sorti all'interno della Federazione. Le potenze occidentali, di fatto, erano più impressionate dai limiti che dai

¹² P. PELUFFO, *Carlo Azeglio Ciampi – L'uomo e il presidente*, Milano, 2007, p. 175 e ss.

¹³ Il *Partnership for Peace* consisteva in un piano di collaborazione tra la NATO e i Paesi dell'ex blocco orientale per rafforzare la sicurezza e la stabilità europea. L'iniziativa era espressione della preoccupazione per la sicurezza della regione e consisteva in una prima risposta alle richieste che provenivano dalle ex repubbliche sovietiche, ma non equivaleva a una promessa di adesione. Il lancio della *Partnership for Peace* venne approvato al vertice dell'Alleanza atlantica del 1° gennaio 1994 a Bruxelles e sottoscritto anche dalla Russia il 22 giugno 1994. Si veda a tale proposito F. BETTANIN, *Putin e il mondo che verrà*, Roma, 2018, p. 152.

risultati delle riforme economiche russe. Tuttavia, il sistema multipartitico russo non assomigliava che lontanamente a quello delle consolidate democrazie liberaldemocratiche. Il passaggio dal monopartitismo a una sostanziale ipertrofia del sistema pluripartitico, se da un lato alimentò le voci critiche nei confronti delle politiche del governo, d'altro lato ebbe l'effetto di allargare la sfera d'azione di El'cin in un contesto partitico estremamente differenziato e, quindi, frammentato. Il presidente russo nominava i suoi uomini di fiducia nei ruoli chiave e si concedeva privilegi e indennità elevate, comportandosi ormai come i leader della vecchia nomenclatura comunista, gli stessi che prima del 1991 il leader russo aveva aspramente combattuto. Nel marzo del 1993 il Soviet supremo russo creò i presupposti della crisi di autunno, decidendo di avviare le procedure per l'*impeachment* del Presidente della Federazione. El'cin rispose immediatamente e indisse un referendum sulla sua linea politica per il 25 aprile 1993. In occasione del voto popolare, il 59 per cento degli elettori esprime la propria fiducia nei confronti del presidente El'cin e il 53 per cento approvò la sua politica economica, anche se almeno la metà dei votanti si esprime a favore di elezioni presidenziali anticipate¹⁴.

A partire da quel momento il presidente russo si pose l'obiettivo di marginalizzare politicamente il Soviet supremo, indire nuove elezioni e proporre una nuova Costituzione russa, al fine di accelerare sul piano delle riforme economiche sotto l'impulso dei decreti presidenziali, aggirando l'opposizione del Parlamento. Il 21 settembre 1993 il Soviet fu sciolto da un Decreto presidenziale, una forzatura ai limiti della sua autorità costituzionale, che tuttavia era giustificata dal fatto che quell'assemblea parlamentare era stata eletta nel 1990, era una istituzione sovietica, e che invece le politiche di riforma adottate dall'amministrazione, e contrastate dal Soviet, erano state approvate dalla popolazione con il *referendum* popolare nell'aprile del 1993. Il Parlamento era pronto ad affrontare la sfida di El'cin. Centinaia di deputati del Soviet supremo si barricarono all'interno della Casa bianca, e Aleksandr Vladimirovič Ruckoj, vicepresidente della Federazione e uno dei capi dell'opposizione, acclamato dalla folla di sostenitori, si proclamò presidente incaricato, generando inevitabilmente l'azione armata da

¹⁴ R. SERVICE, *A History of Twentieth-Century Russia*, cit., p. 533-555.

parte del Presidente in carica. Il 3 ottobre 1993 i carri armati dell'esercito russo assediaronò il Parlamento, costringendo alla resa i parlamentari asserragliati e i loro sostenitori. Gli Stati Uniti, la Germania e gli altri leader europei, concordi sulla necessità di appoggiare il processo di riforma interna della Russia, sostennero apertamente il presidente russo nel suo violento scontro con il Parlamento, che venne vinto facendo ricorso a una dura repressione, con un bilancio di vittime mai accertato con precisione.

I "fatti di ottobre" determinarono un'accelerazione sul piano della transizione economica: alla fine del 1993 i residui controlli sui prezzi dei beni di consumo furono tolti e alla fine dell'anno successivo la privatizzazione, sotto la direzione di Analolij Chubais, aveva ormai determinato che ben due quinti della popolazione lavorativa della Federazione russa erano impiegati in imprese private. Quegli eventi resero percepibile il crescente distacco tra l'élite elciniana e la popolazione travolta dalla *shock therapy*, e costituirono di fatto un inaspettato regalo per gli oppositori, il cui consenso crebbe in maniera esponenziale¹⁵. Il 25 dicembre 1993, un referendum costituzionale ratificò l'adozione della nuova legge fondamentale dello Stato, che accentrò i poteri nelle mani del Presidente a danno delle prerogative della nuova Duma di Stato. Tuttavia, dopo le prime elezioni politiche, El'cin dovette constatare il successo elettorale dei suoi oppositori, dato che la Duma contava soltanto 64 deputati del Partito Liberaldemocratico e ben 103 dello schieramento guidato dal Partito comunista della Federazione russa di Gennady Zjuganov¹⁶. Proprio nel mezzo della crisi politica e istituzionale in Russia, il 2 dicembre 1993, Italia e Federazione russa sottoscrissero un accordo per l'assistenza italiana allo smantellamento delle armi nucleari della Federazione russa, accordo che prevedeva il monitoraggio ambientale e sanitario al fine di garantire la protezione del personale addetto. L'assistenza fornita dall'Italia avrebbe avuto una

¹⁵ Si veda a proposito: A. ANDERS, *Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed in Russia*, in *Social Research*, n. 1, 2009, p. 1-28; A. ASLUND, *How Russia became a Market Economy*, New York, 1995, p. 188-198, 235-265; B. ELTSIN, *Diario del presidente*, Milano, 1994, p. 241 e ss.

¹⁶ R. SERVICE, *A History of Twentieth-Century Russia*, London, 1997, p. 533-555; R. SAKWA, *Russian politics and society*, cit., p. 136.

durata di tre anni, per un valore globale di dieci miliardi di lire. Le aziende italiane spingevano per avere un accesso privilegiato al neocapitalismo “deregolamentato” russo, nella speranza di intrecciare affari con quella che si affermava come l’oligarchia economico-finanziaria. Se nel mese di dicembre del 1992, erano soltanto 18 le aziende di stato privatizzate in Russia, a marzo dell’anno successivo il numero era salito a 582 e nel luglio 1993 erano già 2418 le aziende di stato russe diventate imprese private.

Il piano dei rapporti bilaterali, gli interessi economici di cui si è detto, giocarono un ruolo rilevante nel determinare l’attenzione dell’Italia nei confronti del consolidamento della posizione della Federazione russa all’interno della comunità internazionale. Il Governo italiano tentò di svolgere una funzione di cerniera puntando, come visto, sulla inclusione attiva della Russia all’interno della comunità internazionale attraverso lo sviluppo della *Partnership for Peace*, la partecipazione della Federazione russa alla dimensione politica del G7 e la collaborazione con Mosca all’interno della CSCE¹⁷.

2. L’Italia e la presidenza della CSCE

Era stato De Michelis, secondo l’Ambasciatore Ferraris, ad avere fortemente voluto la presidenza italiana della CSCE. La quarta Riunione del Consiglio della CSCE a Roma, dal 30 novembre al 1° dicembre 1993, venne caratterizzata dalla profonda e diffusa preoccupazione per il proliferare delle minacce alla pace e alla stabilità e il perdurare di crisi, violenze diffuse e scontri armati in Europa, nel Caucaso e in Asia Centrale. In particolare, la gestione dei conflitti armati nei territori dell’ex URSS pose la Conferenza di fronte al problema delle cosiddette operazioni di *peacekeeping* condotte dalla Comunità degli Stati Indipendenti in Moldavia, Georgia (Ossezia del Sud, Abkhazia) e in Tagikistan, nonché il problema costituito dalla presenza delle Forze Armate russe nei Paesi Baltici¹⁸. Nell’ottobre 1993, attraverso un *memo*

¹⁷ A tale proposito si veda: P. CALAMIA, *L’apertura politica del G7 alla Russia* (Napoli, 1994), in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n. 4, 1994, p. 499-520.

¹⁸ La Russia intervenne a sostegno del governo di Dushanbe, nelle regioni seces-

randum sul rafforzamento dell'efficacia della CSCE, il Ministro degli Affari Esteri russo Andrei Kozyrev propose di riconoscere alle forze di *peacekeeping* della CSI lo *status* ufficiale di forza di pace nel contesto delle attività della CSCE. In quella fase la dirigenza russa stava di fatto sforzandosi di ottenere un simile riconoscimento del ruolo della CSI sia da parte della CSCE, sia, in maniera prioritaria, da parte delle Nazioni Unite. Nell'ottobre 1993, a nome della CSI, fu il Kazakistan a chiedere all'ONU di riconoscere le forze di difesa della CSI in Tagikistan come forze di pace delle Nazioni Unite. Nel marzo del 1994 il Ministro degli Esteri russo Andrei Kozyrev ottenne che alla CSI fosse concesso lo *status* di osservatore presso l'Assemblea Generale, ma il Segretario Generale Boutros-Ghali, durante una sua visita in Russia nel successivo mese di aprile 1994, chiarì che non era in discussione il possibile riconoscimento dello *status* di "caschi blu" alle forze di pace della CSI dispiegate nei contesti bellici. Del resto, per la dirigenza moscovita questa era una sfida strettamente intrecciata al più vasto problema del consolidamento della stessa Confederazione degli Stati Indipendenti¹⁹.

sioniste della Georgia, in Abkhazia e in Ossezia del Sud, e in Moldavia. A proposito del ruolo che in questi contesti bellici venne ricoperto dalla CSCE, in stretto contatto con il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, si veda: E. GECO (a cura di), *L'Europa senza muri*, cit., p. 139-146.

¹⁹ Fondata l'8 dicembre 1992 in seguito alla firma dell'accordo tripartito di Minsk (Russia, Bielorussia, Ucraina), la CSI comprende 12 Stati membri, in sostanza tutte le Repubbliche dell'URSS ad eccezione dei tre Stati baltici. Gli strumenti di sicurezza adottati nel quadro della CSI comprendono principalmente l'accordo di Kiev del 20 marzo 1992 sui gruppi di osservatori militari e di forze collettive di mantenimento della pace nella CSI. Nel maggio 1993 furono prese due decisioni fatali che cambiarono il carattere della CSI. La prima è stata quella di creare un Esercito russo la seconda quella di creare un sistema di sicurezza regionale sotto l'egida della CSI subordinata alla politica e agli interessi della Russia, il trattato di Tashkent sulla sicurezza collettiva del 15 maggio 1993. La CSI divenne uno dei primi ambiti all'interno del quale emerse il conflitto chiave del periodo post-sovietico. La Federazione russa e l'Ucraina interpretavano in maniera diversa il suolo della comunità: per la Federazione era lo strumento per preservare e restaurare l'egemonia russa, mentre per Kiev e i suoi alleati la Comunità degli Stati Indipendenti avrebbe dovuto facilitare e accompagnare la separazione, con vantaggi per entrambe le parti. Infatti, anche per l'Él'cin, almeno in origine, la nascita della CSI avrebbe favorito la separazione a vantaggio degli interessi della transizione russa. Nonostante le difficoltà che derivavano da questa divergenza di obiettivi

Kozyrev chiedeva in sostanza di «concedere uno status ufficiale, nell'ambito della CSCE, alle forze di pace della Russia e della Comunità degli Stati Indipendenti» mediante decisioni caso per caso o mediante l'introduzione di una disposizione generale che avrebbe dovuto essere adottata dal Consiglio dei Ministri²⁰. Al netto delle motivazioni di ordine strategico e politico, sul piano pubblico Mosca adottava due giustificazioni al riguardo della propria richiesta di un mandato CSCE per le forze d'intervento della CSI. In primo luogo, le operazioni militari poste in essere avevano avuto l'obiettivo e l'effetto di porre fine agli scontri armati e di garantire un ritorno alla stabilità in una zona che era di competenza della CSCE. Del resto, la Dichiarazione di Helsinki del 1992 aveva espressamente ammesso la possibilità di affidare anche alla CSI le funzioni di *peacekeeping* al fine, appunto, di «sostenere il mantenimento della pace nella regione della CSCE»²¹. In se-

e, quindi, il conflitto incipiente tra i due principali Stati membri dell'Organizzazione, la CSI iniziò a guadagnare terreno tra il 1993 e il 1994, quando anche la Georgia e l'Azerbaijan furono «costrette» ad aderire all'Organizzazione. A tale proposito si veda: A.V. KOZHEMIKIN, R.E. KANET, *Russia and its Western Neighbours in the "Near Abroad"*, in A.V. KOZHEMIKIN, R.E. KANET (ed.), *The Foreign Policy of the Russian Federation*, London 1997, p. 28-48; A. MELVILLE, T. SHAKLEINA (ed.), *Russian Foreign Policy in Transition. Concepts and Realities*, New York, 2005, pp. 3-12; A. SHEEHY, *The CIS: A Progress Report*, in *RFE/RL, Research Report*, n. 28, September 25, 1992, p. 1-6; R. SAKWA, *Russian politics and society*, cit., p. 428-30.

²⁰ «In quel periodo, anche a seguito del dibattito sull'impiego "fuori area" delle capacità militari dell'Alleanza, venne creato un gruppo ad hoc sulla cooperazione nel *peacekeeping* che operò per alcuni anni nell'ambito del Consiglio di Cooperazione della NATO con la piena partecipazione della Russia». Questa citazione è tratta dalla prefazione di Lamberto Zannier contenuta nel presente volume. Si veda inoltre: F. BETTANIN, *Putin e il mondo che verrà*, cit., p. 149; S. CROW, *Russia Promotes the CIS as an International Organization*, in *RFE/RL Research Report*, n. 11, 18 March 1994, p. 33-38.

²¹ «La CSCE potrà beneficiare delle risorse e dell'eventuale esperienza e competenza delle organizzazioni esistenti quali la Comunità Europea, la NATO e l'UEO e potrebbe pertanto chiedere ad esse di mettere a disposizione le loro risorse al fine di sostenerla nella realizzazione di attività di mantenimento della pace. La CSCE potrà altresì richiedere ad altre istituzioni e meccanismi, incluso il meccanismo di mantenimento della pace della Comunità di Stati Indipendenti (CSI), di sostenere mantenimento della pace nella regione della CSCE». *Dichiarazioni di Helsinki (10 luglio 1992)*, Capitolo III, punto 52.

condo luogo, le autorità moscovite insistevano anche sulle implicazioni economiche del dispiegamento delle forze di *peacekeeping*: i costi dell'intervento sostenuti dalla Russia, senza il concorso istituzionale del Paese della CSCE, rischiavano di pesare sulla transizione russa. La Federazione russa si trovava a suo dire costretta a svolgere un'attività con la quale aveva poca esperienza e per la quale era drammaticamente impreparata, evidentemente con scarso aiuto da parte della comunità internazionale²².

Alcuni dei Paesi partecipanti, come l'Italia, sembrarono accogliere con relativo favore tale idea che, ai loro occhi, offriva il vantaggio di consentire alla CSCE di esercitare un certo livello di controllo sulla politica russa. Durante la sessione di Roma il Consiglio dei Ministri della CSCE, all'interno del generale dibattito circa l'ulteriore sviluppo delle capacità della Conferenza nella prevenzione dei conflitti e nella gestione delle crisi internazionali, affrontò anche il tema posto dalla proposta Kozyrev. Al termine delle discussioni, il Consiglio decise quindi di avviare un dibattito al fine di prendere in considerazione, caso per caso e a condizioni specifiche, l'istituzione di accordi di cooperazione CSCE al fine, tra l'altro, di garantire che il ruolo e le funzioni della forza militare di terze parti in una zona di conflitto fossero coerenti con i principi e gli obiettivi della Conferenza²³. In termini vaghi,

Il documento è consultabile online al seguente indirizzo:

<https://www.osce.org/files/f/documents/1/d/39533.pdf> (data di ultima consultazione 10 gennaio 2024).

²² Secondo una dichiarazione congiunta dei ministeri degli Affari Esteri e della Difesa della Federazione russa, le spese relative alle operazioni di mantenimento della pace russe, limitatamente al periodo compreso tra il giugno 1993 e il marzo 1994, sarebbero state pari a circa 26 miliardi di rubli. V.-Y. GHEBALI, *The OSCE in Post-Communist Europe: Towards a pan-European Security Identity 1990-1996*, Bern, 1996, Vol. II, p. 248.

²³ «II. Ulteriore sviluppo delle capacità della CSCE nella prevenzione dei conflitti e nella gestione delle crisi 1. I Ministri hanno sottolineato l'importanza di proseguire attivamente le discussioni avviate dal CAF (Comitato Senior Officials) sull'ulteriore sviluppo delle capacità della CSCE nella prevenzione dei conflitti e nella gestione delle crisi. 2. I Ministri hanno concordato che la CSCE potrebbe esaminare, caso per caso e in condizioni specifiche, l'istituzione di accordi di cooperazione CSCE al fine, fra l'altro, di assicurare che il ruolo e le funzioni di una forza militare di una parte terza in un'area di conflitto siano coerenti con i principi e gli obiettivi della CSCE. 3. I Ministri

utilizzando formule indefinite, la CSCE apriva al dibattito in merito al relativo ruolo che le Forze Armate di terze parti, in particolare della CSI, avrebbero potuto ricoprire nel contesto della stessa Organizzazione. Di fatto, l'espressione "forza militare di terze parti" fu concordata per evitare di menzionare esplicitamente la Russia o la CSI. Il Comitato permanente della CSCE avrebbe dovuto studiare e mettere a punto tutti i dettagli pratici necessari per la sottoscrizione degli accordi multilaterali che, caso per caso, avrebbero dovuto permettere l'intervento delle Terze parti²⁴.

3. I rapporti tra Roma e Mosca nel 1994

All'interno di questo complesso negoziato l'Italia tentò di favorire una convergenza tra gli interessi della Russia e dei Paesi partecipanti della CSCE. Il Primo Ministro russo Viktor Chernomyrdin giunse nella capitale italiana per una visita di due giorni il 27 gennaio 1994. Il Primo Ministro Chernomyrdin ebbe intensi colloqui con il Presidente del Consiglio Ciampi, il quale, in primo luogo, sottolineò l'importanza

hanno dato mandato al CAF e al Comitato Permanente di elaborare ulteriormente le condizioni e le necessarie disposizioni per possibili accordi CSCE di tale natura. Nell'adempimento di questo compito, essi terranno presenti le proposte esaminate dal CAF e saranno, fra l'altro, guidati dai principi e dalle considerazioni seguenti, essenziali per gli accordi CSCE nonché per le attività di una forza militare della parte terza: rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale; consenso delle parti; imparzialità; carattere multinazionale; chiarezza del mandato; trasparenza; legame completo con un processo politico di soluzione dei conflitti; piano per un ritiro ordinato». Si veda: *La CSCE e la nuova Europa – La nostra sicurezza è indivisibile. Decisioni della Quarta Riunione del Consiglio*, Roma 1993, p. 8.

²⁴ I criteri elencati erano: il rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale dello Stato che ospita la forza militare terza, il consenso delle parti coinvolte nel conflitto, imparzialità della forza, la composizione multinazionale della forza, il suo funzionamento sulla base di un mandato chiaro, la trasparenza delle attività della forza, l'istituzione di un "legame integrale" tra la ragion d'essere della forza e un processo politico per la risoluzione dei conflitti e, infine, le disposizioni relative a un piano per il "ritiro ordinato" della forza.

V.-Y. GHEBALI, *The OSCE in Post-Communist Europe: Towards a pan-European Security Identity*, cit., p. 249.

di una stretta cooperazione tra Italia e Russia sul piano della diplomazia multilaterale, poiché entrambi i Paesi ritenevano di dovere svolgere un ruolo attivo nella costruzione del nuovo ordine europeo e mondiale nel post Guerra Fredda. Al riguardo, il presidente Ciampi ed il Primo Ministro Chernomyrdin ribadirono l'importanza prioritaria del rispetto dei principi dell'Atto finale di Helsinki e affermarono la necessità che le relazioni nel continente europeo si sviluppassero in armonia con gli impegni assunti nel contesto della CSCE. Il Primo Ministro Chernomyrdin, in quella occasione, assicurò il sostegno della Russia alle azioni che l'Italia avrebbe intrapreso nella sua qualità di presidente di turno della CSCE. Le autorità italiane sottolinearono nuovamente la particolare importanza dell'iniziativa *Partnership for Peace*, che entrambi i Paesi auspicavano potesse contribuire al rafforzamento della stabilità in Europa in vista della creazione di un unico sistema collettivo di sicurezza continentale nel quadro della CSCE. Sul piano dei rapporti bilaterali, il Presidente del Consiglio e il Primo Ministro russo registrarono la grande stabilità e articolazione delle relazioni esistenti tra Italia e Russia, frutto di una lunga e ricca tradizione di contatti. Da parte italiana fu ribadita la piena disponibilità ad agire concretamente per contribuire al rafforzamento della democrazia in Russia, nell'interesse del benessere e della prosperità del popolo russo. Attenzione particolare venne inoltre riservata alla conclusione di un accordo bilaterale di ristrutturazione del debito estero ex-sovietico, sulla base delle intese che erano state raggiunte dai Paesi del G7 nel corso del 1993. I due Primi Ministri in quella circostanza firmarono anche alcuni documenti bilaterali, che confermavano l'ottimo livello e le promettenti prospettive delle relazioni tra i due Paesi, come provato dalla precedente conclusione di un importante accordo tra l'ENI e la società russa Gazprom²⁵.

In quei mesi l'Italia stava segnando la via di una rinnovata cooperazione energetica con Mosca. Gli interessi dell'ENI in Russia registrarono un importante successo nel 1992. In quell'anno ci fu la prima firma dell'accordo tra Gazprom e Tragaz (Consorzio Snamprogetti/Nuovo Pignone) sulla fornitura di macchinari e attrezzature per l'ammodernamento della rete dei gasdotti russi, accompagnata dalla

²⁵ *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia: 1994*, Roma, 1994, p. 236.

revisione del contratto di approvvigionamento, prevedendo una quantità aggiuntiva di forniture di gas naturale pari a 5,5 milioni di metri cubi a partire dal 1995-1996²⁶. Il 6 dicembre 1993 divenne operativo il finanziamento di circa 2.700 miliardi di lire a favore della Gazprom organizzato da Mediocredito Centrale, Banca Commerciale Italiana e West Merchant Bank di Londra. La convenzione finanziaria di durata di 13 anni e mezzo riguardava proprio il contratto firmato da Tragaz e Gazprom. L'operazione aveva inoltre l'indubbio vantaggio di valorizzare l'impresa pubblica del Nuovo Pignone, la cui privatizzazione, assieme a quella del Credito Italiano, costituiva uno dei grandi obiettivi del piano di privatizzazioni dell'esecutivo Ciampi. Per il governo e per il gruppo ENI la privatizzazione del NP costituiva l'operazione più consistente tra tutte quelle fin allora programmate. La determinazione da parte dell'Italia a stabilire rapporti sempre più intensi con la Russia, l'impegno a sostegno dell'opera di trasformazione politica, economica e sociale condotta dagli uomini di El'cin, derivava dalla convinzione che una Russia stabile e democratica avrebbe costituito un fattore fondamentale per gli assetti mondiali e per la stabilità dell'Europa. A tal fine, ad esempio, il Governo italiano avrebbe continuato in quei mesi ad impegnarsi attivamente per rendere possibile la partecipazione della Russia alla dimensione politica del G7, in vista del Vertice di Napoli. La dimensione economico-finanziaria avrebbe continuato a rappresentare, come in passato, l'ambito più importante delle relazioni bilaterali italo-russe. Due sistemi economici che, ovviamente, per motivi diversi si ritrovarono ad affrontare gravi problemi macroeconomici e sfide importanti per il loro futuro, come il processo di privatizzazione delle aziende pubbliche. In relazione ai legami nel settore idrocarburiifero, i contratti sottoscritti offrivano alla Russia il vantaggio di garantirsi vendite costanti nel medio periodo e all'Italia l'import di gas naturale a prezzi vantaggioso. Una convergenza di interessi tra due economie con difficoltà comuni ma che avevano prospettive future, speranze

²⁶ S. LABBATE, *Alla canna del gas russo. Origine e storia di una dipendenza*, Torino, 2023, p. 150; S. GRAZIOLI, *Gazprom. Il nuovo impero*, Roma, 2010. L'accordo firmato da Gazprom, dalla banca russa Rosvneshtorgbank e dall'ENI costituiva, secondo quanto evidenziato, un ulteriore rafforzamento della collaborazione industriale e tecnologica tra il gruppo ENI e la Federazione russa.

molto diverse: mentre l'Italia si apprestava ad intraprendere il cammino della moneta unica, a costo di enormi sacrifici fiscali da parte dei contribuenti, la Federazione russa dovette invece fare i conti con le conseguenze della dissoluzione di quell'area economica sovietica dominata dal rublo²⁷.

Il 9 e il 10 marzo 1994, il Ministro degli Esteri Andreatta si recò a Mosca prima di proseguire per Tallinn e Vilnius, dove avrebbe dovuto affrontare, in qualità di Presidente in esercizio dalla CSCE, il tema del ritiro delle Forze Armate russe dalle repubbliche baltiche. Il presidente El'cin celebrò, in occasione dell'incontro con il Ministro degli Esteri italiano, la collaborazione di successo tra l'Italia e la Federazione nel campo della politica, dell'economia, in ambito umanitario e tecnico-scientifico, sottolineando soprattutto che «quello che suscita la nostra ammirazione è che la dirigenza italiana interpreta la partnership tra la Russia e i Paesi occidentali nel vero senso della parola»²⁸. Come visto, il sostegno attivo all'ipotesi del coinvolgimento della Russia nel G7, costituiva allora un riferimento costante della politica italiana. A Mosca Andreatta tornò sul tema, affermando che una maggiore partecipazione della Russia al Vertice del G7 di Napoli, avrebbe potuto portare «passo dopo passo» all'ingresso del suo Paese al Vertice dei Paesi più industrializzati²⁹. L'auspicio era di giungere a una grande intesa tra Italia e Russia che potesse manifestarsi nei principali fori multilaterali per affrontare le presenti sfide alla stabilità ed alla sicurezza internazionale

²⁷ A proposito dei rapporti economici tra Federazione russa e Italia si rimanda a due opere: G.P. CASELLI, *La Russia nuova. Economia e storia da Gorbacëv a Putin*, Milano, 2013; V. KOLOMIEZ, *Il Bel Paese visto da lontano. Immagini politiche dell'Italia in Russia da fine Ottocento ai giorni nostri*, Manduria (Ta), 2007.

²⁸ *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia: 1994*, cit., p. 238.

²⁹ In qualità di Presidente in esercizio della CSCE, il ministro Andreatta dovette negoziare il ritiro delle forze armate russe dai territori dei Paesi Baltici di nuova indipendenza, ritiro che si sarebbe completato definitivamente, con la partenza dei contingenti russi da Lettonia e Estonia, il 31 agosto 1994, dopo la sottoscrizione di accordi bilaterali tra Russia e Lettonia (aprile 1994) e tra Russia ed Estonia (luglio 1994). Posto dinnanzi alle pressioni politiche e diplomatiche dei Paesi baltici e degli Stati Uniti, che spingevano per un ritiro unilaterale e incondizionato, il ministro Andreatta dichiarò: «Il nostro cuore batte con i baltici», «ma i baltici devono capire che è loro interesse mantenere buoni rapporti con Mosca, evitando un regresso politico in Russia». E. FRANCESCHINI, *Eltsin al tavolo dei grandi*, in *La Repubblica*, 11 marzo 1994.

e di un nuovo accordo sulla protezione degli investimenti che succedesse a quello italo-sovietico del 30 novembre 1989.

Di fatto, soprattutto a partire dalla primavera del 1994, l'Italia insistette in maniera più decisa sul tema dell'avvicinamento della Russia. In maniera entusiastica il neo Ministro degli Esteri Antonio Martino salutò la firma da parte della Federazione russa dell'accordo quadro previsto dal *Partnership for Peace*: «Desidero sottolineare il significato del fatto che domani la Russia aderirà a questo programma, con il ruolo e con il peso che le spettano. È quanto l'Italia ha perseguito in questi mesi»³⁰. Il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, dopo aver ospitato El'cin a Napoli in occasione del G7, visitò Mosca tra il 13 e il 15 ottobre 1994. Berlusconi, accompagnato dal Ministro degli Esteri Antonio Martino, si recò in Russia con l'obiettivo di «approfondire e precisare» la partecipazione della Russia al G7 e per firmare il Trattato di amicizia e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Federazione russa. La visita di Berlusconi costituì di fatto l'evoluzione naturale delle relazioni italo-russe dopo il successo del vertice di Napoli, nel corso del quale i rappresentanti dei due Paesi avevano dato seguito al negoziato relativo al Trattato di amicizia con la Russia. Il 14 ottobre Berlusconi e El'cin firmarono l'accordo, salutato dalle parole del leader di Forza Italia di cui riportiamo un estratto:

Siamo convinti che il ruolo della Russia nell'ambito internazionale sia un ruolo importantissimo, siamo convinti che la Russia debba svolgere un ruolo anche per quanto riguarda il Consiglio d'Europa, siamo convinti dell'enorme importanza che si trovi una sistemazione opportuna alle aree dei Paesi facenti parte dell'ex impero sovietico. Credo, quindi, che il fare quello che è nelle nostre possibilità, per aiutare questo processo di trasformazione economica e di rafforzamento di quella che è una giovane democrazia, sia un qualche cosa che incombe su di noi come dovere nell'interesse nostro e di tutti. Questi sono stati i presupposti con cui abbiamo iniziato a collaborare con il Governo della Federazione russa, con una forte volontà di collaborazione politica

³⁰ Si veda: *Dichiarazioni del Ministro degli Esteri on. Martino alla Commissione Affari Esteri della Camera dei Deputati*, 21 giugno 1994, in *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia: 1994*, Ministero Affari Esteri, Roma 1994, p. 140.

nell'interesse politico generale e di collaborazione economica, tenendo presenti le ragioni della politica e quelle dell'economia. Va da sé ricordare che anche un sano egoismo ci porta nella stessa direzione, perché questo mercato, di circa 150 milioni di persone, rappresenta, ove si rivelasse un mercato di consumatori capaci di investire e di spendere, un rafforzamento anche della nostra capacità di esportazione. Abbiamo l'orgoglio di ritenere che su certi prodotti l'Italia recita sempre un ruolo protagonista e, quindi, guardiamo a queste situazioni anche come a situazioni reali di mercato, che si possono favorevolmente sviluppare per noi. Queste sono le linee generali della nostra azione qui; aggiungo che siamo stati accolti in una maniera straordinaria, con grande calore ed attenzione e questo non fa che confermarci nella volontà che ci ha portato qui³¹.

Il leader italiano sottolineò dunque la rilevanza degli interessi economici e di un ruolo importante della Russia all'interno della comunità internazionale, rimarcando quelle che erano le grandi speranze per l'Italia in Russia. L'11 ottobre 1994, a due giorni dal viaggio del Presidente del Consiglio italiano, il valore della moneta russa crollò in maniera vertiginosa, in quello che venne definito il "martedì nero" del rublo. A fine giornata un dollaro era stato scambiato con 3.926 rubli, mentre il giorno prima il tasso di cambio era stato di 3.081 rubli per un dollaro. La svalutazione sarebbe diventata una grande occasione per attività speculative da cui trassero beneficio soprattutto i nuovi oligarchi russi e solo grazie all'intervento massiccio della Banca Centrale russa venne bloccata l'emorragia. Il Cremlino accusava le opposizioni di avere generato la crisi inondando il mercato russo di riserve di rubli controllati dagli ex agenti del KGB, quindi riteneva che il crollo della moneta fosse il prodotto di una speculazione politica ed economica. In realtà la crisi aveva ragioni molto profonde da ricercare nel modello della transizione post-sovietica, ma costituì certamente un fattore destabilizzante in quelle settimane di ottobre, incidendo sul clima della visita del Presidente del Consiglio italiano Silvio Berlusconi.

³¹ Visita del Presidente del Consiglio on. Berlusconi (Mosca, 13-15 ottobre) in *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia: 1994*, Ministero Affari Esteri, Roma 1994, p. 239 e ss.

L'Italia, soprattutto per effetto delle importazioni di prodotti energetici, poteva vantare il ruolo di secondo partner della Federazione russa, alle spalle della Germania, sbilanciamento che le imprese italiane intendevano in parte colmare per mezzo dell'esportazione di beni di consumo a basso costo che permettessero, quindi, di contribuire al raggiungimento dell'obiettivo del gruppo di El'cin di allargare la base del consumo interno. L'Italia non poteva tuttavia vantare all'interno della Russia un peso politico che riflettesse quello che era lo stato dei rapporti economici tra Italia e Russia, al contrario furono le iniziative economiche, l'interesse del mondo economico italiano per la Russia che sostanzialmente determinarono, come sempre in Italia, una maggiore attenzione da parte del mondo politico e diplomatico. I risultati dal punto di vista politico furono di poca rilevanza, e lo stesso mondo russo in quei mesi guardava con più interesse a partner come il Regno Unito piuttosto che all'Italia, come dimostra l'enorme attenzione suscitata, soprattutto tra i nostalgici dei Romanov, per la visita di Sua Maestà la Regina Elisabetta II a partire dal 17 ottobre 1994. La rinnovata «capacità di dialogo della diplomazia» da parte italiana rivendicata da Silvio Berlusconi restava, in realtà, una mera dichiarazione di fede³².

La particolare predisposizione dell'Italia rispetto a Kozyrev esprimeva la dimensione dei diffusi e promettenti interessi economici sul piano dei rapporti bilaterali, ma era anche espressione dell'indirizzo imposto da De Michelis alla politica estera italiana, quindi, della volontà da parte italiana di giocare un ruolo attivo nell'Europa balcanica-danubiana. Per mezzo della CSCE e della collaborazione con la nuova Russia, il governo di Roma sperava di prendere parte alla nascita di un sistema di coordinamento regionale, all'interno del quale l'Italia avrebbe dovuto giocare il ruolo di potenza "responsabile" nei Balcani. Salvaguardare un certo livello di cooperazione con Mosca offriva il vantaggio di potere esercitare un certo grado di controllo sull'evoluzione della politica interna ed estera della Federazione russa. Per tenere legata la Russia all'Occidente era necessario dare vittorie simboliche alla dirigenza russa guidata ancora da El'cin, consentendo a questi

³² Presidente del Consiglio on. Berlusconi alla Camera dei deputati (16 maggio – Resoconto stenografico), *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia: 1994*, Roma, 1994, p. 109.

di respingere le accuse rivolte dalle forze di opposizione interna e consolidare la democrazia. Malgrado gli sforzi da parte italiana, alla fine del 1994 all'interno della CSCE non era immaginabile raggiungere il consenso necessario per legittimare il ruolo della CSI nelle operazioni di mantenimento della pace³³. Determinante fu il diffuso, feroce – e fondato – sospetto nei confronti della Russia e della sua politica estera. Le posizioni di Turchia, Stati Baltici, Ucraina, Norvegia, Repubblica Ceca di fatto resero insostenibile l'idea di un compromesso. I Paesi preoccupati dall'ipotesi di legittimare il ruolo della Federazione russa, guidati dalla Turchia, intendevano vincolare l'intervento russo a uno stretto controllo da parte dell'Organizzazione in merito sia alla composizione delle forze armate definite Terze parti, e sia al grado di controllo che gli organismi della CSCE avrebbero avuto sull'attività di queste. Per comprendere la posizione turca è necessario, del resto, considerare la situazione nel Nagorno-Karabakh. Il governo azero, sostenuto da Ankara, aveva assunto una posizione intransigente rispetto all'intervento armato da parte di terze forze nella regione, soprattutto al fine di evitare di legittimare l'occupazione armena e la richiesta da parte delle autorità del Nagorno-Karabakh di un riconoscimento quale parte in causa del conflitto. Il rischio a parere di Baku era quello di replicare la situazione cipriota, pertanto il governo azero chiedeva che le forze di interposizione inviate nella regione dipendessero esclusivamente dalla CSCE, avessero un mandato limitato e non fossero armate. La Russia condizionava invece la costituzione di una forza di pace CSCE alla evoluzione istituzionale della Conferenza: non essendo ancora diventata un'Organizzazione internazionale, la CSCE non era legittimata a compiere le operazioni di pace previste, ad esempio, nel Nagorno-Karabakh. Una posizione che di fatto era espressione della delusione russa per i piani di allargamento e la mancata evoluzione della CSCE³⁴. Al contrario, il governo della Federazione russa riteneva

³³ V.-Y. GHEBALI, *The OSCE in Post-Communist Europe: Towards a pan-European Security Identity*, cit, p. 249; L.V. FERRARIS, *Il processo paneuropeo dall'era della Guerra Fredda al Vertice di Budapest*, in E. GRECO (a cura di), *L'Europa senza i muri*, cit., p. 13-29.

³⁴ Il ministro Martino, che accompagnò il Presidente del Consiglio Berlusconi in Russia, fu decisivo nel portare la Russia ad accettare il principio del coordinamento con la CSCE e il Gruppo di Minsk. Alla fine la mediazione offerta dalla presidenza

necessario, senza un mandato delle Nazioni Unite, limitare il ruolo della CSCE ai processi politici relativi al conflitto, e non alle questioni militari, anche perché, posto sotto la costante pressione dell'opposizione interna, El'cin non avrebbe potuto accettare quel tipo di "ingerenze", in particolare l'ipotesi di sottoporre le Forze Armate russe al comando di eserciti stranieri³⁵.

I Paesi ostili alla proposta Kozyrev argomentavano le proprie obiezioni osservando che le operazioni di *peacekeeping* dispiegate da Mosca in Georgia, Moldavia e Tagikistan, concretamente non erano caratterizzate dalla neutralità e che, di fatto, non rispondevano alle norme del diritto internazionale. In primo luogo, l'intervento delle forze di *peacekeeping* non era stato il risultato di un accordo tra tutte le parti del conflitto, i governi legittimi e le forze ribelli³⁶. In Moldavia, Ossezia del Sud e Abkhazia l'intervento russo venne sostanzialmente accettato, imposto ai governi di Chisinau e Tbilisi per porre fine agli scontri con i secessionisti filo-russi, e il dispiegamento delle forze militari di Mosca consolidò il fatto compiuto, la vittoria dei secessionisti. In Tagikistan una richiesta di assistenza era stata avanzata proprio dal governo in carica minacciato dalle forze armate ribelli sostenute da alcuni dei Paesi

italiana della CSCE portò la Russia ad accettare un compromesso, che era fortemente voluto da Washington. Mosca rinunciò alla pretesa di accettare soltanto l'intervento armato che fosse sanzionato dalle Nazioni Unite e apriva alla partecipazione stessa della Federazione russa alle forze di pace della CSCE, anche se forte restava la diffidenza rispetto all'ipotesi che le truppe russe fossero poste sotto il comando straniero. Il 4 dicembre 1994 Kozyrev e segretario di Stato USA raggiungono un compromesso: copresidenza del Gruppo di Minsk alla Russia in cambio della accettazione da parte russa di un mandato alla CSCE per una missione di pace, che avrebbe dovuto ricevere una sanzione del Consiglio di Sicurezza ONU, una decisione che infine approvata per consenso nel Documento finale di Budapest. E. GRECO (a cura di), *L'Europa senza i muri*, cit., p. 154-55.

³⁵ V.-Y. GHEBALI, *The OSCE in Post-Communist Europe: Towards a pan-European Security Identity*, Vol. II, p. 324; E. GRECO (a cura di), *L'Europa senza i muri*, cit., p. 74.

³⁶ In Moldavia e nell'Ossezia del Sud le forze dispiegate erano tripartite, cioè costituite da contingenti russi affiancati da contingenti delle parti in conflitto; in Tagikistan intervenne una forza composta formalmente da soldati della Russia, Kazakistan, Uzbekistan, Kirghizistan, Tagikistan, ma in realtà questa era composta esclusivamente da militari russi; in Abkhazia intervennero soltanto militari russi. *Ivi*, p. 74.

confinanti, e anche in questo caso l'intervento russo consolidò i suoi alleati. In secondo luogo, diversamente da quella che sarebbe stata la prassi delle operazioni di mantenimento della pace dispiegate dalle Nazioni Unite, la composizione delle forze di intervento non aveva carattere multinazionale ma era prevalentemente russa. L'obiezione di carattere politico sollevata dai detrattori della proposta Kozyrev riguardava il fatto che, al di là del discorso pubblico, le autorità moscovite ritenevano l'intervento nei Paesi dell'"estero vicino" non un fine in sé, ma un mezzo per mantenere un'influenza sulla politica di quei Paesi, promuovendo di fatto il proprio diritto di intervento, una "dottrina Monroe russa"³⁷. Per queste ragioni l'intervento militare russo andava vincolato alla definizione di meccanismi limitati e sottoposto alla capacità di controllo politico dell'Organizzazione. Oltre alla Turchia, anche Lituania, Lettonia, Estonia, dove le truppe russe erano state a lungo presenti a difesa delle comunità russofone, accusarono apertamente Mosca di rinnovate tentazioni imperialistiche, e pertanto si opponevano a qualsiasi forma di legittimazione del ruolo delle forze armate russe. Al contrario, la Russia avrebbe fatto della CSCE uno strumento della sua politica di potenza, a detrimento del concetto di sicurezza collettiva che avrebbe dovuto rappresentare il fondamento ideale e pratico della stessa Organizzazione.

4. *La politica estera russa e la svolta del 1993*

Il successo registrato dal Governo italiano a Roma si tramutò, quindi, nel parziale insuccesso della riunione di Budapest, nel corso della quale, nel contesto del progressivo deterioramento dei rapporti Est-Ovest, si prese atto del fallimento dell'iniziativa russa³⁸. La fine della presidenza italiana della CSCE sarebbe coincisa con l'avvio di

³⁷ A proposito della politica russa nella regione si veda: S. CROW, *Russia Seeks Leadership in Regional Peacekeeping*, in *RFE/RL, Research Report*, n. 15, 9 April 1993; B. D. PORTER, C. R. SAJVETZ, *The Once and Future Empire: Russia and the "Near East"*, in *The Washington Quarterly*, n. 3, Summer 1994, p. 75-90.

³⁸ V.-Y. GHEBALI, *CSCE Basic Needs before the 1994 Budapest Review Meeting*, *Studia Diplomatica*, n. 4, September 1994, p. 76-77.

una nuova fase della politica estera russa marcata dalla progressiva perdita di interesse rispetto alla collaborazione con l'Occidente. La proposta avanzata da Kozyrev aveva registrato un'evidente evoluzione della politica estera russa. Le conseguenze prodotte dalle politiche economiche del 1992, i disastri socio-economici causati dalla transizione alimentarono crescenti critiche rispetto all'approccio che i vertici della Federazione avevano assunto nei confronti dell'Occidente, quindi dell'"estero vicino" e dalle aree di influenza naturali russe. A partire dalla fine del 1993, in concomitanza con il tentato *golpe* e in vista delle elezioni politiche, lo spostamento della politica russa divenne sempre più evidente³⁹.

A partire da quel momento assunse sempre maggiore rilievo la questione dei russofoni che si trovavano fuori dai confini della Federazione russa e che chiedevano protezione dalle politiche discriminatorie che gli Stati di neo-indipendenza avevano adottato. Di fatto, la questione dei russofoni diventerà uno dei temi ricorrenti della polemica dei nazionalisti russi, soprattutto con l'arrivo al potere di Vladimir Vladimirovič Putin, il quale utilizzerà con insistenza il tema della protezione dei circa 25 milioni di russofoni per giustificare le iniziative di politica estera. In realtà le condizioni dei russofoni che risiedevano al di fuori della Federazione erano tra di loro molto diverse, e dipendevano dal contesto statale e culturale in cui erano inserite. Malgrado la costituzione della CSI, la prima amministrazione El'cin aveva di fatto trascurato l'importanza dell'ex Unione Sovietica, al punto che solo dopo diversi mesi dalla dissoluzione sovietica furono aperte le ambasciate

³⁹ In Russia la retorica del partenariato con l'Occidente era finita sotto accusa, colpevole di avere distratto, sostanzialmente, la politica estera russa dalla naturale attenzione nei riguardi dell'"estero vicino". Ad esempio, le regioni del Mar Caspio e della Transcaucasia costituivano di fatto il fulcro della rivalità tra grandi potenze per l'accesso alle riserve di gas e petrolio e alle rotte per il loro trasporto, una rivalità a somma zero secondo la visione realista della politica estera che ormai stava affermandosi anche all'interno dell'amministrazione El'cin. A proposito si veda: R. SAKWA, *Russian politics and society*, New York, 2008, p. 187. Si veda anche: A. DE TINGUY, *La Russie en Transcaucasie: chef d'orchestre ou médiateur?*, in M.-R. DJALILI (dir.), *Le Caucase postsoviétique: la transition dans le conflit*, Bruxelles, 1995, p.145-168; A. MYERS JAFFE, R.A. MANNING, *The Myth of the Caspian "Great Game": The Real Geopolitics of Energy*, in *Survival*, n. 4, Winter 1998-1999, p. 112-129.

russe negli Stati di nuova indipendenza. La mancanza di attenzione a livello politico-diplomatico era in parte espressione della politica economica dell'amministrazione El'cin, dettata dagli imperativi della terapia d'urto che richiedevano rapidità, non solidarietà. Evidentemente, un atteggiamento simile rispetto agli ex Stati sovietici non era sostenibile nel lungo periodo, soprattutto alla luce delle conseguenze politico-elettorali prodotte dagli insuccessi causati dalla transizione economica. Tuttavia, lo spostamento della politica russa non avrebbe dovuto necessariamente condurre ad abbandonare l'approccio liberale perché una maggiore, doverosa, attenzione nei confronti dei vicini immediati della Russia non avrebbe dovuto necessariamente coincidere con il superamento dell'approccio *Liberal Westernising*⁴⁰.

La proposta di Kozyrev era espressione di una esplicita richiesta rivolta alle istituzioni internazionali di riconoscere alla Russia il ruolo di garante della pace e della stabilità nelle regioni dell'ex Unione Sovietica. Le autorità moscovite ponevano con urgenza il tema dell'attività dell'Organizzazione "intorno" alla Russia e, più in generale, puntavano a definire il ruolo della CSCE nella nuova era post bipolare, ponendo all'ordine del giorno il tema del ricorso alle organizzazioni regionali già esistenti, come la CSI, al fine di stabilizzare, pacificare i contesti bellici post-sovietici per conto delle Nazioni Unite e della CSCE. Mosca non chiedeva più che la CSCE, priva di soggettività giuridica che fino allora si era dimostrata incapace di intervenire attivamente, fosse impegnata nel mantenimento della pace, ma che venisse

⁴⁰ Come sostiene Robert Legvold, se i leader russi hanno posto troppa enfasi sull'Occidente e non abbastanza sui loro nuovi vicini questo era dovuto alle loro specifiche priorità politiche, non all'internazionalismo liberale. L'internazionalismo liberale, con la sua enfasi sulla responsabilità collettiva e sui meccanismi multilaterali, non esclude *a priori* l'attenzione nei confronti dell'"estero vicino". Gli elementi critici della politica di El'cin-Kozyrev non devono tuttavia essere confusi con i limiti dell'internazionalismo liberale: la *leadership* russa era eccessivamente affascinata dalle democrazie industrializzate dell'Occidente e troppo sprezzante nei confronti della storia del suo paese per comprendere sin da subito l'importanza di quell'area strategica. Del resto, anche i circoli democratici in Russia criticarono l'esecutivo per non avere adottato un più risoluto atteggiamento a tutela dei diritti umani delle minoranze violati nei Paesi di neo-indipendenza.

Robert Legvold è citato in J.H. HEADLAY, *Russia and the Balkans: Foreign Policy from Yeltsin to Putin*, New York, 2008, p. 31.

riconosciuto il ruolo della CSI. La crisi istituzionale russa aveva imposto una evoluzione soprattutto dei toni e del linguaggio di Kozyrev e dei liberali russi. Per rispondere ai suoi detrattori, Kozyrev aveva adottato una strategia di salvataggio dell'impero ben definita, insistendo sul fatto che la Russia aveva il diritto di intervenire per impedire al paese di perdere posizioni geopolitiche che avevano richiesto secoli per essere raggiunte. Andrei Kozyrev aveva sostanzialmente iniziato ad agitare il principio della Russia quale grande potenza, che non apparteneva più esclusivamente ai realisti della politica estera russa, ma che sarebbe appunto diventato patrimonio anche dei liberali. Senza ancora riesumare l'immagine dell'altro ostile, la dirigenza liberale dimostrava di necessitare di una vittoria simbolica da spendere anche sul piano della competizione politica interna⁴¹.

Alle accuse rivolte a proposito delle tentazioni imperiali della Russia, Mosca replicava rivendicando il proprio ruolo di stabilizzatore in quella parte dell'Eurasia (*mirotvorcheskiye operatsii*, operazioni di co-

⁴¹ Come lo stesso Ministro degli Esteri Andrei Kozyrev affermò nel 1992: «No doubt Russia will not cease to be a great power. But it will be a normal great power. Its national interests will be a priority. But these will be interests understandable to democratic countries, and Russia will be defending them through interaction with partners, not through confrontation. In economic matters, too, once on its own feet and later, after acquiring a weight commensurate with its potential in world trade, Russia will be a serious competitor to many but, at the same time, an honest partner complying with the established rules of the game in world markets». J.H. HEADLAY, cit., p. 103. Si veda anche: A. KOZYREV, *Russia: A Chance for Survival in Foreign Affairs*, n. 2, 1992, p. 1-16. Secondo lo storico della politica sovietica e russa Fabio Bettanin, la Federazione, assorbita dai problemi interni, sarebbe ancora a lungo rimasta minacciosa solo nel discorso pubblico, mentre i suoi interventi militari fuori dai confini rispondevano alla logica dell'impero su invito. F. BETTANIN, *Putin e il mondo che verrà*, p. 53. Per Kozyrev la forza militare non rappresentava il più importante strumento di politica militare, e al contrario il Concetto di politica estera (1993) aveva assegnato la priorità allo sviluppo economico e all'integrazione della Russia all'interno delle istituzioni liberali internazionali, piuttosto che al perseguimento della parità militare e, quindi, al ricorso alle azioni armate quali strumenti della politica di potenza. Il punto di vista del Ministro degli Esteri e dei liberali russi venne di fatto immediatamente contraddetto dal ruolo dominante che l'esercito della Federazione avrebbe invece svolto nel plasmare la politica nell'"estero vicino". L'esercito russo e il "partito della guerra" andarono di fatto a colmare il vuoto di iniziative dell'amministrazione Él'cin nell'"estero vicino". *Ivi*, p. 149; R. SAKWA, *Russian politics and society*, cit., p. 378-381.

struzione della pace secondo la dichiarazione di Mosca) dove, invece, la comunità degli Stati occidentali non poteva e non intendeva intervenire. Il Concetto di politica estera del 1993, scrive Fabio Bettanin, «attribuì alla Russia il diritto-dovere di “eliminare i focolai di violenza armata e di comporre i conflitti” in corso nel territorio dell’ex Unione Sovietica, “evitando che essi si diffondano all’interno della Russia”»⁴². Allo stesso modo, la nuova Dottrina militare russa, adottata nel novembre 1993, riteneva i conflitti sorti in questi territori alla stregua di tentativi di destabilizzazione⁴³. Si trattava di una dottrina progettata per proteggere gli interessi russi nell’“estero vicino” e, implicitamente, per proiettare la Russia a livello regionale e globale alla luce delle minacce rappresentate dalle guerre locali e dai conflitti regionali. Gli stretti legami economici, politici, culturali con i Paesi di nuova indipendenza e la presenza di comunità russe in questi Paesi imponevano una forte presenza della potenza russa. Era evidente che Mosca stesse tentando di legittimare la sua “naturale” responsabilità sulla regione, attraverso la CSI e in difesa dei diritti delle minoranze russe intrappolate all’interno degli Stati di nuova indipendenza, sottolineando la preminenza del tema della tutela dei diritti umani all’interno del trionfo CSCE: diritti umani; non ingerenza; integrità territoriale⁴⁴.

⁴² F. BETTANIN, *Putin e il mondo che verrà*, cit., p. 153. A proposito della genesi e del contenuto del documento del 1993 si veda: A. MELVILLE, T. SHAKLEINA (ed.), *Russian Foreign Policy*, cit., p. 27 e ss.

⁴³ *Ibidem*. La Dottrina faceva perno sul concetto secondo cui la sicurezza nazionale era legata a quanto accadeva all’interno dello spazio ex-sovietico, e definiva pertanto la necessità di intervenire al di fuori dei propri confini nazionali al fine di contenere e gestire gli effetti destabilizzanti dei conflitti esplosi alla periferia della Russia. Questa autorizzava l’azione militare nell’“estero vicino” al fine di difendere le comunità russe là presenti, per combattere le insurrezioni e per fermare i conflitti locali, attraverso le operazioni di mantenimento della pace dispiegate dalla Comunità degli Stati Indipendenti.

⁴⁴ *Documento di Mosca* (Riunione di Mosca della CSCE del 3 ottobre 1991, Documento sulla dimensione Umana della CSCE) aveva sanzionato il principio secondo il quale, quando fossero in gioco i diritti umani, non poteva esistere più la soglia di protezione della sovranità dello Stato in questione: «gli impegni assunti nel campo della dimensione umana dell’OSCE sono questioni di diretto e legittimo interesse per tutti gli Stati membri e non rientrano esclusivamente negli affari interni dello Stato interessato».

Malgrado le apparenti similitudini tra le differenti crisi scoppiate a ridosso dello spazio ex-sovietico, l'eruzione della violenza in questi contesti fu il prodotto di specifiche situazioni locali. Non furono quindi il diretto prodotto di una deliberata azione da parte delle autorità moscovite. Per Mosca il nazionalismo dilagante, che portava alla discriminazione linguistica, alle politiche di “de-russificazione” adottate dagli stati e, quindi, la violenza interetnica esplosa nella regione ex-sovietica, rappresentava una questione di primaria importanza, una minaccia non meno grave di quella costituita dalla minaccia nucleare al tempo della Guerra Fredda, che imponeva l'urgenza di interventi diretti da parte delle potenze⁴⁵.

La prossimità geografica e la minaccia per le minoranze russe im-

Il documento è consultabile online al seguente indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/a/14313.pdf> (data di ultima consultazione 10 gennaio 2024).

⁴⁵ A tale proposito è utile leggere il discorso del Ministro degli esteri Kozyrev dinanzi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel settembre 1993: «[...] Last year demonstrated the great potential for drama inherent in the post-confrontational and post-communist world. We have seen that the very highest levels of cooperation are achievable. We see truly exciting prospects in yesterday's address by President Bill Clinton of the United States and in other statements already delivered from this rostrum. At the same time, developments in the former Yugoslavia, Abkhazia and Karabakh have also revealed the true depths of barbarism and the significant new threat of aggressive nationalism. Outbursts of violence caused by xenophobia, even in traditionally prosperous countries, have shown that no one is safe from this danger. It is no less serious a threat to peace today than nuclear war was yesterday. The world community mustered the strength to stave off the nuclear danger. An important guarantee against this was the Russian-American START II Treaty. Nowadays we all confront the equally formidable challenge of a new generation of conflicts and wars triggered by nationalist, political and religious intolerance. That is why democracy and peacemaking must be the key terms defining the strategy of the world community as it moves into the twenty-first century. The United Nations is now turning to face this new challenge. The successful United Nations operation in Cambodia was one of the largest in the history of the Organization. Life is returning to normal in a country so long torn by civil war. We stand ready, together with other members of the international community, to help the people of Cambodia to rebuild their country [...]». Estratto dell'intervento del Ministro degli Esteri della Federazione russa Andrei Kozyrev presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 48° Sessione, 6° Riunione Plenaria del 28 settembre 1993, (data ultima consultazione 8 gennaio 2024).

ponevano alla Federazione russa un intervento indiretto e diretto, in questo ultimo caso per mezzo del dispiegamento delle Forze Armate della CSI. Nel 1992 in Russia non era ancora stata elaborata una dottrina militare, ma certamente quegli eventi ponevano alla comunità politica russa problemi primari di sicurezza: quelli che una volta potevano essere problemi interni erano diventate questioni internazionali tra attori statali, e gli interlocutori occidentali di El'cin sembrarono non comprendere appieno la profondità delle implicazioni che il tema della sicurezza avrebbe avuto sull'evoluzione della politica di Mosca. L'intervento militare da parte della Russia in tali contesti di crisi appariva in netto contrasto con la posizione assunta dalle democrazie occidentali, che adottarono un approccio, invece, minimalista rispetto ai conflitti esplosi ai confini della Federazione russa. Secondo alcuni autori, la Russia non aveva bisogno di elaborare una propria versione della "dottrina Monroe": la conservazione di uno spazio geografico comune e la presenza ai vertici di alcuni nuovi Stati, come in Tagikistan, di gruppi dirigenti legati al passato costituiva una garanzia per l'egemonia nella regione, alla quale faceva da contraltare l'ambiguità occidentale, incapace di organizzare forme autonome di intervento e impossibilitata a condannare apertamente la Russia di El'cin⁴⁶.

Almeno fino alla fine degli anni Novanta, quando la politica estera russa divenne sistematicamente anti-occidentale, i vertici della Federazione russa tentarono di valorizzare il proprio ruolo nella regione per mezzo del riconoscimento e del sostegno da parte dell'Occidente. La politica russa, pur caratterizzata da toni più marcatamente nazionalisti, non equivaleva ancora a una politica ostile rispetto ai suoi partner occidentali. Si trattava della richiesta del riconoscimento dello *status* particolare della Federazione russa nella regione e nel mondo, il coinvolgimento della Russia nella costruzione dell'ordine post Guerra Fredda: si insisteva sul fatto che la Russia dovesse essere considerata una "normale" grande potenza, che raggiungeva i propri interessi non attraverso il confronto ma attraverso la cooperazione. Le altre grandi potenze europee e gli Stati Uniti avrebbero dovuto accettare la Russia e il ruolo di stabilizzatore in un nuovo sistema di sicurezza collettivo mul-

⁴⁶ W. H. HILL, *No Place for Russia*, cit., p. 73-75.

tipolare, cooperando con questa nella transizione al mondo post Guerra Fredda⁴⁷.

D'altronde, mentre la classe dirigente El'ciniana era sotto accusa dalle forti opposizioni interne, emerse con prepotenza la questione dell'espansione della NATO. Fino a quel momento, l'amministrazione El'cin non si era opposta pubblicamente all'ipotesi concreta di allargamento dell'Organizzazione. Al contrario, egli accettò l'allargamento dell'Alleanza atlantica come inevitabile, ma sperava che questa potesse avere luogo in un modo che non mettesse a repentaglio gli interessi della Russia in materia di sicurezza, non contro ma coinvolgendo la Federazione russa. Limitarsi a un'opposizione intransigente contro l'ineludibile avrebbe avuto l'effetto di sanzionare una sconfitta, polarizzando le posizioni interne e fornendo sostegno all'idea che le politiche di El'cin erano fallimentari e non erano in grado di salvaguardare la sicurezza russa. Posti dinnanzi all'inevitabile, assumere un atteggiamento intransigente rispetto al tema dell'allargamento sarebbe equivalso a una confessione di sconfitta, che avrebbe fatto il gioco dell'opposizione, mentre accettare il dato di fatto per invece aprire una trattativa e raggiungere un compromesso avrebbe consolidato la dirigenza moscovita. La Russia aveva anche sottoscritto l'accordo quadro previsto dal *Partnership for Peace*, il 22 giugno del 1994, iniziativa che sembrava fornire una base per la cooperazione futura nel segno di uno sforzo comune a favore dell'ordine post bipolare⁴⁸.

Come noto, alcuni degli stati dell'Europa centrale e orientale, in particolare la Polonia, l'Ungheria e la Repubblica Ceca, non considerarono mai quel programma un'alternativa concreta rispetto all'obiettivo dell'adesione alla NATO e fecero pressioni per accelerare il processo di adesione all'Alleanza atlantica, in particolare dopo il successo del Partito Liberal Democratico di Russia guidato da Vladimir Zhirinovskij alle elezioni della Duma nel dicembre 1993. Fondamen-

⁴⁷ R. SAKWA, *Russian politics and society*, cit., p. 378; P. MARANTZ, *Russian Foreign Policy During Yeltsin's Second Term in Communist and Post-Communist Studies*, n. 4 (December 1997), p. 348-350.

⁴⁸ Nel dicembre 1991 Boris El'cin aveva chiesto l'adesione della Federazione alla NATO e nei mesi successivi era emersa la consapevolezza da parte di Mosca dell'inevitabilità del processo di allargamento, processo all'interno del quale la Russia sperava di essere coinvolta. F. BETTANIN, *Putin e il mondo che verrà*, cit., p. 152.

talmente, verso la fine del 1993, la stessa amministrazione Clinton cominciò a caldeggiare il processo di espansione della NATO, facendo di questa un'opzione concreta. I diplomatici russi, non solo Zhirinovskij e gli altri leader dell'opposizione, misero da allora in guardia contro il pericolo di una nuova divisione dell'Europa, rischi che erano stati già chiaramente inquadrati dalla Dottrina militare russa⁴⁹. La decisione della NATO nel dicembre 1994 di avviare il processo di allargamento senza consultare il Cremlino costituì dunque un ulteriore, importante fattore per spiegare l'evoluzione della politica estera verso tendenze "neorealiste" e più marcatamente nazionaliste.

Le origini dell'evoluzione della politica russa sono quindi da ricercare, in parte, nella risposta che le potenze occidentali e le istituzioni internazionali non hanno fornito ai problemi oggettivi costituiti dal vuoto di sicurezza nella regione, quindi dai conflitti etnici esplosi ai confini della Russia e dal tema della tutela dei diritti delle minoranze russofone, ma ne hanno acuito l'insicurezza per effetto della coeva espansione della NATO. A Washington nessuno si poneva con urgenza il problema della sicurezza della Russia. L'obiettivo minimo era quello di includere la Russia nel sistema delle relazioni internazionali, in una posizione periferica: in questo modo Washington sperava di perseguire contemporaneamente una politica di limitazione nucleare e di espandere le alleanze occidentali. Ancora meno attenzione venne posta negli Stati Uniti rispetto al problema del decadimento democratico, sociale ed economico interno alla Russia, processi che invece avrebbero finito, come è noto, per incidere sulle decisioni di politica estera⁵⁰.

In questo contesto sarebbero emersi anche quelli che erano i limiti dell'approccio strumentale della Russia nei confronti della CSCE. L'iniziale entusiasmo nei confronti di questa Organizzazione da parte

⁴⁹ La Dottrina giudicava in modo negativo i progetti di allargamento. Tra le principali fonti esistenti e potenziali di minaccia militare esterne, la Dottrina militare russa includeva l'espansione di blocchi e delle alleanze militari che andavano evidentemente a discapito degli interessi della sicurezza militare della Federazione. Del resto, come riportato da Fabio Bettanin, anche negli Stati Uniti le voci della diplomazia mettevano in guardia circa i rischi derivanti dal trattare la Russia come un "nemico sconfitto". Si veda a proposito F. BETTANIN, *Putin e il mondo che verrà*, cit., p. 150-152.

⁵⁰ *Ivi*, p. 150.

dei liberali alla guida della Federazione russa era entrato in crisi sin da quando era stata decisa l'espulsione della Jugoslavia dalla Conferenza. Nella nuova dimensione post Guerra Fredda, l'Organizzazione sarebbe risultata funzionale agli interessi russi solo se in grado di garantire la preminenza degli stessi all'interno dell'estero vicino comune a Russia ed Europa. La CSCE costituiva un ambito all'interno del quale poter esercitare un'influenza politica determinante sulla nuova Europa. Con lo slogan della "casa comune europea", da Vancouver a Vladivostok, la Russia aveva sostenuto l'idea che la CSCE potesse diventare il perno istituzionale dell'assetto di sicurezza del continente, di cui Mosca sarebbe stata il naturale garante⁵¹. Secondo Mosca, con la fine della Guerra Fredda la CSCE avrebbe dovuto diventare una sorta di "ONU europea", fatto che avrebbe permesso di superare la logica dei blocchi, portando alla riforma, se non allo scioglimento, della NATO dopo la fine del Patto di Varsavia. La Federazione russa avanzò quindi la proposta di fare della CSCE un'Organizzazione regionale specifica, ma senza esiti positivi. Mosca perseguiva l'obiettivo di adottare una carta fondativa, che una volta ratificata avrebbe permesso all'Organizzazione di vantare una personalità giuridica autonoma e funzionale al coordinamento di tutte le istituzioni, a cominciare dalla NATO⁵². Lo stesso Concetto di politica estera della Russia, come scrive Fabio Bet-

⁵¹ *Ivi*, p. 149. A proposito del ruolo attribuito alla CSCE nel contesto della politica estera russa: « While seeking to maintain Russia's role as an important component of the Helsinki security system, we should also strive to interact with NATO, and other military-political mechanisms of the West, as well as with the UN in the spheres of crisis and conflict prevention and settlement, and establishment of a reliable system of preventive diplomacy. Moreover, it is of critical importance to ensure the closest possible links with the EU, NATO, WEU and the formative CSCE security system. We will also need to pay serious attention to transforming sub-regional organizations into components of security and cooperation in Europe, and preventing the misuse of sub-regional cooperation for the formation of counterpoised alliances, including those involving the CIS states. We will seek to ensure that Russia is directly involved in sub-regional cooperation, provided it conforms to the existing conditions and our interests», in A. MELVILLE, T. SHAKLEINA (ed.), *Russian Foreign Policy in Transition. Concepts and Realities*, New York, 2005, pp. 48-49.

⁵² V.-Y. GHEBALI, *L'evoluzione istituzionale della CSCE nel 1994*, in E. GRECO, (a cura di), *L'Europa senza muri*, p. 38 n. 19. Si veda a tale proposito la testimonianza dell'Ambasciatore Lamberto Zannier, L. ZANNIER, *Prefazione*, cit., p. 2.

tanin, aveva attribuito valore prioritario al rafforzamento della CSCE al fine di garantire la stabilità della regione dell'Europa orientale e dell'ex Unione Sovietica⁵³. La Russia spingeva quindi per il rafforzamento istituzionale della Conferenza, accettando anche l'adozione del sistema di voto del "consenso meno uno" in funzione della trasformazione dello statuto giuridico della CSCE in quello proprio di un'Organizzazione internazionale⁵⁴. Diversamente, l'Organizzazione rischiava di risultare di nessuna utilità, anzi controproducente rispetto agli interessi russi, così come era di fatto accaduto durante l'ultimo decennio di storia dell'Unione Sovietica. Il grado di ingerenza e il livello di controllo che l'Organizzazione avrebbe dovuto esercitare sulle attività e la presenza russe nell'area, secondo i *desiderata* dei Paesi del "fronte anti-russo", costituivano un prezzo insostenibile per Mosca. Rispetto al dispositivo incarnato dalla proposta Kozyrev, Mosca temeva ormai che predisporre un meccanismo di intervento di Terze parti avrebbe potuto offrire alla NATO occasioni da sfruttare per legittimare interventi di *peacekeeping* all'interno dello spazio ex-sovietico, e fu anche per questi motivi che le autorità russe insistettero a lungo per legare le operazioni di mantenimento della pace al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁵⁵.

⁵³ Si veda il saggio di Fabio Bettanin contenuto nel presente volume: F. BETTANIN, *L'Atto finale di Helsinki visto da Mosca: fra mito e Realpolitik*.

⁵⁴ L. ZANNIER, *Prefazione*, cit.

⁵⁵ Come riportato da Victor-Yves Ghebali, già nei mesi precedenti il Vertice di Budapest, l'ipotesi del dispiegamento di una forza di interposizione sotto mandato della CSCE era risultata chiaramente fuori portata, non solo perché non era possibile raggiungere un consenso interno all'Organizzazione, ma anche perché le operazioni di mantenimento della pace erano sempre meno popolari nel mondo, come dimostrato dalle difficoltà del Segretario Generale Boutros-Ghali nell'avviare nuove operazioni dell'ONU. Maggiore successo avrebbero avuto le operazioni modeste che prevedevano il dispiegamento di gruppi di osservazione civile e militare, le quali, tra le altre cose, avrebbero dovuto monitorare le operazioni condotte dalle Forze Armate della CSI. V.-Y. GHEBALI, *CSCE Basic Needs before the 1994 Budapest Review Meeting*, cit., p. 76-77.

5. *La riunione di Budapest: la "pace fredda"*

Durante il vertice in Ungheria, i Paesi partecipanti si accontentarono di confermare la decisione presa dal Consiglio dei Ministri a Roma, incaricando il Consiglio superiore e il Consiglio permanente di continuare a studiare la questione. Di fatto, i Paesi occidentali non presero in seria considerazione la minaccia costituita dal progressivo allontanamento della Russia dalla collaborazione attiva con l'Occidente. I governi smarrirono progressivamente la capacità di analisi e di valutazione della politica russa, quindi non capirono a fondo quelle che invece erano le debolezze e le sfide molto diverse che la Russia poneva nel mondo post-sovietico. Quel fallimento, determinato da concreti timori da parte di una parte dei Paesi partecipanti – che certamente non sparirono in seguito al fallimento della proposta Kozyrev – privò di fatto la CSCE di alternative al potere di intervento unilaterale russo nella regione. I toni blandi delle condanne rivolte dai Paesi occidentali agli interventi della Russia di El'cin consentirono a Mosca di assumere comunque il ruolo di arbitro nei conflitti interni dell'area post-sovietica. Per alcuni, il 1994 può considerarsi un'occasione mancata. Come scrive a proposito Mario Sica, nominato dal Ministro degli Esteri Andreatta primo Capo Missione permanente a Vienna, la prospettiva di un più attivo coinvolgimento della Russia nell'architettura di sicurezza paneuropea, in un momento in cui la Russia stessa aveva un orientamento non aggressivo e relativamente aperto alla collaborazione internazionale, non venne purtroppo portata avanti⁵⁶. Del resto, tra le altre cose, la minaccia rappresentata dall'allargamento della NATO avrebbe legittimato sempre più, anche se indirettamente, l'interventismo russo. L'Occidente non era in grado di assumere iniziative alternative, né di condannare quello che restava un alleato imprescindibile, Boris El'cin. Pur di sostenere un alleato in difficoltà, il presidente Clinton paragonò la guerra di El'cin contro i ceceni a quella di Lincoln contro i sudisti nel corso della guerra civile, e non obiettò nulla di fronte alla presenza di truppe russe nella regione. Nonostante l'assenza di una decisione formale generale sulla questione delle operazioni di mantenimento della pace da parte delle Terze parti, la CSCE

⁵⁶ M. SICA, *L'evoluzione iniziale dell'OSCE (1993-1997)*, cit.

si trovò praticamente obbligata a cooperare con le forze russe dispiegate in Georgia e Moldavia, senza una cornice istituzionale politica adeguata.

Il vertice di Budapest fu quindi marcato dalla crescente insoddisfazione russa, come dimostrato dalle parole polemiche di El'cin nei confronti del mondo occidentale reo di trattare «con estrema disinvoltura» gli interessi della Russia come grande potenza⁵⁷. L'Italia, assieme ad altri Paesi della CSCE, aveva cercato di esprimere un certo grado di comprensione rispetto alle richieste che provenivano dal Cremlino. Tuttavia, pesava sulle scelte del governo di Roma l'impossibilità di superare i vincoli rigidi imposti dall'orientamento prevalente in seno all'Alleanza atlantica e a Washington. Nelle dichiarazioni a margine del vertice di Budapest, Berlusconi commentò in questi termini lo "strappo" di El'cin:

Il discorso di El'cin ha riflesso totalmente le anticipazioni che aveva già fatto alla stampa del suo Paese ed alla stampa internazionale. Devo dire che posso ben capire la situazione anche interna della Federazione russa, dove l'allargamento della NATO fino alla frontiera del territorio russo può essere concepito come qualcosa di molto negativo. La psicologia, non soltanto della dirigenza russa, ma di tutta la popolazione russa è una psicologia che dobbiamo guardare con attenzione; è la psicologia di chi si sentiva una delle due potenze mondiali e oggi che questo ruolo non può più essere svolto, non credo si possa e si voglia accettare il fatto che a fare la politica del mondo ci sia anche un'altra potenza che, fino a qualche anno fa, era considerata la potenza avversaria nella politica dei due blocchi. Credo, quindi, che ci sia una situazione difficile per lo stesso Presidente El'cin, con riflessi importanti per quanto riguarda la sua leadership e credo che sia praticamente costretto a tenere la posizione che ha tenuto⁵⁸.

Nel corso di quello stesso anno il presidente russo, nel protestare contro i piani di allargamento della NATO, parlò per la prima volta di

⁵⁷ V.-Y. GHEBALI, *L'evoluzione istruzionale della CSCE nel 1994*, in E. Greco (a cura di), *L'Europa senza muri*, cit. p. 35.

⁵⁸ *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia: 1994*, Roma, 1994, p. 258-59.

“pace fredda”⁵⁹. La decisione da parte dell’Organizzazione militare di bombardare le posizioni dei serbi in Bosnia e lo stentato procedere delle trattative per la revisione del trattato che definiva il tetto delle Forze Convenzionali in Europa, firmato nel 1990 ed entrato in vigore nel 1992, aprirono una sostanziale crepa nei rapporti tra Russia e mondo occidentale. Secondo le autorità russe questi eventi erano espressione dei ripetuti tentativi da parte dell’Occidente di screditare il perseguimento dei “normali” interessi di grande potenza da parte della Russia, una situazione che di fatto autorizzava a riesumare lo spettro di una rinascita della Guerra Fredda⁶⁰. La Russia non si considerava un paese sconfitto nel conflitto con gli Stati Uniti e, quindi, emarginato. In Russia non erano molti ad avere accettato l’idea di avere perso la Guerra Fredda, ed anche per questo che la Federazione russa riteneva di essere legittimata a chiedere la revisione dello statuto della NATO in quanto alleanza difensiva contro un nemico che non c’era più. Durante la Guerra Fredda, il mondo si era così preoccupato, in maniera quasi esclusiva, di quelle che erano considerate le intenzioni aggressive dell’Unione Sovietica, ma in pochi avevano invece voluto guardare a quelle che erano le esigenze e le priorità in materia di sicurezza del colosso russo. Affiorarono quindi con vigore le esigenze, anche di carattere psicologico, della grande potenza: nonostante i problemi interni, o forse proprio per effetto delle distorsioni prodotte dalla terapia d’urto imposta dalla transizione, la Russia affermò con sempre maggiore vigore il ruolo di potenza dominante dell’area. La necessità di soddisfare esigenze di sicurezza e psichiche è progressivamente diventata ossessione. Attraverso questa involuzione la politica russa marcò il passaggio dall’insistenza sui doveri e le responsabilità della Russia ai diritti di una grande potenza, ma il multipolarismo esisteva solo nell’immaginario dei vertici dell’amministrazione russa, non tro-

⁵⁹ Un approccio più assertivo nei confronti delle capitali occidentali si manifestò chiaramente nel novembre 1994 a Bruxelles, quando il ministro Andrei Kozyrev decise di rinviare la firma del programma individuale di associazione relativo al *Partnership for Peace*. Si veda: F. BETTANIN, *Putin e il mondo che verrà*, p. 151; R. SAKWA, *Russian politics and society*, cit., p. 378-381.

⁶⁰ L. NUTI, *I risultati e i limiti della cooperazione sul disarmo dopo la Guerra Fredda*, in FONDAZIONE BETTINO CRAXI (a cura di), *Il 1991, il crollo dell’URSS e la nuova Europa*, Milano, 2023, p. 121-144.

vando alcun riscontro nei documenti e nelle dichiarazioni dei membri del governo russo. Gli Stati Uniti, del resto, ritenevano quella “pace fredda” una condizione tollerabile, in quanto non escludeva definitivamente la collaborazione con la Federazione russa, con quest’ultima costretta a ricoprire ruolo periferico, ma soprattutto perché la polemica di El’cin nei confronti dell’Occidente, associata all’inizio della guerra in Cecenia, sembrava consentire al presidente El’cin di ridimensionare le accuse formulate dall’opposizione rosso-bruna⁶¹.

Nei Balcani, per la prima volta la Russia ebbe la percezione di essere stata trattata apertamente da potenza marginale, e questa era una condizione alla quale i russi non erano abituati e che l’opposizione interna sottolineò, costringendo di fatto El’cin a un ulteriore scivolamento verso una politica estera più assertiva. Di mezzo ci fu di fatto “l’inizio” della guerra in Cecenia. La questione cecena operò una nuova gerarchizzazione tra i principi del trinomio di quella che sarebbe diventata dal 1° gennaio 1995 l’OSCE. Se per le operazioni di *peacekeeping* precedentemente effettuate nelle ex repubbliche sovietiche di Georgia, Moldavia e Tagikistan, l’intervento era stato legittimato dall’esigenza della tutela dei diritti umani, come ribadito dal Documento di Mosca del 1991, ritenuta un’esigenza di carattere superiore rispetto ai principi della non ingerenza e integrità degli Stati, in Cecenia, in territorio russo, l’intervento militare fu fondato sulla esigenza di tutelare l’integrità della Federazione russa, malgrado la violazione dei diritti umani che la campagna militare produsse. Al netto delle reazioni ufficiali, la Cecenia avrebbe allontanato ulteriormente la Federazione russa dall’Occidente, fornendo ai detrattori della Russia argomentazioni validissime per giustificare il loro atteggiamento. Del resto, rispetto al conflitto nel Caucaso in Russia molti si interrogavano su come l’Occidente avesse prontamente condannato la Federazione per le violazioni dei diritti umani in Cecenia, mentre avesse invece preferito chiudere gli occhi dinnanzi a quanto accadeva ai “russi etnici” negli stati post-sovietici, in particolare in Lettonia ed Estonia, due Paesi decisamente allineati all’Occidente⁶². La mancata concretizzazione della proposta Ko-

⁶¹ P. MARANTZ, *Russian Foreign Policy*, cit., p. 35; D. TRENIN, *A study of Russian Foreign Policy from 1992 to 2010*, cit. p. 207 e ss. Si vedano anche: J. Mankoff, *Russian Foreign Policy*, cit.; A. P. Tsygankov, *Russia’s Foreign Policy*, cit.

⁶² A. BLOED, *OSCE and Conflict in Chechnya*, in *Helsinki Monitor*, n. 3, 1996; A.

zyrev costituì solo un ulteriore passaggio, di importanza secondaria, lungo la via segnata dall'involuzione costante dei rapporti tra le autorità di Mosca e il mondo occidentale. Il Ministro degli Esteri, Andrei Kozyrev, e lo stesso presidente, usavano in patria e nei documenti ufficiali idee simili a quelle propugnate dai nazionalisti, probabilmente in maniera strumentale per colmare la frattura tra elettorato ed élite El'ciniana tutta proiettata sulla transizione economica. Al di là dei toni assunti, adatti al consumo occidentale, la retorica della protezione degli interessi dall'aggressione esterna veniva utilizzata alla stregua di un'arma di distrazione, divenuta progressivamente ossessione con la complicità dell'Occidente, soprattutto in ragione dell'acquiescenza dei governi all'adesione alla NATO per l'Europa centro-orientale. Era ormai evidente agli occhi dell'élite liberale che la Russia non sarebbe stata integrata nella comunità internazionale con gli stessi meccanismi usati, ad esempio, nei confronti di Germania, Giappone e Italia, Paesi sconfitti ma necessari nel contesto della Guerra Fredda⁶³. Una volta diventato chiaro che il vuoto non poteva essere colmato da una politica di piena collaborazione con l'Occidente, il camuffamento liberale dell'"estero vicino" è stato abbandonato e l'attenzione russa si è progressivamente estesa verso l'Europa orientale e centrale, facendo della presenza militare russa nell'"estero vicino" e dello *status* di potenza nucleare le uniche concrete garanzie di sicurezza. La nascita dell'OSCE nel 1995 fu accolta con sentimenti misti in Russia: sulla carta l'Organizzazione per la Sicurezza riconosceva il ruolo della Russia, ma lo faceva nel contesto di una politica che assegnava le funzioni decisive nel campo della sicurezza e dell'economia a istituzioni controllate dai Paesi occidentali, limitando il ruolo dell'Organizzazione a compiti di difesa dei diritti umani e, in linea solo teorica, di *peacekeeping*. Tuttavia, malgrado tutto, l'Organizzazione di Vienna ha continuato a essere vista, anche negli anni della Russia di Putin come un'opportunità da cogliere, almeno fino a quando il prezzo della collaborazione fosse rimasto sostenibile. L'Organizzazione paneuropea ha infat-

LIEVEN, *Chechnya: Tombstone of Russian Power*, New Haven, 1999; C. ZUERCHER, *The Post-Soviet Wars: Rebellion, Ethnic Conflict, and Nationhood in the Caucasus*, New York, 2009.

⁶³ F. BETTANIN, *L'Atto finale di Helsinki visto da Mosca: fra mito e Realpolitik*, cit.

ti rappresentato un importante *forum* di dialogo strategico tra la Russia e l'Occidente, di fatto l'unico foro di sicurezza a cui la Russia potesse partecipare in condizioni di pari dignità, e lo è stato per tutti i difficili anni Duemila, almeno fino al 24 febbraio 2022 e al conseguente drammatico deterioramento delle relazioni tra la Russia e l'Occidente⁶⁴.

⁶⁴ E. GRECO, *Postfazione*, in A. ARMELLINI, *L'Italia e la Carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa. Storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)*, Napoli, 2022, p. 250.

LA FINE DELLA GUERRA FREDDA E LA CREAZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA

Matteo Gerlini

1. *Dalla fine della Guerra Fredda alla fine del bipolarismo*

La fine della Guerra Fredda può essere fatta coincidere con la fine del sistema bipolare, cioè con la fine di un sistema internazionale composto da stati che a vario grado afferivano all'Unione Sovietica o a agli Stati Uniti d'America oppure seguivano linee di tangenza ondivaghe nella ricerca di un'autonomia, senza riuscire a loro volta ad aggregare un terzo polo. Se si sceglie questa coincidenza, si perdono immancabilmente i significati degli eventi che vanno dal 1987, quando la grande tensione fra i due poli si allentò definitivamente, al 1992, quando il blocco sovietico non esisteva più e iniziò la tentazione unipolare statunitense. Si perde, in sostanza, la capitale differenza fra Guerra Fredda e sistema bipolare, uno spazio tutt'altro che concettuale bensì reale e pragmatico nel quale si sviluppò la trasformazione della CSCE in OSCE, un processo intrecciato alla fine della Guerra Fredda e segnato, più o meno inaspettatamente, dalla fine del bipolarismo. Fra speranze e sorprese, si svolse il passaggio dalla Conferenza all'Organizzazione.

L'Atto finale di Helsinki aveva segnato l'apice della grande distensione, ma gli eventi successivi parvero non mantenere le aspettative che la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa aveva nutrito. La crisi della *détente* con la ripresa di tensioni e conflitti rachiudibili nella seconda Guerra Fredda, sembrava aver lasciato la CSCE in un passato, prossimo sì, ma definitivamente trascorso¹.

In realtà le crisi principali che contraddistinsero la seconda Guerra Fredda non colpirono direttamente la struttura degli accordi di Hel-

¹ L. NUTI, *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev*, Londra e New York, 2009.

sinki. La crisi degli Euromissili entrata nel vivo nel 1979 si dipanò attorno all'interpretazione divergente degli accordi SALT 1: il governo sovietico considerava i missili SS-20 un ammodernamento consentito dagli accordi, quello degli Stati Uniti li considerava un incremento delle testate nucleari, seguito in questa assunzione da molti governi dell'Europa occidentale². L'inizio dell'invasione sovietica dell'Afghanistan avvenne il 27 dicembre, pochi giorni dopo il consiglio atlantico del 12 dicembre che adottò la *double-track decision*, formalizzando la crisi degli Euromissili entro binari – rimanendo in metafora – da cui lo svolgimento degli eventi alla fine non deragliò. Sarebbero stati schierati nell'ambito della NATO i missili *Pershing II*, assieme ai *BMG 109G Gryphon*, con la disponibilità di fermarsi qualora l'Unione Sovietica avesse accettato di ritirare i propri nuovi vettori³.

L'incremento scalare della tensione segnato dalla guerra in Afghanistan ugualmente non metteva in discussione la lettera degli accordi e degli impegni presi dal governo sovietico con la firma dell'Atto finale di Helsinki del 1975. Infatti, il documento affermava che gli Stati avrebbero rispettato l'uguaglianza sovrana e l'individualità di ciascun membro, nonché tutti i diritti inerenti e compresi nella loro sovranità, incluso in particolare il diritto di ogni Stato all'uguaglianza giuridica, all'integrità territoriale e alla libertà e indipendenza politica⁴. L'Unione Sovietica si era impegnata, anche se in modo non vincolante, a non interferire nell'area CSCE, quindi l'intervento militare in Afghanistan non violava gli accordi.

Il Trattato *Intermediate-range nuclear force* (INF) dell'8 dicembre 1987 chiuse non solo la crisi degli euromissili, ma l'ultima edizione della Guerra Fredda, lasciando esaurirsi per forza di inerzia le guerre per procura in Africa⁵. Il Segretario del Partito comunista dell'Unione Sovietica, Michail Gorbačëv, incrementò dopo il trattato le risorse dedicate al programma di riforme – *perestrojka*, letteralmente “ristruttu-

² B. ROTHER, F. BOZO, L. NUTI, M.-P. REY, *The Euromissiles Crisis and the End of the Cold War*, Washington, 2015.

³ *Ivi*.

⁴ V.-Y. GHEBALI, *The Diplomacy of Détente: The CSCE from Helsinki to Vienna 1973-1989*, Vol. I, Bruxelles, 1989.

⁵ M. GUDERZO, B. BAGNATO, *The Globalization of Cold War. Diplomacy and local confrontation*, Washington, 2010.

razione” – che intendevano introdurre in Unione Sovietica le libertà civili e politiche.

Il programma di riforme gorbacioviano implicava la fine del controllo sovietico sulle democrazie popolari dei Paesi del Patto di Varsavia: da essi iniziò il grande cambiamento del 1989, con la prima libera circolazione attraverso quella che era stata la cortina di ferro. L'Ungheria aprì i suoi confini con l'Austria il 27 giugno del 1989, permettendo così ai cittadini della Germania orientale, che potevano muoversi facilmente all'interno dei Paesi del Patto di Varsavia, di passare altrettanto facilmente nella Germania occidentale. Il 9 novembre dello stesso anno, il muro di Berlino fu infine abbattuto.

Era piuttosto comprensibile che la CSCE fosse il primo ambito internazionale nel quale la transizione in atto poteva trovare una dimensione costruttiva, e se possibile evolutiva. Già nel 1989 gli Stati partecipanti alla Conferenza concordavano sulla rilevanza della CSCE, dal cui spirito – sopito ma non defunto durante la seconda Guerra Fredda – il processo di trasformazione dell'Europa orientale pareva in parte scaturire. Dunque il cambiamento spinse quello spirito comune che aveva animato gli accordi di Helsinki verso la creazione di un'Organizzazione che traducesse in azione gli stessi principi, ampliandoli e approfondendoli. Era questa un'evoluzione naturale, ma non necessaria e nemmeno inevitabile. Il processo divenne concreto nel 1989, e raggiunse il compimento nel 1996, attraverso un percorso di istituzionalizzazione degli scopi e degli obiettivi della CSCE fino a quella che sarebbe diventata l'OSCE.

2. *Una nuova epoca?*

Intervenendo al Consiglio d'Europa il 6 luglio 1989, Gorbačëv propose la creazione di una casa comune europea. Nel suo progetto, Gorbačëv si rifaceva all'Atto finale di Helsinki. Pertanto, come ricorda Armellini nel fondamentale lavoro da lui edito, la discussione verteva attorno a una “Helsinki due”, che avrebbe chiuso il periodo della divisione dell'Europa⁶.

⁶ A. ARMELLINI, *L'Italia e la Carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa*. Sto-

Sul piano strategico, la dinamica avviata col trattato INF accelerava nello stesso 1989, con l'avvio del negoziato per il Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (CFE nell'acronimo inglese) fra i Paesi del Patto di Varsavia e della NATO, mirato a ridurre sensibilmente gli armamenti di terra e di aria presenti in Europa. Il negoziato aggrediva in maniera risolutiva il problema degli armamenti necessari per condurre un attacco a sorpresa e invasioni su larga scala, coprendo l'area detta ATTU ("Atlantic to the Urals"). Era un passo fondamentale per l'avvicinamento Est-Ovest, perché smantellava buona parte dell'investimento militare che era stato alla base della conformazione dei blocchi, e quindi della divisione dell'Europa. Il negoziato e il suo Trattato innervarono l'evoluzione della CSCE in OSCE, poiché cambiarono le dottrine sulla sicurezza in Europa.

Il trattato *Open skies* di Ottawa del 12-13 febbraio 1990 proseguiva e completava questo percorso di decrescita della militarizzazione d'Europa. Secondo Armellini, Ottawa fu un momento di difficoltà per la diplomazia italiana e per il Ministro degli esteri Gianni de Michelis, che stava cercando di cogliere gli spazi aperti per lasciarsi definitivamente alle spalle i vincoli del dopoguerra e del bipolarismo⁷.

È interessante la cronologia dell'Organizzazione delle conferenze sulla dimensione umana della CSCE: la prima a Parigi dal 30 maggio al 23 giugno 1989, vigilia dell'apertura della frontiera ungherese, cui fece seguito l'anno successivo una nuova riunione a Copenaghen, dal 5 al 29 giugno, inserita nel corso delle elezioni libere nelle repubbliche ex sovietiche, e infine una terza a Mosca, dal 10 settembre al 4 ottobre 1991, all'indomani del *putsch*. Il tema della dimensione umana era contenuto nel terzo cesto degli accordi di Helsinki, che Ennio Di Nolfo ravvedeva come quello che ascosamente incrinò l'edificio sovietico⁸. Su tale cesto si intendeva edificare l'impegno di un'Organizzazione per la sicurezza "comune e globale". Il documento finale della Conferenza di Copenaghen stabiliva gli elementi della dimensione umana nell'Europa riunificata, dove la democrazia pluralistica e lo Stato di diritto

ria di un negoziato (luglio-novembre 1990), Napoli, 2022.

⁷ *Ivi*.

⁸ E. DI NOLFO, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici*, Roma-Bari, 2014 (2002).

to sarebbero stati essenziali per garantire il rispetto di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali⁹.

Correvano in parallelo alle conferenze sulla dimensione umana altre iniziative ascrivibili alla galassia della CSCE, alcune di esse ben più importanti di quelle conferenze, con un'evidente osmosi in un processo non privo dell'empirismo necessario per affrontare la grande complessità della fondazione di un'Organizzazione internazionale. Il Ministro degli Esteri italiano Gianni De Michelis, in occasione della visita di stato di Gorbačëv in Italia il 29 novembre 1990, ebbe modo di esprimere l'apprezzamento dell'Italia per il piano di riforme del massimo dirigente sovietico, ribadendo la condivisione dello spirito di Helsinki. Solo una Helsinki "due" avrebbe risolto i problemi di Oriente e Occidente, che De Michelis ravvedeva oltre la retorica, seppur basata nella realtà, del trionfo dell'Occidente e della fine dei blocchi. Fu proposto un vertice a trentacinque membri, e un Comitato preparatorio venne convocato nel novembre 1990 a Parigi. Il comitato preparatorio lavorò speditamente e preparò il testo della carta di Parigi per una nuova Europa. Nel negoziato di Parigi si verificò un'identità di posizione di Stati Uniti e Unione Sovietica, e furono rinnovati sia l'impegno europeo comunitario da parte dei governi degli Stati membri della Comunità, sia l'impegno atlantico da parte degli statunitensi.

Per gli americani l'istituzionalizzazione della CSCE era sembrata porre in discussione la sopravvivenza della NATO. Sarebbe divenuta questa il deuteragonista dell'OSCE? Era un dibattito che animava solo gli americani e gli europei occidentali, perché i russi erano presi da ben altri problemi e d'altronde erano coinvolti indirettamente nel dibattito. Fu infatti in quei mesi che De Michelis sostenne la necessità dell'ingresso dell'Unione Sovietica nell'Alleanza atlantica¹⁰.

In tale quadro, De Michelis presentò anche la proposta della "Pentagonale", evoluzione della sua precedente "Quadrangolare". Dal 1988 egli aveva infatti tessuto un dialogo coi governi di Austria, Ungheria e Jugoslavia indirizzato alla costruzione di una struttura di coo-

⁹ V.-Y. GHEBALI, *The OSCE in Post-Communist Europe: Towards a Pan-European Security Identity 1990-1996*, Vol. II, Bruxelles, 1996.

¹⁰ G. DE MICHELIS, *La lunga ombra di Yalta. La specificità della politica italiana*, Venezia, 2003.

perazione economica e politica sussidiaria, rispetto alle alleanze e alla comunità. Quando l'Italia nel 1990 ebbe la presidenza della Comunità europea, rilanciò la proposta estendendola alla Cecoslovacchia, e successivamente, nel 1991, alla Polonia, divenendo così una "Esagonale"¹¹. È rilevante ricordare quanto De Michelis e la politica italiana cercassero di tradurre lo spirito di Helsinki in azioni regionali, informate di quella prassi che era alla base della costruzione dell'OSCE, cioè di compatibilità con le alleanze, ovvero con l'Alleanza atlantica, visto che il Patto di Varsavia nello stesso 1991 sarebbe finito a seguito del *golpe* in Unione Sovietica.

3. *Evoluzione e crollo*

La carta di Parigi per una nuova Europa del 21 novembre 1990 accelerò il processo di trasformazione della CSCE in OSCE, destinato a compiersi nel 1995. Ma quando la CSCE divenne Organizzazione, i suoi promotori dell'Europa orientale erano già usciti di scena da tempo. Sebbene alla data di adozione della carta di Parigi, solo la Lituania avesse dichiarato l'indipendenza dall'URSS, il *golpe* in Russia dell'agosto 1991 aveva eliminato il più convinto sostenitore politico della carta di Parigi, cioè Gorbačëv. Nel giro di pochi mesi il soggetto istituzionale di primo piano nel garantire la carta, l'URSS, era scomparso. Prima del *golpe*, nell'aprile del 1991, la Georgia era formalmente uscita dall'Unione. Dopo il *golpe*, tutte le repubbliche dell'URSS avevano dichiarato la propria indipendenza. Governata da Boris El'cin, la nuova Federazione russa promosse la Comunità di Stati Indipendenti, blanda formula istituzionale rispetto alla precedente Unione Sovietica, nella quale la Georgia rifiutò di entrare.

Il 7 febbraio 1992 viene firmato il trattato di Maastricht; Austria, Finlandia e Svezia entravano nella Unione Europea nello stesso anno di creazione dell'OSCE, il 1995. La NATO, la cui funzione pareva messa in discussione dalla fine del Patto di Varsavia, trovava in quegli anni nuovo slancio. Nel 1994 viene lanciata la *Partnership for Peace*,

¹¹ ID., *La lezione della storia. Sul futuro dell'Italia e le prospettive dell'Europa*, 2013.

iniziativa di partenariato con altri Paesi prodromica all'allargamento dell'Alleanza. I Paesi dell'Europa centrale entrarono nell'alleanza nel 1997 con Polonia, Ungheria e Cechia, ma già due anni prima, nel 1995, la NATO era stata abilmente reimmessa dal presidente Bill Clinton nel panorama strategico e politico del nuovo sistema internazionale, con l'operazione *deliberate force* in Bosnia del 1993. Questo quadro certamente ridimensiona in modo serio e irreversibile le aspirazioni che taluni avevano attribuito all'attesa OSCE, che avrebbe potuto svolgere lo stesso ruolo nella guerra che insanguinava la Repubblica ex-jugoslava. Tuttavia il rinnovamento della NATO e la creazione dell'UE conferivano all'Organizzazione *in nuce* un ruolo regionale di vasta portata, compatibile e su molti aspetti integrato con l'UE e anche con la NATO.

Secondo Galbreath, dopo quell'insieme di eventi sintetizzabili per uso comune nell'espressione del crollo del muro di Berlino, la CSCE si era infatti focalizzata sul mantenimento di un carattere democratico nella transizione post-sovietica e – elemento logicamente connesso ma non necessario – nelle riforme di libero mercato¹². Cioè una direttrice di libertà economica dopo il dirigismo statale, ma la cui declinazione era talmente vasta da risultare infine difficilmente gestibile. Intersecato a questo movimento potente verso il mercato ve ne era un altro, forse ancor più potente: il nazionalismo, mai realmente dissolto nel sistema sovietico, che riemergeva prepotentemente. Sebbene il programma di democratizzazione della CSCE schierasse il peso del consenso internazionale verso le istituzioni e gli attori di riferimento nella transizione democratica, le nazioni – o etnie, a seconda della prospettiva di osservazione – demolivano la Federazione jugoslava; concorrevano a dissolvere l'Unione Sovietica, che collassò sotto la spinta di forze differenti e prettamente politiche interne; dividevano la Cecoslovacchia, ponendo un oggettivo problema a un'istituzione che garantiva nei suoi fondamentali il mantenimento dei confini. Su un piano contiguo ma differente si dava la riunificazione della Germania, che dissolveva la Repubblica Democratica Tedesca.

¹² D.J. GALBREATH, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, Londra e New York, 2007.

4. *La conformazione dell'OSCE*

La necessità di rispondere alla forza centrifuga del nazionalismo e al crollo degli Stati in Europa centro orientale fu uno degli elementi che maggiormente plasmò l'evoluzione della Conferenza in Organizzazione. Non casualmente una delle peculiarità del nazionalismo in Europa orientale, la difesa dell'ambiente – econazionalismo, come definito nella storiografia¹³ – trovò nell'ambito della Conferenza uno dei primi alvei di sviluppo. L'incontro per la protezione dell'ambiente a Sofia nel 1989 pose le basi per la dimensione economico-ambientale che avrebbe acquisito l'Organizzazione. Siccome l'ambientalismo non aveva un progetto politico apertamente sovversivo, le istituzioni del blocco orientale si dimostrarono assai disarmate nel fronteggiare delle proteste trasversali alla società, che in ultima istanza ponevano in discussione lo stesso modello sovietico e la supremazia russa. Inoltre l'ambientalismo affrontava problemi che tendevano a una dimensione transnazionale, poiché seguivano la geografia fisica e non quella politica. L'incontro di Sofia discusse il contrasto a tre tipi di crisi ambientale: gli incidenti industriali, la cattiva gestione delle sostanze chimiche, e le minacce alle fonti idriche. Il rapporto dell'incontro richiedeva un maggiore coordinamento tra gli Stati partecipanti per prevenire la contaminazione transfrontaliera. Sebbene l'incontro mostrasse l'importanza dell'ambiente nell'agenda della CSCE nel primo periodo post-Guerra Fredda, tale rilevanza non è stata conservata, secondo Galbreath¹⁴. Nel processo di trasformazione della CSCE in OSCE sono state create varie istituzioni deputate a specifici aspetti inerenti o trasversali alla sicurezza e alla cooperazione nel rafforzamento della democrazia, ma non ve ne è stata una dedicata all'ambiente, nonostante il dettato del secondo cesto dell'Atto finale. Ciò non ha eliminato l'attenzione di alcuni Stati partecipanti nel porre la tematica nell'agenda dell'OSCE all'interno della dimensione economica.

La CSCE parve essere l'ambiente politico migliore per affrontare i

¹³ A. M. KIRCHHOF, J. R. MCNEILL, *Nature and the Iron Curtain. Environmental Policy and Social Movements in Communist and Capitalist Countries 1945-1990*, Pittsburgh, 2019

¹⁴ D.J. GALBREATH, *op.cit.*

problemi derivanti dalla transizione in atto in Europa centrale e orientale e nei Balcani. Non vi era stato solo il collasso degli Stati, comprendendo in esso anche la fine della Repubblica Democratica Tedesca, ma vi era anche lo stallo delle transizioni, e l'apertura di crisi transnazionali le cui radici erano spesso antecedenti allo stesso sistema sovietico. Una volta diventata Organizzazione, l'OSCE si è focalizzata sulle aree di crisi, includendo la vasta regione caspica e centroasiatica, ben distante dall'epicentro europeo che aveva visto crescere la CSCE. La direttrice asiatica nella dissoluzione dell'Unione Sovietica aveva creato nuovi Stati, nuovi governi, nuove speranze e nuovi problemi. Certamente anche in Europa, al netto della crisi balcanica, non tutte le transizioni democratiche seguirono lo stesso percorso, come testimonia ancor oggi il caso bielorusso.

La Conferenza creava istituzioni con cui di volta in volta affrontare le nuove sfide dell'era post-Guerra Fredda, espandendo una costellazione di soggetti internazionali che nella prassi realizzarono passaggio da "Conferenza su" a "Organizzazione per". Il processo di istituzione dei corpi che costituirono infine l'OSCE iniziò con la citata adozione della Carta di Parigi per una nuova Europa. La Carta creò un Segretariato permanente, il Centro per la prevenzione dei conflitti a Vienna e l'Ufficio per le libere elezioni (il precursore dell'ODIHR) a Varsavia. Nonostante la Carta fosse stata adottata a Parigi, la scelta dei luoghi delle istituzioni e della proposta Organizzazione fu tutta orientata verso l'Europa Centrale e Orientale. La CSCE intraprendeva un processo trasformativo guardando principalmente a est di Vienna. E sebbene il Segretariato fosse nella capitale austriaca, in generale le altre istituzioni furono stabilite in varie sedi, come appunto Varsavia, ma anche Copenaghen, dove fu istituita nel 1992 l'assemblea parlamentare, e L'Aia, in cui ebbe sede l'ufficio dell'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali. La decisione di avere una fisionomia decentralizzata era una strategia – secondo alcuni studiosi – per evitare lo sviluppo ipertrofico di una burocrazia centralizzata. Il Documento di Helsinki del 1992, attuativo degli indirizzi stabiliti a Parigi, aveva creato dunque l'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali. Rispecchiando il cambiamento terminologico da "Conferenza" a "Organizzazione", la posizione era stata creata come Alto Commissario *on minorities* piuttosto che *for minorities*. I conflitti nell'ex Unione Sovietica e in Jugoslavia tra le

maggioranze e le minoranze etniche, così come le discriminazioni percepite contro i russi negli Stati baltici, contro gli ungheresi in Slovacchia e Romania e contro i turchi in Bulgaria – elenco senza pretesa di esaustività – ponevano la necessità di affrontare potenziali conflitti etnici prima che questi si verificassero. L’attenzione alle minoranze “nazionali” è degna di nota, poiché esclude immigrati o rifugiati, concentrando l’attività dell’Alto Commissario verso gli stati dell’ex blocco orientale, dove più pressante era il problema delle minoranze rispetto a quello dei profughi o delle migrazioni. Con il Documento di Helsinki del 1992, la CSCE aveva creato l’unica istituzione tra le organizzazioni internazionali che si occupasse specificamente di minoranze nazionali¹⁵.

5. *La creazione dell’OSCE e la sua proiezione asiatica*

Infine, dopo il vertice di Helsinki del 1992, il terzo vertice del processo iniziato con la carta di Parigi si riunì a Budapest, città dell’Europa centrale che aveva sperimentato l’intervento delle forze armate sovietiche per reprimere la rivoluzione del 1956. Il 6 dicembre 1994, il vertice della CSCE nella capitale ungherese decise di cambiare la denominazione da “Conferenza” in “Organizzazione”. Vi era la comune volontà di dare un nuovo impulso politico alla CSCE, per consentirle così di svolgere un ruolo cardinale nell’affrontare le sfide del ventunesimo secolo. Per riflettere questa determinazione, la CSCE sarebbe stata da allora conosciuta come OSCE. Al momento del cambio di nome, la maggior parte dei corpi dell’Organizzazione erano già stati creati. Solo il Rappresentante OSCE per la libertà dei media sarebbe stato istituito successivamente, nel 1997¹⁶.

Se per la dimensione europea, cioè Helsinki due, la sicurezza e la cooperazione trovavano nella crescita dell’integrazione europea e nel rilancio della struttura atlantica i principali assi, nel Caucaso meridio-

¹⁵ A. MIHR, *Transformation and Development. Studies in the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Member States*, e-book, 2020.

¹⁶ V.-Y. GHEBALI, *The Role of OSCE in Eurasia: from the Lisbon Summit to the Maastricht Ministerial Council 1996-2003*, Vol. III, Bruxelles, 2014.

nale e in Asia centrale si creò una situazione molto diversa. In quelle zone l'OSCE divenne la cornice internazionale entro la quale trovare le risorse per il consolidamento della trasformazione statale post sovietica. Armenia, Azerbaigian, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Turkmenistan e Tagikistan e Uzbekistan entrarono nelle Nazioni Unite nel 1992, e parallelamente, aderivano all'OSCE come Organizzazione regionale capace di contenere le spinte centrifughe.

L'OSCE intervenne a seguito della guerra civile in Tagikistan con la prima missione di lunga durata dalla sua creazione, a Dushanbe nel 1994, garantendo gli accordi di pace che conclusero la guerra nel 1997. L'anno successivo, l'OSCE aprì centri in Kirghizistan, Kazakistan e Turkmenistan, divenendo promotrice di sicurezza anche rispetto al terrorismo e al crimine organizzato¹⁷.

L'intervento euro-americano in Afghanistan, a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001, catalizzò le preoccupazioni degli Stati membri dell'OSCE rispetto all'ingerenza occidentale nell'area centro asiatica, motivata dal rafforzamento della democrazia e i diritti umani. In questa cornice storica deve essere compresa la conversione del Gruppo di Shanghai – il consesso che condivideva la gestione dei confini fra Russia, Cina e i Paesi centro asiatici confinanti – nella *Shanghai Cooperation Initiative* (SCO), creata nello stesso 2001 con l'adesione dell'Uzbekistan. Il processo innescato dall'invasione dell'Afghanistan portò, nelle sue dinamiche al fondo distruttive degli assetti internazionali, anche alla successiva trasformazione del Patto di Tashkent del 1996 nella *Collective Security Treaty Organization* (CSTO) creata nel 2002, che ha inserito i Paesi caucasici meridionali e centro asiatici in una nuova struttura di difesa e sicurezza. Negli anni a seguire invece gli stessi Paesi si sono riavvicinati all'OSCE per i timori di una politica panrusa nei loro confronti. Il Turkmenistan alla fine non è mai entrato nelle organizzazioni di difesa di Mosca e Pechino, mentre l'Uzbekistan sospese la *membership* CSTO nel 2012.

Si deve certo convenire sull'indebolimento dell'OSCE causato dal "Wilsonianism in the boots" praticato dalle amministrazioni di George Bush figlio, in favore di strutture organizzative che limitavano la parte-

¹⁷ A. MIHR, *Between Peace and Conflict in the East and the West. Studies on transformation and development in the OSCE region*, Cham, 2021.

cupazione europea alla sola Federazione russa ed escludevano, ovviamente, quella americana. Tuttavia la riflessione deve d'altronde tenere conto che da quando è iniziato il ripiegamento neoisolazionista degli Stati Uniti, a cui concorse la grande crisi finanziaria del 2008, l'attrattiva verso le iniziative di difesa russe e cinesi si è assai raffreddata. Viceversa il credito dell'OSCE nell'area non si è dissolto, come dimostrano per esempio i recenti piani di sfruttamento delle risorse idriche, fondamentali per provare a scongiurare le guerre per l'acqua.

IL CONTRIBUTO DELL'OSCE AL MANTENIMENTO DELLA PACE IN EUROPA

Egeria Nalin

1. La vocazione dell'OSCE al mantenimento di una pace fondata sulla promozione del rispetto dei diritti umani

Tra i fenomeni di cooperazione interstatale sviluppatisi dopo la seconda guerra mondiale, un posto di rilievo va riconosciuto alla Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)¹. Nata nel 1995 dal processo di evoluzione della precedente Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), l'OSCE è un'Organizzazione che promuove tra i suoi 57 Stati un concetto di sicurezza europea globale e ampio, “da Vancouver a Vladivostok”. Infatti, per un verso, essa riunisce Paesi europei, nord americani e dell'Asia centrale (che vanno dalla Russia all'Estonia, dagli Stati Uniti alla Mongolia, dalla Norvegia all'Uzbekistan). Per l'altro, l'OSCE sviluppa e favorisce un concetto di sicurezza che spazia da quella politico-militare a quella umana a quella economico-ambientale, ponendo al centro, al contempo, autorità statali e società civile.

¹ La bibliografia sull'OSCE è molto vasta. In questa sede ci limitiamo a rinviare a M. BOTHE, N. RONZITTI, A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, The Hague/London/Boston, 1997; N. RONZITTI, *Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXII, 1999; G. BARBERINI, *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok. Introduzione allo studio dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)*, Torino, 2004; G. NESI, *OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa)*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Milano, 2006, p. 4050 ss.; I. INGRAVALLO, *L'OSCE 35 anni dopo Helsinki: ascesa (e declino) di un'Organizzazione internazionale sui generis*, in C. PANELLA, E. SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghì*, 2011, vol. III, p. 221-248; M. STEINBRÜCK PLATISE, C. MOSER, A. PETERS (eds.), *The Legal Framework of the OSCE*, Cambridge, 2019; T. GREMINGER, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, in R. GEIß, N. MELZER (eds.), *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford, 2021, p. 1052-1070.

Invero, la CSCE era essenzialmente un foro multilaterale per il dialogo e il negoziato: un luogo privilegiato di organizzazione di incontri che elaboravano e ampliavano gli impegni assunti con l'Atto di Helsinki², attraverso il quale, nel 1975, si avviò un processo di confronto e cooperazione tra i due blocchi, in un periodo di distensione dei rapporti tra Est e Ovest nonostante la Guerra Fredda.

In particolare, in conformità a quanto previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, ad Helsinki furono stabiliti due principi essenziali ai fini della costruzione di una pace duratura: il riconoscimento dei confini di ciascuno dei Paesi partecipanti e la promozione della tutela dei diritti umani fondamentali a livello internazionale. Da ciò derivavano l'affermazione del carattere multietnico di numerosi Stati e la necessità di tutelare al loro interno i diritti delle minoranze senza discriminarne i membri, ma senza legittimarne alcuna aspirazione secessionistica in virtù dell'appartenenza alla minoranza. Tale è anche, ancora attualmente, la protezione garantita dalle Nazioni Unite e dal diritto internazionale³.

² L'Atto finale di Helsinki, firmato il 1° agosto 1975, divenne il fulcro del cosiddetto "processo di Helsinki", fondato sull'assunzione di impegni fondamentali su questioni politico-militari, economiche e ambientali e nel campo dei diritti umani. Ad esso fu affiancato il "Decalogo", contenente i dieci principi-chiave per regolare il comportamento degli Stati nei confronti dei loro cittadini e fra di loro.

³ Cfr. articoli 1 e 27 Patto ONU sui diritti civili e politici, del 16 dicembre 1966, nonché la Dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, 47/135 del 18 dicembre 1992 e, in ambito regionale, la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, del 1° febbraio 1995. In dottrina, cfr. tra gli altri, G. ARANGIO-RUIZ, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale. Dalla Carta delle Nazioni Unite all'Atto di Helsinki (CSCE)*, in *Rivista di Studi politici Internazionali*, 1983, p. 523-552; G. CARELLA, *Le garanzie delle norme internazionali generali a tutela delle minoranze*, in R. COPPOLA, L. TROCCHOLI (a cura di), *Minoranze, laicità, fattore religioso*, Bari, 1997, p. 103 ss.; U. VILLANI, *Autodeterminazione dei popoli e tutela delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite*, *ivi*, p. ?? ss.; A. TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, 2001; J. SUMMERS (ed.), *Kosovo: A Precedent? The Declaration of Independence, the Advisory Opinion and Implications for Statehood, Self-Determination and Minority Rights.*, Leiden, 2011; I. CARACCILO. *Prevention of Conflicts and Protection of Minorities: The OSCE Approach*, in I. CARACCILO, U. MONTUORO (eds.), *Protection of Cultural and Religious Minorities: Leadership for International Peace and Security*, Torino, 2019, p. 69-90.

Finita la Guerra Fredda, è iniziato un processo di graduale istituzionalizzazione della CSCE che ha portato alla firma della Carta di Parigi per una nuova Europa nel 1990 e al cambio di denominazione (da Conferenza a Organizzazione), per decisione del Vertice di Budapest dei Capi di Stato e di Governo del dicembre 1994⁴. Non rileva, ai nostri fini, se a ciò abbia corrisposto la formazione di un nuovo soggetto di diritto internazionale⁵. Merita, invece, sottolineare che il metodo dell'OSCE è rimasto invariato: cercare il consenso degli Stati per la prevenzione e la gestione dei conflitti e della fase post conflittuale. Sicché essa resta l'unica Organizzazione che si occupa di sicurezza in Europa cui partecipano Stati Uniti e Paesi dell'UE a fianco alla Russia e ai Paesi ex-sovietici o aventi fatto parte del Patto di Varsavia⁶.

Inoltre, l'intervento dell'OSCE nella gestione del c.d. "ciclo del conflitto" (preallarme, prevenzione e risoluzione dei conflitti, gestione delle crisi e ricostruzione post conflittuale) continua a fondarsi sui tre cesti (o dimensioni) della sicurezza propri della precedente Conferenza: politico-militare; economico-ambientale e umano. Sicché le attività attuative di tale concetto globale di sicurezza includono, tra le altre, le misure di *early warning*, prevenzione dei conflitti, gestione dei conflitti attraverso un costante monitoraggio e lo svolgimento di attività di mediazione, nonché la gestione della fase post-conflittuale; ma anche misure per la riduzione e il controllo degli armamenti e per lo sviluppo della cooperazione in campo economico e ambientale per garantire maggiore stabilità, sicurezza e prosperità e favorire la ricostruzione; la promozione dei diritti fondamentali, avendo particolare riguardo alla tutela delle minoranze, all'uguaglianza di genere e alla prevenzione della violenza contro le donne, alla libertà dei media, al contrasto alla

⁴ Tra i principali documenti costitutivi, oltre all'Atto finale di Helsinki e alla Carta di Parigi per una nuova Europa, sono da menzionare la Carta di Istanbul per la sicurezza europea (1999) e la Dichiarazione commemorativa di Astana (2010).

⁵ In argomento, si veda, tra gli altri N.M. BLOKKER, R.A. WESSEL (eds.), *Revisiting Questions of Organisationhood, Legal Personality and Membership in the OSCE: The Interplay between Law, Politics and Practice*, Cambridge, 2019.

⁶ L'Organizzazione coopera inoltre con sei Partner mediterranei (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Marocco, Tunisia) e cinque Partner asiatici (Afghanistan, Australia, Giappone, Repubblica di Corea, Thailandia).

tratta; le azioni contro le minacce globali, come il terrorismo, nonché la promozione della *rule of law* e della cybersicurezza.

Questo approccio, fondato sullo svolgimento di attività di *peace building* e di diplomazia preventiva, ricalca quello proclamato nella Carta delle Nazioni Unite: mantenere e costruire la pace attraverso la promozione del rispetto dei diritti umani e della cooperazione economica e sociale tra gli Stati in condizioni di uguaglianza⁷. Di conseguenza, l'OSCE si colloca (come, già prima, la CSCE) tra gli accordi regionali cui fa riferimento il Capitolo VIII della Carta dell'ONU.

In particolare, il ruolo di primo piano della CSCE/OSCE per la soluzione pacifica delle controversie⁸, ai sensi dell'art. 52 della Carta⁹, era stato già riconosciuto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella risoluzione 47/10 del 28 ottobre 1992, in base alla quale era stato poi adottato l'anno successivo il *Framework for Cooperation and Coordination between the United Nations Secretariat and the Conference on Security and Cooperation in Europe*. Si tratta di un atto che mira a sviluppare le relazioni tra le parti, individuando forme di cooperazione a tali fini e stabilendo una relazione di complementarità tra ONU e

⁷ Carta ONU, Preambolo a art. 1.

⁸ Alla soluzione pacifica delle controversie è dedicato il Principio 5 del Decalogo che, ispirandosi direttamente al Capitolo VI della Carta ONU; stabilisce che gli Stati parte della CSCE/OSCE “will use such means as negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement or other peaceful means of their choice” per risolvere le controversie che li riguardano.

⁹ L'art. 52 della Carta sancisce: “Nessuna disposizione del presente Statuto preclude l'esistenza di accordi od organizzazioni regionali per la trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che si prestino ad un'azione regionale, purché tali accordi od organizzazioni e le loro attività siano conformi ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite.

I Membri delle Nazioni Unite che partecipino a tali accordi od organizzazioni devono fare ogni sforzo per giungere ad una soluzione pacifica delle controversie di carattere locale mediante tali accordi od organizzazioni regionali prima di deferirle al Consiglio di Sicurezza.

Il Consiglio di Sicurezza incoraggia lo sviluppo della soluzione pacifica delle controversie di carattere locale, mediante gli accordi o le organizzazioni regionali, sia su iniziativa degli Stati interessati, sia per deferimento da parte del Consiglio di Sicurezza.

Questo articolo non pregiudica in alcun modo l'applicazione degli articoli 34 e 35”.

CSCE/OSCE, soprattutto nel campo del mantenimento della pace, della promozione dei diritti umani e della *rule of law*¹⁰. Proprio in virtù di siffatta complementarità, spesso le missioni OSCE sono divenute parte di operazioni *peacekeeping* dell'ONU, come è avvenuto per l'OMIK rispetto all'UNMIK in Kosovo nel 1999¹¹.

Va rilevato che nonostante l'OSCE non sia dotata della competenza ad emanare atti vincolanti nei confronti degli Stati partecipanti e, anzi, agisca attraverso atti di *soft law*, ciò non deve essere inteso come un indice di debolezza¹². È proprio il *consensus* su cui i suoi atti si fondano a costituire un elemento di peculiare forza dell'Organizzazione: riflettendo il comune sentire degli Stati parte, tali atti in genere vengono uniformemente e spontaneamente attuati dagli stessi.

2. Il contributo dell'OSCE alla promozione della rule of law e dei diritti umani ai fini del mantenimento e del consolidamento della pace

L'attuale articolazione dell'OSCE riflette la pluralità dei suoi compiti e obiettivi.

Per affrontare il ciclo del conflitto, l'Organizzazione si avvale del Centro per la prevenzione dei conflitti (CPC), il quale funge da punto di contatto per il preallarme in tutta l'area di interesse dell'OSCE, favorisce il dialogo, incoraggia la mediazione e le altre iniziative per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti. Una Corte di conciliazione e di arbitrato, mai attivata fino ad oggi, è, altresì, incaricata di risolvere,

¹⁰ L'impegno a cooperare per la realizzazione dei comuni obiettivi nel pieno rispetto dei principi della Carta ONU è stato ribadito nel *Joint Statement to Supplement the Framework for Cooperation and Coordination between the United Nations Secretariat and the Organization for Security and Co-operation in Europe* del 10 dicembre 2019. In generale, sui rapporti tra ONU e OSCE si rinvia a G. NESI, *La cooperazione fra OSCE e Nazioni Unite*, in F. LATTANZI, M. SPINEDI, *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, p. 131 ss.

¹¹ Risoluzione del Consiglio di sicurezza 1244 (1999) e decisione del Consiglio permanente OSCE n. 305 (1999).

¹² Sulla peculiare forza ed efficacia degli atti di *soft law* dell'OSCE, v. A. DI STASI, *La OSCE: effettività istituzionale e "processo normativo"*, in *La Comunità internazionale*, 1999, p. 237-260, spec. p. 258 ss.

mediante conciliazione o arbitrato, le controversie tra gli Stati che le siano sottoposte.

Non poteva mancare un Ufficio specificamente dedicato alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali: l'Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (ODIHR). Esso svolge, a favore degli Stati partecipanti, attività di consulenza e assistenza e presta sostegno, ai singoli e alla società civile, con attività di tipo educativo e formativo. Aree specifiche di interesse e costante monitoraggio da parte dell'ODIHR sono, ad es., le libertà fondamentali di religione o di credo, di circolazione, di riunione e di associazione, l'applicazione della pena capitale, la prevenzione della tortura e di altre forme di trattamenti inumani e degradanti, l'osservazione dei processi elettorali, l'assistenza nello sviluppo di istituzioni democratiche e rispettose dei diritti umani, la promozione di tolleranza e non discriminazione, soprattutto nei confronti delle comunità di rom e sinti.

La peculiare attenzione per le minoranze, che – come si è detto – era un tratto fondamentale già della CSCE, ha condotto alla istituzione di un Alto Commissario *ad hoc*, col compito di svolgere attività di prevenzione dei conflitti, tutelando e promuovendo i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali. In particolare, l'Alto Commissario è incaricato di portare all'attenzione degli Stati partecipanti situazioni di potenziale crisi e di svolgere attività di diplomazia preventiva, prevenzione e risoluzione dei conflitti. L'interlocuzione con gli Stati interessati avviene in modo confidenziale e si concretizza in un esame della situazione sul campo, raccomandazioni e proposte.

Inoltre, la consapevolezza da parte dell'OSCE che la libertà di espressione sia un diritto umano fondamentale e una componente essenziale per lo Stato di diritto trova consacrazione nell'istituzione di un Rappresentante per la Libertà dei Mezzi di informazione, col mandato di monitorare la situazione dei media nei Paesi parte e di promuovere il pieno rispetto della libertà di espressione in conformità ai principi dell'OSCE.

Lo svolgimento di queste funzioni si avvale, altresì, del dispiegamento di specifiche missioni, le quali si svolgono col consenso dello Stato territoriale per assisterlo nell'attuazione degli impegni dell'OSCE. Alcune operazioni svolgono funzioni di preallarme e prevenzione dei conflitti; altre gestiscono conflitti in corso, monitorando ciò

che avviene sul campo o contribuiscono alla ricostruzione post conflittuale. Spesso, a questo scopo, le missioni prevedono progetti che includono iniziative volte a sostenere il sistema giudiziario, i diritti delle minoranze nazionali, le riforme legislative, lo stato di diritto e la libertà dei mezzi d'informazione, a promuovere la tolleranza e la non discriminazione.

È il caso della missione OSCE in Bosnia-Erzegovina che, per favorire la stabilità e la riconciliazione, presta anche assistenza a tale Stato nel suo percorso verso l'integrazione regionale a livello politico, economico e sociale¹³.

Allo stesso modo, la Missione in Kosovo gestisce una vasta gamma di attività, dallo sviluppo delle istituzioni democratiche e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale, alla promozione dei diritti umani e dello stato di diritto¹⁴. Ad essa si deve la creazione di istituzioni indipendenti, come l'Istituzione del difensore civico del Kosovo, la Commissione per i media indipendenti, la Commissione elettorale centrale, l'Istituto giudiziario del Kosovo e le forze di polizia del Kosovo.

Tra le tante, vanno ricordate anche le missioni OSCE presenti in Montenegro¹⁵ e in Serbia¹⁶, le quali assistono tali Paesi nei processi di riforma legislativa e del sistema giudiziario, di polizia e penitenziario, di rafforzamento delle istituzioni, di lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, di promozione dei diritti umani e delle minoranze, di creazione di media indipendenti, anche in vista dell'integrazione europea.

¹³ Le attività della Missione (<https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina>) mirano a sviluppare sistemi di governo, giudiziario ed educativo che tutelino i diritti umani e lo stato di diritto per tutti i cittadini. La Missione sostiene inoltre lo sviluppo di un settore di sicurezza efficace, reattivo e inclusivo, in linea con gli standard internazionali.

¹⁴ La missione (<https://www.osce.org/mission-in-kosovo>) esercita una funzione di controllo delle istituzioni e contribuisce a rafforzare la legislazione e le politiche di tutela dei diritti umani, le attività anti-discriminazione, la libertà di espressione, l'uguaglianza di genere e la lotta alla criminalità organizzata.

¹⁵ <https://www.osce.org/mission-to-montenegro/who-we-are>

¹⁶ <https://www.osce.org/mission-to-serbia>

3. L'OSCE e il mantenimento della pace in Europa: luci e ombre

Dopo quasi 50 anni di attività, è legittimo chiedersi se il progetto dell'OSCE abbia funzionato efficacemente, così contribuendo a mantenere una pace duratura in Europa, nel rispetto dei diritti umani fondamentali e, in particolare, di quelli delle minoranze. A questo riguardo, ci pare che il bilancio sia in chiaroscuro.

Poche luci e molte ombre emergono con riferimento ai numerosi conflitti che essa non è riuscita a prevenire o a risolvere. Basti pensare alla Transnistria, alla Georgia, al Nagorno-Karabak e, infine, all'Ucraina.

Tuttavia gli ultimi anni hanno visto una profonda crisi del multilateralismo, la ricomparsa dei nazionalismi e un ritorno a un clima di contrapposizione, talvolta, simile a quello della Guerra Fredda¹⁷. Sicché anche l'OSCE ne ha risentito e i suoi valori sono stati posti in discussione. In altre parole, la debolezza manifestata dall'OSCE in questi campi è conseguenza di una più generale crisi di valori e di un nuovo cambiamento degli equilibri nell'ambito della Comunità internazionale.

Una minaccia è venuta soprattutto dalle mire egemoniche russe, che si sono concretizzate, altresì, in violazioni dei principi di sovranità e integrità territoriale degli Stati, fino al compimento di un atto di aggressione, vietato da una norma internazionale di *ius cogens*¹⁸.

¹⁷ In argomento si rinvia al numero monografico speciale intitolato *Le organizzazioni internazionali fra crisi del multilateralismo ed iniziative di neo-protezionismo* della Rivista *Ordine internazionale e Diritti umani*, luglio 2020, reperibile *online*, con scritti di L. PANELLA, P. PENNETTA, I. INGRAVALLO, E. TINO, G. CELLAMARE, U. VILLANI, V. DI COMITE, C. NOVI, G.M. RUOTOLO, C. MORINI, E. NALIN, F. PERRINI, V. ZAMBRA-NO, P. GARGIULO.

¹⁸ Secondo la Dichiarazione sulla definizione di aggressione, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1974, l'aggressione consiste nell'impiego dell'uso della forza armata contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato, o in altro modo incompatibile con la Carta delle Nazioni Unite. Il carattere imperativo del relativo divieto è indiscusso ed è stato affermato più volte, tra gli altri, dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite. V., da ultimo, anche per rinvii ai precedenti lavori, Draft conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (*ius cogens*), with commentaries, 2022.

Si tratta, cioè, di azioni che violano anzitutto il diritto internazionale consuetudinario, cui i richiamati principi dell'OSCE corrispondono.

D'altro canto, va comunque rilevato che gli Stati che (come la Russia) compiono azioni in contrasto con i principi richiamati, cercano, di norma, di giustificare le proprie azioni in base al diritto internazionale, piuttosto che negare tali principi. Ciò dimostra la persistente validità ed efficacia degli stessi¹⁹.

Inoltre, non va sottaciuto che l'OSCE, come si è detto, in questi anni ha svolto e svolge un ruolo molto importante per il rafforzamento della *rule of law* e dei diritti umani e che proprio questo suo costante contributo ha evitato la nascita di ulteriori conflitti o il peggioramento di quelli già in corso, soprattutto nei Paesi balcanici ed ex sovietici.

Oltre che alle missioni già menzionate, il riferimento è, anzitutto, alla missione diplomatica nella Repubblica della Macedonia del Nord²⁰, che ha visto la partecipazione dell'OSCE, insieme alla UE e alla NATO, e che ha portato alla firma del *Framework Agreement* di Ohrid nel 2001, così ponendo fine al conflitto coi gruppi armati di etnia albanese e creando le basi per pacifiche relazioni tra il Governo della Macedonia del Nord e la Comunità Euroatlantica, attraverso una specifica disciplina della questione della rappresentanza etnica nel settore pubblico e della tutela e dell'uso delle lingue etniche.

Anche la missione in Estonia ha contribuito a garantire la non discriminazione delle minoranze russofone²¹.

¹⁹ Cfr., in proposito, le affermazioni della Corte internazionale di giustizia nell'affare delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua e c. il Nicaragua (Nicaragua c. Stati Uniti d'America)*, sentenza del 27 giugno 1986, par. 186: "The Court does not consider that, for a rule to be established as customary, the corresponding practice must be in absolutely rigorous conformity with the rule. In order to deduce the existence of customary rules, the Court deems it sufficient that the conduct of States should, in general, be consistent with such rules, and that instances of State's conduct inconsistent with a given rule should generally have been treated as breaches of that rule, not as indications of the recognition of a new rule. If a State acts in a way prima facie incompatible with a recognized rule, but defends its conduct by appealing to exceptions or justifications contained within the rule itself, then whether or not the State's conduct is in fact justifiable on that basis, the significance of that attitude is to confirm rather than to weaken the rule".

²⁰ <https://www.osce.org/mission-to-skopje>

²¹ Statement by the OSCE Mission to Estonia on the adoption of changes to the

Da rimarcare, infine, il contributo fondamentale della missione in Moldova per la normalizzazione dei rapporti con la Transnistria²² e la creazione dei Meccanismi di prevenzione e gestione degli incidenti (IPRM) in Georgia, intesi a rispondere rapidamente a incidenti che coinvolgono la sicurezza locale²³.

4. L'OSCE e la guerra russo-ucraina

Le medesime luci ed ombre che abbiano brevemente delineato sono evidenti con riferimento al ruolo dell'OSCE rispetto alla crisi russo-ucraina.

Limitando la nostra attenzione agli anni successivi alle vicende che, nel 2014, hanno portato all'occupazione da parte della Russia della Crimea e alla guerra a bassa intensità nel Donbass, all'OSCE si deve lo svolgimento di attività di monitoraggio dei processi elettorali, di mediazione per la stipula degli Accordi di Minsk e di supervisione sulla loro (mancata) attuazione, attraverso l'istituzione di una missione *ad hoc*: la *Special Monitoring Mission in Ukraine* (SMM). Il suo compito si è dimostrato particolarmente arduo, soprattutto a causa dell'atteggiamento del Governo russo. Se, per un verso esso appariva favorevole a un ruolo di mediazione dell'OSCE per il conflitto in Donbass – tanto da supportare il dispiegamento di una missione di osservatori ai

laws on national and local elections Tallinn, 23 November 2001, <https://www.osce.org/estonia-closed/54020>

²² I dettagli delle attività svolte e dei risultati conseguiti sono indicati nella pagina dedicata alla Missione: <https://www.osce.org/mission-to-moldova>

²³ Le riunioni dei Meccanismi, co-organizzate e co-promosse dalla Missione di monitoraggio dell'UE e dall'OSCE, hanno portato all'adozione di misure quali, ad es., la creazione di numeri verdi, la condivisione di informazioni, la definizione di una politica comune per la gestione dei casi di attraversamento della linea di confine amministrativo, la promozione dell'accesso libero e sicuro degli agricoltori ai loro campi in prossimità della linea di confine, l'esame di proposte volte a consentire alla popolazione l'accesso libero e sicuro ai cimiteri e ai luoghi di culto. Nell'ultima riunione, tenutasi il 13 febbraio scorso, si è richiamata l'attenzione sulla necessità di una piena riapertura dei punti di passaggio, per consentire la libertà di movimento, e sull'esigenza di prestare attenzione alla sicurezza dei soggetti più vulnerabili nelle aree di conflitto (bambini, donne e anziani): <https://www.osce.org/chairpersonship/562632>

checkpoints russi di Gukovo and Donetsk – per altro, escludeva qualsiasi forma di ingerenza rispetto alla Crimea che – come è noto – ha annesso nel 2014 attraverso un *referendum* illegittimo, i cui esiti sono disconosciuti dall'OSCE così come dalla Comunità internazionale tutta²⁴. Ed invero, il diritto internazionale generale impone un obbligo di disconoscimento delle occupazioni territoriali avvenute in violazione del divieto dell'uso della forza e, più in generale, delle conseguenze derivanti dalle gravi violazioni di norme imperative, tra le quali rientra l'aggressione armata²⁵. Anche con riferimento alle minoranze, piuttosto che riconoscere il diritto alla c.d. secessione rimedio, persino in caso di gravi violazioni dei loro diritti umani, come si è detto, il diritto internazionale continua a muoversi nell'ottica fatta propria dell'OSCE e delle Nazioni Unite: monitoraggio, preallarme e azioni preventive volte a evitare lo sviluppo di conflitti in determinate aree e garantire una efficace protezione dei diritti o repressione delle violazioni degli stessi²⁶.

Ciononostante, la Russia ha negato l'accesso alla SMM nel territorio crimeano, ritenendo che le competenze della stessa dovessero limitarsi al territorio ucraino e che la Crimea appartenesse, invece, alla Russia.

Dopo l'aggressione della Russia all'Ucraina, nel febbraio del 2022, l'OSCE ha, altresì, attivato il c.d. Meccanismo di Mosca. Si tratta di uno strumento volto a monitorare l'attuazione degli impegni presi dagli Stati partecipanti nell'ambito dei diritti umani e della democrazia.

²⁴ Cfr. la risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU 68/262 del 27 marzo 2014, *Territorial integrity of Ukraine*.

²⁵ In proposito cfr. art. 41, par. 2, Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati per fatto illecito, approvato dalla Commissione del diritto internazionale dell'ONU nel 2001 e ritenuto corrispondente al diritto consuetudinario. V. altresì la Dichiarazione di principi dell'Assemblea generale dell'ONU sulla definizione di aggressione (art. 5: “No territorial acquisition... resulting from aggression is or shall be recognized as lawful”); il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia su *Le conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*, dell'8 luglio 2004, par 87, e, con riferimento alla occupazione dei territori ucraini da parte della Russia, la risoluzione dell'Assemblea generale ES-11/4 del 12 ottobre 2022, *Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations*.

²⁶ *Supra*, par. 1 e nota 3.

Istituito durante la Conferenza sulla dimensione umana di Mosca nel 1991, esso consente, in particolare, agli Stati partecipanti dell'OSCE di creare missioni *ad hoc* di esperti indipendenti, con il sostegno dell'ODIHR.

Su queste basi, su richiesta di 45 Stati parte, tra cui l'Italia, il 14 marzo 2022 l'OSCE ha incaricato un primo gruppo di esperti di verificare possibili violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, nonché possibili casi di crimini di guerra e crimini contro l'umanità, e di raccogliere, consolidare e analizzare informazioni e prove a riguardo, al fine di fornirle ai pertinenti meccanismi paragiurisdizionali, oltre che a tribunali nazionali, regionali o internazionali, competenti a giudicare su eventuali illeciti. Nonostante la Russia abbia negato la sua collaborazione alla missione in questione, essa ha potuto avvalersi di contributi di Ong e società civile e il 13 aprile 2022 ha presentato un rapporto in cui ha affermato di aver raccolto prove credibili della commissione di crimini internazionali, comprese violazioni dei diritti umani fondamentali (diritto alla vita, divieto di tortura e altre pene e trattamenti inumani e degradanti), soprattutto nelle aree sotto l'effettivo controllo della Russia²⁷.

Una seconda attivazione del Meccanismo di Mosca ha determinato la presentazione di un rapporto conclusivo in data 14 luglio 2022²⁸. Confermando quanto affermato dal primo gruppo di esperti, esso ha sottolineato, altresì, che “some patterns of violent acts violating international human rights law, which have been repeatedly documented during the conflict, such as targeted killing, enforced disappearance or abductions of civilians” potrebbero costituire crimini contro l'umanità. Inoltre, il rapporto ha denunciato che gli attacchi sono stati talvolta deliberatamente sferrati contro i civili o hanno causato effetti eccessivi ai loro danni, in violazione dei fondamentali principi di distinzione e proporzionalità, i quali rappresentano i capisaldi del diritto internazionale umanitario. Infine, ha riscontrato l'uso di armi proibite

²⁷ ODIHR.GAL/26/22/Rev.1, 13 aprile 2022. Il rapporto documenta casi di uccisioni mirate, sparizioni forzate o rapimenti di civili, inclusi giornalisti e funzionari locali.

²⁸ ODIHR.GAL/36/22/Corr.1, 14 luglio 2022.

dalle norme di *ius in bello* o che hanno causato gravi e perduranti danni all'ambiente.

Un'ulteriore attivazione del Meccanismo di Mosca ha condotto la nuova commissione di esperti, nominata nell'aprile del 2023, a occuparsi del trasferimento forzato di bambini dal territorio ucraino sotto occupazione russa al territorio russo. Il rapporto conclusivo, presentato il 4 maggio 2023²⁹, individua le norme internazionali a tutela dei diritti umani e di diritto internazionale umanitario violate dalla Russia attraverso il trasferimento forzato e la deportazione dei bambini, ha ricordato che simili atti possono costituire crimini contro l'umanità o di guerra e che esiste, in questi casi, un obbligo generale di prevenire, perseguire e punire siffatti crimini in capo a tutti gli Stati. Peraltro, proprio la convinzione che vi siano indizi ragionevoli per ritenere sia stato commesso il crimine di deportazione forzata dei bambini aveva condotto la Corte penale internazionale, già nell'anno precedente, ad emanare un mandato d'arresto nei confronti di Vladimir Putin e della Commissaria per i Diritti dei Bambini nell'Ufficio del Presidente della Federazione russa, Maria Alekseyevna Lvova-Belova³⁰.

L'analisi obiettiva e dettagliata della situazione sul campo e della gravità della aggressione russa giustifica l'impegno successivamente assunto dall'OSCE per sostenere il popolo ucraino e il suo Governo attraverso il *Support Programme to Ukraine*, il quale finanzia con contributi volontari extra-bilancio più di 20 progetti, che spaziano dalle attività di sminamento al contrasto alla tratta di esseri umani, dalla prevenzione di disastri ambientali causati dalla guerra al rafforzamento della stabilità del Paese nel lungo periodo, potenziando la protezione dei diritti umani, sostenendo la riforma della giustizia, la libertà dei media, la partecipazione della società civile e dei giovani alla ricostruzione post bellica e il sostegno psicologico per la popolazione colpita dalla guerra³¹.

²⁹ ODIHR.GAL/37/23/Rev.1/Corr.1*, 4 maggio 2023.

³⁰ Statement by Prosecutor Karim Khan on the issuance of arrest warrants against President Vladimir Putin and Ms Maria Lvova-Belova, del 17 marzo 2022, reperibile *online*.

³¹ Per una dettagliata indicazione dei progetti in corso: <https://www.osce.org/osce-secretariat-exb-support-programme-for-ukraine#:~:text=The%20OSCE%20Secretariat%20Extra%2Dbudgetary,its%20institutions%20and%20civil%20society>.

Beninteso, la ferma condanna di eventuali crimini commessi dalla Russia e l'impegno per la ricostruzione dell'Ucraina e il sostegno alla sua popolazione non escludono che l'OSCE possa e debba cercare di giocare un ruolo nella soluzione pacifica del conflitto in Ucraina. Da questo punto di vista, appare emblematica la posizione espressa dal vice Presidente dell'Assemblea Parlamentare dell'OSCE all'indomani dello scoppio della guerra:

In all of these debates in which the Parliamentary Assembly has criticized Russia's actions, including its illegal occupation and annexation of Crimea, the value of the dialogue has been enhanced by having Russian parliamentarians in the room and at the table. But since 24 February 2022, perhaps understandably, a new call has arisen in the Assembly to expel Russians from our meetings. While I can certainly sympathize with the sentiments behind this call, considering the fact that Russia is currently carrying out a brutal war of aggression against Ukraine, I must question whether it is the best way to promote conflict resolution and ensure that countries are held accountable for gross violations of their OSCE commitments. As the Assembly's Special Representative for Parliamentary Dialogue on Ukraine, I continue to advocate for the OSCE's comprehensive, inclusive and indivisible security approach to build a peaceful and prosperous Ukraine. (...) we should consider how to begin preparing our populations for peace – a peace based on justice and accountability. At the same time, we must ensure that the OSCE Parliamentary Assembly remains a forum for dialogue. In this respect, I echo the words of OSCE Secretary General Helga Schmid, who noted in a recent interview that 'excluding Russia from the organization now would not remedy the situation'. (...) We should never lose sight of the ambitious vision of a common, co-operative security in a zone of peace and democracy stretching from Vancouver to Vladivostok³².

³² Reinhold Lopatka, OSCE PA Vice-President and Special Representative for Parliamentary Dialogue on Ukraine, *Ensuring Accountability for Russia's War against Ukraine Requires a Strong and Inclusive OSCE*, 9 dicembre 2022, <https://osce-pa.medium.com/ensuring-accountability-for-russias-war-against-ukraine-requires-a-strong-and-inclusive-osce-b589d725c98b>. Nello stesso senso, cfr. ODIHR

Non possiamo non concordare con queste affermazioni. La guerra in Ucraina ha portato alla applicazione di sanzioni nei confronti della Russia, nonché di esponenti e sostenitori del suo Governo da parte dell'Unione Europea³³ e di alcuni Stati. Inoltre, il Consiglio d'Europa ha proceduto ad espellere la Russia per aver violato gravemente i valori fondamentali su cui tale Organizzazione si fonda³⁴, così negando, tuttavia, ai cittadini russi (e a quelli ucraini) la possibilità di chiedere l'intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo dinanzi alle gravi violazioni dei diritti umani commesse dal Governo di Putin a loro

GAL/58/22/Rev. 1, del 22 settembre 2022.

³³ Per dettagliate indicazioni sulle sanzioni adottate dall'Unione europea, v. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>

³⁴ Già il 25 febbraio, a seguito di uno scambio di opinioni con l'Assemblea parlamentare, il Comitato dei Ministri aveva sospeso, ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa, la Federazione russa dai suoi diritti di rappresentanza presso il Consiglio d'Europa. Il 15 marzo, l'Assemblea parlamentare aveva adottato all'unanimità un parere in cui aveva ritenuto che la Federazione russa non potesse più essere membro dell'Organizzazione. Il 16 marzo 2022 il Comitato dei Ministri ha deciso, nel quadro della procedura avviata in virtù dell'articolo 8 dello Statuto, che la Federazione russa cessasse di essere membro del Consiglio d'Europa. Ciò ha comportato il venir meno della partecipazione russa alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo a far data dal 16 settembre 2022. Tuttavia, a seguito dell'espulsione, la Russia ha dichiarato di ritenersi immediatamente sciolta dall'obbligo di osservare la CEDU e di riconoscere l'autorità della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle sentenze già emanate dalla stessa nei propri confronti (e non ancora eseguite); inoltre, ha rifiutato di partecipare ai procedimenti a suo carico in corso. Per una ricostruzione aggiornata delle decisioni adottate dalla Corte europea riguardo alla sussistenza della propria giurisdizione rispetto alla Russia e degli obblighi di tale Stato, cfr. *Latest rulings by the European Court set out the procedure for future processing of applications against Russia*, del 3 febbraio 2023, reperibile *online*. In dottrina, v. G. RAIMONDI, *La Federazione russa annuncia il suo ritiro dal Consiglio d'Europa, Quali effetti sul sistema europeo di tutela dei diritti umani?*, in *Giustizia insieme*, 14 marzo 2022; A. SACCUCCI, *Brevi considerazioni sull'espulsione della Russia dal consiglio d'Europa e sulle sue conseguenze*, in *SIDIBlog*, 26 aprile 2022; C. ZANGHÌ, *La problematica partecipazione della Federazione russa al Consiglio d'Europa: dall'ammissione alla perdita dello status di membro*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2/2022, p. 318 ss.; ID., *Federazione russa-Consiglio d'Europa. Evoluzione parlamentare della nota vicenda*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3/2022, p. 578 ss.

danno. Le Nazioni Unite sono destinate ad avere un ruolo marginale, a causa del veto russo all'interno del Consiglio di sicurezza³⁵.

Invero, ad oggi, l'OSCE, pur condannando fermamente l'aggressione russa e sottolineando che essa rappresenta una grave violazione dei propri principi fondamentali, a differenza di Unione Europea, Consiglio d'Europa e, persino, ONU, continua a rappresentare l'unico consesso di potenziale dialogo di cui ancora fanno parte Russia e Ucraina. Pertanto, è auspicabile che essa eserciti il suo ruolo di mediazione, approfittando della sua posizione privilegiata.

In un momento in cui appare più che mai evidente che l'unica soluzione della crisi russo-ucraina non può che essere quella diplomatica, questa ennesima e gravissima crisi, se per un verso rappresenta un banco di prova per la sopravvivenza dell'OSCE, per un altro può divenire una importante occasione di rilancio della stessa³⁶.

³⁵ Ma sulle possibili vie diplomatiche di soluzione della crisi, anche con riferimento a un eventuale ruolo dell'ONU, v. U. VILLANI, *Possibili vie di pace per la guerra in Ucraina*, in *La Comunità internazionale*, 2023, p. 399-434.

³⁶ In argomento, cfr. C. FRIESENDORF, S. WOLFF (eds.), *Russia's War Against Ukraine: Implications for the Future of the OSCE*, OSCE Network Perspectives I/2022 (OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, June 2022), reperibile *online*.

CSCE/OSCE. DAGLI STATI NON-PARTECIPANTI AI PARTNER PER LA COOPERAZIONE

Paolo Trichilo

1. *Premessa*

Il titolo scelto per affrontare l'argomento delle relazioni tra "CSCE e il resto del mondo", per echeggiare una sezione della Carta di Parigi, indica l'evoluzione nel tempo di tale rapporto da una definizione volutamente anodina nell'Atto di Helsinki a quella attuale nel segno della collaborazione. In tale odierna categoria occorre distinguere tra due gruppi di Paesi, quelli mediterranei e gli altri, tutti asiatici. Se i primi erano stati presi in considerazione sin dagli albori del processo CSCE, i secondi sono emersi proprio a Parigi dove venne lanciato "un invito a tutte le nazioni del mondo ... per tutelare e far progredire l'insieme dei valori umani fondamentali", inaugurando così quella che potrebbe essere definita la "dimensione esterna" della CSCE e sue possibili relazioni con Stati terzi. A Parigi invece la sezione dedicata ai Paesi Mediterranei (vedasi Sezione X, pag. Y) non contiene disposizioni innovative, limitandosi a ribadire un consolidato linguaggio. Appare quindi evidente l'esigenza di distinguere i Paesi mediterranei non-OSCE dagli altri partner sia per la diversa origine storica e delle relative disposizioni, sia per la differente traiettoria che è stata seguita dai due gruppi.

In questo contributo mi propongo di premettere un breve quadro d'insieme, per poi sviluppare il capitolo del Mediterraneo nella CSCE e il progetto di CSCM dalle sue origini, cioè Aldo Moro e il negoziato che portò all'adozione dell'Atto di Helsinki; passando poi per il rilancio della proposta nel 1990 da parte dell'allora Ministro degli Esteri De Michelis, per favorire l'avvio di un processo politico sul modello della CSCE per la regione mediterranea e giungere così fino ai nostri giorni, anche ricordando l'azione svolta dalla presidenza italiana della CSCE nel 1994 e nel 2018. A dispetto, o forse proprio a causa, della sua mancata realizzazione, la nozione di CSCM merita di essere coltivata nella sua potenzialità ancora oggi in quanto serio e valido contributo alla possibile soluzione delle difficoltà della regione sotto il profi-

lo del metodo negoziale, la vera lezione che Helsinki ha consegnato alla storia: quella del dialogo tra Paesi nell'interesse comune sulla base di una filosofia egualitaria indipendentemente dal loro regime politico, non per il raggiungimento di scopi prefissati a priori, ma di quelli che un circolo virtuoso potrebbe innescare. L'Atto finale è passato alla storia anche come sinonimo di diritti umani, ma Kissinger era tanto poco interessato a tale tematica, che riteneva marginale e forse anche potenziale fonte di complicazione per i rapporti tra le superpotenze, da dichiarare "They can write it in Swahili for all I care."¹

L'Italia può inoltre rivendicare il ruolo storico, coerentemente e tenacemente svolto, senza la cui influenza la CSCE sarebbe diversa da quella che è stata ieri ed è oggi. Dal valore del progetto di dichiarazione sul Mediterraneo in preparazione dell'Atto di Helsinki, all'intuizione della CSCM, a un'azione che anche attraverso la nostra recente presidenza ha inteso sempre lavorare per il rafforzamento della dimensione mediterranea nella CSCE. Se occorre riconoscere che siamo ancora lontani dall'aver raggiunto le nostre ambizioni e dall'obiettivo di maggiore integrazione della sponda sud in processi politici che contribuiscano efficacemente alla sua stabilizzazione, è nondimeno necessario realisticamente porre in rilievo che anche in altri fori le più che fondate proposte italiane di garantire una crescente attenzione a quella regione così importante per la sicurezza europea nel suo complesso continuano a essere perseguite, siano esse per rafforzare il fianco sud in seno all'Alleanza atlantica ovvero la politica mediterranea nell'Unione Europea. Insomma, il problema non è porre in questione la lungimiranza della posizione italiana, ma gli assetti complessivi delle relazioni internazionali che rendono così complesso il perseguimento di tale obiettivo.

All'Italia deve essere riconosciuto un ruolo di primo piano anche per l'apertura della CSCE ai Paesi terzi non Mediterranei. La nostra iniziativa al Consiglio ministeriale di Berlino a favore del Giappone nel giugno 1991 fu particolarmente forte e coronata da successo, aprendo la strada a una fruttuosa collaborazione con quel paese e altri della regione, fino alla Mongolia che è successivamente addirittura divenuto

¹ J. HANIMÄKI, *Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973-75 in Journal of Transatlantic Studies* I 1:1 (2003), p. 37

un nuovo paese partecipante all'OSCE. Di questo parlerò nell'ultima sezione.

Come Capo Missione in Slovenia ho fornito, memore della mia esperienza CSCE dal 1990 al 1993, un modesto contributo a questo percorso, organizzando il 10 settembre 2018, un panel dal titolo “La dimensione mediterranea dell'OSCE – I giovani e la sicurezza” nel quadro della presidenza italiana dell'OSCE, nell'ambito della 13a edizione del Bled Strategic Forum. Da parte slovena avevano preso parte all'iniziativa il Segretario di Stato agli Esteri Iztok Mirošič e il Presidente della Commissione esteri dell'Assemblea Nazionale, On. Matjaž Nemec. Tra i panelists dell'evento, il Prof. Ettore Greco, Vice Presidente dello IAI – Istituto Affari Internazionali, e il Dott. Matteo Pugliese, *Special Representative of the Chairperson-in-Office on Youth and Security* dell'OSCE. Desidero sottolineare che l'incontro ha avuto luogo nella sezione Young del Forum e quindi era rivolto ad un pubblico di giovani provenienti da tutto il mondo. Dato il successo riscontrato da quell'edizione ho quindi promosso l'anno successivo, insieme all'Istituto Affari Internazionali e al Centre for European Perspective, think tank strettamente associato al Ministero degli Affari Esteri sloveno, la New-Med Conference dal titolo “*Conflict and Cooperation in the Mediterranean: Mare Nostrum or Global Space?*” nell'edizione 2019 del Bled Strategic Forum. Ricordo anche il supporto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano, della Compagnia di San Paolo – International Affairs, dell'IAI e dell'OSCE. Anche in questo caso vi è stata la partecipazione di qualificati esperti della materia, oltre che dell'Ambasciatore Logar e dell'On. Perič (capo della delegazione slovena all'Assemblea Parlamentare OSCE), in rappresentanza delle autorità slovene. Ci tengo a rivolgere un caloroso ringraziamento al Prof. Greco e allo IAI per l'interesse e il sostegno mostrato per un'operazione di dialogo rivolto in primo luogo alla gioventù.

2. *Quadro d'insieme*

La categoria di paese Partner OSCE per la cooperazione è attualmente regolata come segue. Per acquisirla occorre presentare una ri-

chiesta formale alla Presidenza dell'OSCE cui fa seguito un processo di consultazione durante il quale i 57 Stati partecipanti prendono in considerazione fattori diversi, quali: l'esistenza di una stretta relazione tra il richiedente e l'OSCE; la condivisione di principi, valori e obiettivi dell'OSCE; la comunanza di interessi in materia di sicurezza; l'intenzione di partecipare attivamente ai lavori dell'Organizzazione; i vantaggi del partenariato per l'OSCE. Tali fattori, pur non essendo esclusivi o cumulativi, rispecchiano l'idea di "affinità" che guida ogni decisione di accogliere un nuovo Partner in seno all'Organizzazione. Lo status di Partner è concesso unicamente attraverso una decisione formale basata sul consenso di tutti gli Stati partecipanti all'OSCE.

L'Atto finale di Helsinki (1975) affermava che "la sicurezza in Europa è da considerarsi nel più ampio contesto della sicurezza mondiale e che è strettamente connessa con la sicurezza nell'area del Mediterraneo nel suo insieme e che conseguentemente il processo di miglioramento della sicurezza non dovrebbe essere limitato all'Europa, ma dovrebbe estendersi ad altre parti del mondo, ed in particolare all'area del Mediterraneo". Il presupposto era quello della sicurezza nella regione dell'OSCE indissolubilmente legata a quella dei suoi vicini

Essendo stata individuata da subito la regione mediterranea, Algeria, Egitto, Israele, Marocco e Tunisia – sotto la definizione di Stati non-partecipanti -sono stati associati al processo di Helsinki sin dal suo avvio, mentre la Giordania dal 1998. I rapporti con i Paesi asiatici sono iniziati nei primi anni '90: il Giappone è divenuto partner nel 1992, seguito dalla Repubblica di Corea (1994), dalla Thailandia (2000), dall'Afghanistan (2003), e dall'Australia (2009). La Mongolia ha aderito come Partner nel 2004 ed è diventata Stato partecipante nel 2012.

Tra gli atti che hanno segnato lo sviluppo di questo rapporto, la "Strategia dell'OSCE per far fronte alle minacce alla sicurezza e alla stabilità nel ventunesimo secolo" adottata al Consiglio dei Ministri di Maastricht del 2003 ha un posto significativo, poiché con essa gli Stati partecipanti invitano i Partner mediterranei e asiatici ad "attuare volontariamente i principi e gli impegni dell'OSCE" e assicurano che "coopereranno con loro a tale riguardo, ove appropriato".

Successivamente, con la Dichiarazione del Consiglio dei Ministri di Madrid sui Partner OSCE per la cooperazione (2007), gli Stati partecipanti incoraggiano i Partner ad "accrescere la loro interazione con

gli Stati partecipanti e con le strutture esecutive dell'OSCE in tutte le tre dimensioni", ribadiscono l'ulteriore sostegno a "gli sforzi compiuti dai Partner per la cooperazione volti a promuovere le norme, i principi e gli impegni OSCE nelle loro regioni" e li incoraggiano "ad adottare ulteriori iniziative per attuarli su base volontaria". Dal 2007 i Partner siedono al tavolo principale insieme agli Stati partecipanti. Ulteriore conferma si rinviene nella dichiarazione commemorativa di Astana (2010) attraverso cui i Capi di Stato e di Governo degli Stati partecipanti all'OSCE ribadiscono che "la sicurezza dell'area dell'OSCE è indissolubilmente legata a quella delle aree adiacenti, in particolare il Mediterraneo e l'Asia" e si impegnano a intensificare il livello di interazione con i Partner Mediterranei e Asiatici per la Cooperazione.

Il coinvolgimento dei Partner nelle attività dell'OSCE è cresciuto nel corso degli anni. Oggi essi sono quasi completamente integrati nel lavoro dell'Organizzazione, avendo accesso ai documenti ufficiali dell'OSCE e in quanto invitati alle principali riunioni OSCE, tra cui i Vertici e le Conferenze di riesame (riunioni che si tengono prima dei Vertici al fine di valutare l'attuazione degli impegni OSCE) e le riunioni a livello ministeriale, tra cui le riunioni annuali del Consiglio dei Ministri. Inoltre, i Partner per la cooperazione partecipano regolarmente alle sedute del Consiglio permanente e del Foro di cooperazione per la sicurezza dell'OSCE. A margine delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'OSCE si tengono riunioni regolari ad alto livello tra i Partner mediterranei e asiatici e la Troika dell'OSCE, il Segretario Generale e l'Assemblea Parlamentare.

I Partner sono inoltre invitati ai principali eventi annuali dell'OSCE nell'ambito delle tre dimensioni, come la Conferenza annuale di riesame sulla sicurezza, il Foro economico e ambientale e la Riunione sull'attuazione degli impegni nel quadro della dimensione umana, nonché a gruppi di studio e seminari. I Partner Mediterranei e Asiatici per la Cooperazione partecipano attivamente al dialogo OSCE: intervengono in seno agli organi decisionali dell'OSCE, condividono con gli Stati partecipanti informazioni su pertinenti sviluppi nei loro Paesi e regioni e scambiano idee ed esperienze.

3. *Mediterraneo*

3.1. *L'intuizione di Aldo Moro per una CSCM*

Il rapporto attuale tra l'OSCE e i Paesi Mediterranei nasce in tempi lontani, mezzo secolo fa. La Dichiarazione sulle "Questioni relative alla sicurezza e alla cooperazione nel Mediterraneo" nell'Atto di Helsinki (riproposta in calce) fu in ampia misura il risultato dell'abile negoziato condotto da parte italiana. Aldo Moro, in qualità di presidente di turno della CEE, aveva presentato l'idea di una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nell'area mediterranea i Ministri degli esteri dei Nove già in una riunione del 6 giugno 1972 a Lussemburgo. L'iniziativa, quindi venne lanciata ben prima che si fosse conclusa la prima fase della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea, esponendola come un necessario successivo passo rivolto a favorire una soluzione al problema del Medio Oriente sia per garantire la pace anche in quella zona che per sostenerne lo sviluppo economico-sociale. Egli preconizzò una concezione unitaria della sicurezza e cooperazione, che venne fatta propria prima dalla CEE e poi dalla CSCE nell'Atto di Helsinki che avrebbe visto la luce tre anni dopo. Moro, questa volta come Presidente del Consiglio, di nuovo nella sua qualità di Presidente in esercizio del Consiglio delle Comunità Europee, intervenne nella fase finale della Conferenza ad Helsinki, esprimendo soddisfazione per l'affermazione degli "stretti legami che uniscono la sicurezza e cooperazione in Europa alla sicurezza e cooperazione nel Mediterraneo". Confermò inoltre l'impegno italiano a ricorrere nelle relazioni mediterranee "ai principi enunciati dalla CSCE e di incoraggiare lo sviluppo della cooperazione in vari campi"².

² Testi e documenti sulla politica estera italiana 1972 MAE. Riunione dei Ministri degli Esteri della CEE (Lussemburgo, 5-6 giugno 1972) Il Ministro degli Esteri Moro ha rilanciato il 6 giugno a Lussemburgo l'idea di una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nell'area mediterranea. Già esposta nel recente Consiglio ministeriale della NATO a Bonn, questa idea è stata ripresa dal capo della diplomazia italiana in occasione delle conversazioni che i sei Ministri degli Esteri del MEC hanno dedicato in questa loro nuova riunione alle prospettive di evoluzione nei rapporti che la Comunità allargata ha stretto, o conta di stringere, con i Paesi del bacino mediterraneo. L'iniziativa del Governo italiano (che dovrebbe concretizzarsi non appena sarà stata

Come descritto in “Testimonianze di un Negoziato” a cura dell’Amb. Luigi Vittorio Ferraris (SIOI, 1977), l’Italia fu ab initio chiamata a svolgere un ruolo propositivo e costruttivo di primissimo piano. Grazie all’impostazione “unitaria e globale” del nostro progetto di Dichiarazione sul Mediterraneo, cui si ispirò anche la successiva proposta dei Paesi mediterranei non-allineati della CSCE (Jugoslavia, Cipro e Malta), l’Italia contribuì in misura sostanziale alla costruzione del *volet* mediterraneo nell’atto Finale. Già nelle Raccomandazioni Finali (più note nel gergo CSCE come *blue book*), adottate dai Ministri degli Esteri all’inizio di luglio del 1973, erano state stabilite le procedure relative ai contributi dei Paesi mediterranei non partecipanti in due paragrafi. Nel 56, si prevede che “la Conferenza e i suoi organi di lavoro prenderanno conoscenza, nella maniera che stabiliranno, delle opinioni degli Stati non partecipanti in merito ai diversi punti dell’ordine del giorno”; la definizione di “Stati non partecipanti” fu ottenuta dai Paesi dell’Est per sminuire la componente mediterranea. Il par. 57 inoltre recita: “Gli Stati nelle regioni adiacenti all’Europa e ai quali si fa riferimento nelle disposizioni del Capitolo 2, e in particolare quegli Stati mediterranei che hanno già espresso il loro interesse a far conoscere il loro punto di vista, sono particolarmente contemplati in questo capitolo”. Algeria e Tunisia erano i Paesi che avevano già manifestato un interesse e in questo modo veniva riconosciuta a tali Paesi una loro specificità.

Quando la Spagna sollecitò una decisione su Algeria e Tunisia onde definire le modalità di attuazione di tale mandato, pervenne al Segretariato Esecutivo la comunicazione “di un altro governo mediterraneo”, quello israeliano, ripetendosi in sostanza la situazione già vista

trovata una soluzione al problema del Medio Oriente e non appena si sarà svolta la Conferenza paneuropea sulla sicurezza) risponde alla finalità politica di garantire la pace anche in quella zona e di crearvi le condizioni per un ordinato ed equilibrato sviluppo economico-sociale.

Riunione del Consiglio dei ministri della NATO (Bonn, 30-31 maggio 1972) Accennando, quindi, al principio dell’indivisibilità della sicurezza dell’Alleanza e alle ripercussioni che misure negoziate per uno scacchiere possono avere su altri scacchieri, il ministro italiano si è chiesto se la conferenza europea non potrà costituire un utile precedente, il giorno in cui abbia avuto termine il conflitto arabo-israeliano, per una conferenza sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo.

nella riunione ministeriale. Infatti Malta aveva proposto di invitare i due Paesi del Maghreb, ma una controproposta di uguaglianza di trattamento con Israele (che peraltro non aveva origine da un vero interesse di Israele verso la CSCE) valse a bloccare le procedure). Olanda, Danimarca e Canada riproposero pertanto una pregiudiziale a favore di Israele per avversare i Paesi non disposti ad ammetterlo (Jugoslavia e Paesi dell'Est, tranne la Romania). Fu la delegazione italiana a individuare un compromesso (insieme ai Nove membri della CEE) per dare seguito al mandato dei suddetti par. 56-57 al fine di orientare la Conferenza "in senso positivo e non discriminatorio". Tale sforzo ebbe successo e permise anche di superare i dissensi tra i Nove, resi manifesti dalla proposta di Danimarca e Olanda. Si poté quindi definire il calendario per gli interventi di 6 Paesi mediterranei: Algeria, Tunisia, Egitto, Israele, Marocco e Siria.

Malgrado tali interventi intervenissero durante o subito dopo la guerra del Kippur, essi (con l'eccezione della Siria), smentendo anche molte previsioni pessimistiche secondo cui si sarebbero concentrati sulla questione palestinese, riguardarono il tema all'ordine del giorno, cioè i rapporti Europa-Mediterraneo, l'interdipendenza e l'indivisibilità storica, strategica e politica tra sicurezza e cooperazione in Europa e nel Mediterraneo. Per dare continuità al processo, l'Italia propose l'inclusione nel calendario di una riunione. Dopo l'iniziale opposizione sovietica, vennero ancora una volta ammessi i contributi dei sei Paesi e nel corso delle nuove audizioni venne mantenuta la corretta impostazione da essi già seguita.

A quel punto l'Italia si orientò verso la presentazione di un documento "autonomo e unitario" sul Mediterraneo, coerentemente con i contributi dei Paesi mediterranei non partecipanti attenutisi a valutazioni politiche globali e più in generale con l'approccio della indivisibilità della sicurezza in Europa. Si evitò invece ogni proposta di estensione degli impegni CSCE ai non partecipanti, non solo a fronte delle prevedibili difficoltà politiche, ma anche per evitare che ne approfittassero quelle delegazioni che avrebbero potuto cogliere l'occasione per delimitare la questione mediterranea a qualche clausola poco impegnativa. Il progetto di Dichiarazione sul Mediterraneo venne inquadrato dall'Italia nella politica globale della CEE e la proposta, presentata nel febbraio 1974, con il forte sostegno francese, venne approvato

dal Comitato Politico il 13 marzo 1974, per essere poi introdotta anche in seno alla NATO. Le iniziali resistenze statunitensi vennero superate durante un incontro in giugno tra Genscher, in rappresentanza della presidenza di turno comunitaria, e Kissinger. Si poté quindi presentare un progetto a nome dei Nove dall'Italia al Comitato di Coordinamento (CSCE/CC/39, 13 giugno 1974). I tre Paesi mediterranei non allineati (Cipro, Malta e Jugoslavia) presentarono un proprio progetto, in sostanza ispirato a quello italiano, e si costituì un organo di lavoro incaricato di esaminare la materia, anche con l'appoggio sovietico. Il lavoro di gruppo informale (Jugoslavia, Malta, Cipro, Spagna, Italia, Francia e UK) facilitò la fusione dei due progetti. Il dispositivo che ne risultò prevedeva al par. 1 la definizione dei rapporti di buon vicinato con i Paesi mediterranei non partecipanti, con il richiamo ai «fini e principi dello Statuto delle Nazioni Unite sui quali si basano anche i rapporti fra gli Stati partecipanti». Mentre il par. 2 riguardava la promozione della sicurezza nel Mediterraneo (con i non allineati inizialmente favorevoli all'adozione di una misura rilevante, ma di difficile praticabilità, come le CBM).

L'11 settembre 1974, Malta presentava al Comitato un progetto molto ambizioso che arrivava a immaginare il superamento dell'impostazione della CSCE! Esso infatti prevedeva: a) «che tale dialogo sia allargato in modo da comprendere tutti gli altri Stati mediterranei e l'Iran e che si proponga di costruire un processo concreto al quale tutti possono cooperare»; b) che la CSCE «stabilisca un comitato di controllo» per stimolare e orientare questo processo; c) il ritiro graduale delle forze di USA e URSS dalla regione. La Valletta ribadiva in questa maniera la propria posizione già esposta durante i lavori preparatori di Helsinki, quando si era dichiarata favorevole all'allargamento della CSCE a tutti i Paesi arabi. L'impostazione, che non era stata neanche condivisa con i Paesi arabi, apparve del tutto irrealistica e Malta si ritrovò isolata anche all'interno dei Paesi mediterranei. Nondimeno, superata la circospezione di USA e URSS, La Valletta riuscì a ottenere un risultato significativo, in virtù della mediazione offerta da alcuni Paesi tra cui l'Italia, ottenendo garanzie sulla continuità del dialogo con i NPMS nell'ambito dei seguiti della CSCE.

Se un risultato di indubbio rilievo era stato ottenuto, è necessario al contempo tenere presente i limiti dell'esercizio. Come sottolinea il

Prof. Barberini, di cui ricordo con piacere la collaborazione in seno alla nostra delegazione, in un suo contributo (“Diritti umani, democrazia, sicurezza, mediterraneo: questioni aperte in Europa” in *La dimensione internazionale della sicurezza*, Istituto di Studi Giuridici Internazionali e Istituto Diplomatico “Mario Toscano”, a cura di Giovanni Barberini e Sergio Marchisio, Roma 2003), “inizialmente si erano manifestate decise riserve americane al progetto nel timore, probabilmente, di possibili interferenze multilaterali sull’attività diplomatica americana che mirava a soluzioni controllate del conflitto medio-orientale”. Ad Helsinki infatti, la soluzione degli “Stati mediterranei non partecipanti” li limitò alla presentazione di contributi orali e scritti quando era in agenda l’area del Mediterraneo. Come vedremo sotto, la posizione americana sarà confermata anche in seguito.

Nei limiti suddetti, nondimeno, una volta messo in moto il meccanismo, anche nelle successive Riunioni sui Seguiti di Madrid e di Vienna si ribadirono i principi di Helsinki nei rispettivi documenti conclusivi, pur senza far registrare grandi progressi. Si avviarono inoltre incontri dedicati alla cooperazione nel Mediterraneo, come la riunione di La Valletta del 1979 e il Seminario di Venezia del 1984 entrambi sulla cooperazione economica, scientifica e culturale. Nella città lagunare, il Ministro degli Esteri Giulio Andreotti non perse l’occasione nel suo discorso inaugurale per ricordare il ruolo italiano e, nel riferirsi alle sfide alla sicurezza europea, citare anche il progetto di CSCM.

Tutti sanno, quanto l’Italia, unitamente a altri Paesi mediterranei parte della CSCE, si sia adoperata affinché tale Capitolo figurasse nell’Atto finale e perché grazie ad esso venisse in quella sede riconosciuto lo stretto legame che unisce in ogni campo Europa continentale e mediterranea. In virtù di tale Capitolo la tematica mediterranea è entrata a far parte integrante – a parità di titolo con le altre – della CSCE. (...) A noi sembra che occorra quanto prima far maturare le condizioni politiche favorevoli ad una prospettiva di dialogo mediterraneo cui si associno tutti – nessuno escluso – i soggetti politici operanti nel bacino di questo mare lungo le linee tracciate dalla CSCE. L’Italia, pensa da tempo ad una Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo. Vorrei ricordare che è un’idea lanciata da Aldo Moro nel

1972, che il Governo italiano che allora avevo l'onore di presiedere fece propria. A nostro parere, una simile Conferenza dovrebbe favorire il dialogo diretto tra le varie parti dei grandi contenziosi locali e, inoltre, fornire una preziosa occasione per coinvolgere, nella ricerca collettiva di un ordine di pace, tutte le forze che operano per l'avvio e lo sviluppo di una cooperazione regionale efficace e duratura. In altri termini, pensiamo che sia necessario convenire anche nel contesto mediterraneo regole di comportamento analoghe a quelle sancite nell'ambito europeo dalla CSCE. Da questa convinzione discende l'esigenza che l'interdipendenza tra le due aree si rispecchi anche in una uniformità di comportamenti fra gli Stati che di esse fanno parte, oltre in sviluppi di cooperazione e di sicurezza paralleli e fra loro interconnessi. Occorre, inoltre, lavorare intensamente affinché questo obiettivo si realizzi: occorre lavorare insieme con realismo, europei e mediterranei, ogni qualvolta ciò sia possibile, utilizzando tutti gli strumenti volta a volta disponibili.

I rapporti adottati in quelle occasioni, non andarono però oltre considerazioni di carattere generale o pur significative proposte di natura settoriale, nel campo economico e ambientale, scientifico e culturale. Del resto anche gli stessi Stati mediterranei non-partecipanti, non sempre mostrarono assiduità e entusiasmo (a Venezia per esempio parteciparono solo Egitto e Israele).

3.2. De Michelis e il rilancio della CSCM del 1990

Alla Riunione di Palma di Maiorca (1990), che all'ordine del giorno aveva il tema degli ecosistemi mediterranei, cui parteciparono tutti gli 8 NPMS, Italia e Spagna presero un'iniziativa politica che andava ben oltre l'agenda dell'incontro. Il Ministro degli Esteri De Michelis l'aveva annunciata sin dal dicembre 1989 e il collega spagnolo nel febbraio successivo, ritenendo che la "fine della Guerra Fredda" aprissero nuovi spazi e opportunità per la "nuova Europa" su cui la CSCE stava negoziando a Vienna. Nella seduta di giovedì 14 giugno 1990 delle commissioni riunite III (affari esteri e comunitari) – IV (difesa), in occasione delle comunicazioni del governo sull'evoluzione delle relazioni internazionali e della sicurezza in Europa, egli intervenne come segue:

Perché l'Italia, oggi, si fa portatrice dell'ipotesi della CSCM, cioè di una conferenza, del tipo di quella di Helsinki, nel Mediterraneo? Perché ritiene assolutamente necessario dare oggi questo segnale. Nel momento in cui, a Parigi, sanciremo una fase nuova, dovremo avere la capacità politica di avviare un processo che estenda al di fuori dell'Europa di Helsinki queste logiche e questi processi. In tale quadro, l'Italia ha un enorme ruolo ed un enorme spazio d'azione.

A Palma, quindi, il 24 settembre 1990, de Michelis presentò con l'omologo spagnolo Ordóñez una proposta di Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (CSCM), rilanciando il progetto di Aldo Moro. Secondo E. Barbé ("España y el Mediterráneo en el nuevo equilibrio europeo", in CIDOB: Anuario Internacional 1990, Barcelona, 1991, p. 75-82), la valutazione congiunta delle autorità italiane e spagnole era che mentre in Europa prevalevano le condizioni che favorivano la cooperazione, nel Mediterraneo e nel Medio Oriente persistevano le tensioni e i conflitti, un fatto che poneva un serio pericolo per la stabilità dell'Europa e in generale per la stabilità internazionale in un mondo sempre più interdipendente (*Italian-Spanish Paper on CSCM*, p. 1). L'obiettivo era quindi quello di creare un'interdipendenza positiva di tipo funzionalista tra l'equilibrio europeo e la sicurezza regionale.

Ma a fronte della disponibilità di Paesi come Cipro, Malta, Jugoslavia, Romania e Unione Sovietica, nonché della buona accoglienza del Presidente della Commissione Delors, Germania, Regno Unito e Stati Uniti mostrarono la loro contrarietà verosimilmente e rispettivamente per non distogliere l'attenzione dalla sua riunificazione, per possibili ricadute su Gibilterra e per evitare che si potesse rimettere in discussione il proprio ruolo nella regione³. Pertanto, non si andò oltre un breve paragrafo nella prima parte del Rapporto:

Nel corso della Riunione è stato suggerito che, ove le circostanze lo permettano, si potrebbe tenere una riunione al di fuori della CSCE che, ispirandosi all'esperienza del processo CSCE, potrebbe discutere

³ Vedasi in proposito anche F.M. RIZZI, *Un Mediterraneo di conflitti: storia di un dialogo mancato*, Milano, 2004

une serie di norme e principi generalmente accettati nel campo della stabilità, della cooperazione e della dimensione umana nel Mediterraneo.

L'opposizione americana venne confermata anche in quell'occasione. Nel rapporto *From Vienna to Helsinki: Reports on the Inter-Sessional Meetings of the CSCE Process* (p. 105-106, aprile 1992), della Commissione CSCE del Congresso USA, si ricorda che dopo la proposta iniziale di Moro quasi venti anni prima, la nozione di CSCM stava trovando maggiore accoglienza a seguito dell'invasione irachena del Kuwait, la guerra del Golfo e le crescenti disparità economiche tra le sponde del Mediterraneo. Prima dell'incontro di Palma, la questione era stata affrontata alla riunione di Algeri dei Ministri degli esteri dei NAM e poi a Tunisi da quattro Paesi europei (Italia, Francia, Spagna e Portogallo) con quattro del Maghreb (Algeria, Libia, Marocco, Tunisia), cui seguì un ulteriore incontro a Roma nell'ottobre 1990. Il Congresso, nel definire *mixed* la risposta al progetto CSCM che De Michelis aveva illustrato in dettaglio a Palma, nota che la Francia, inizialmente parte, non l'appoggiò, limitandosi a chiedere una "apertura" verso il Mediterraneo; quanto agli Stati Uniti, si legge che essi si "opposero attivamente", dal punto di vista formale per le limitazioni imposte dal mandato proveniente dal Documento conclusivo di Vienna e quindi dal toccare argomenti fuori dell'agenda.

Alla luce dei paralleli sviluppi sopra riferiti nel corso del 1990, non sorprende quindi che al Vertice di Parigi nel novembre di quell'anno il linguaggio della Carta sul Mediterraneo non presentasse elementi di particolare novità rispetto a quello esistente. Del resto, gli Stati Uniti non avevano neanche voluto immaginare l'invito ai NPMS per timore che al Summit potesse presentarsi un leader come Assad; anche la partecipazione ai lavori preparatori dei Paesi mediterranei non-partecipanti fu modesta. Ma De Michelis non si diede per vinto e rilanciò l'iniziativa allo scoppio della Guerra del Golfo durante un suo intervento a una riunione "tecnica" della CSCE a Malta (dedicata a un tema specifico come la soluzione pacifica delle controversie)⁴:

⁴ Come intitolava *la Repubblica* (31 gennaio 1991), De Michelis: "*La CSCM negozierà la pace*".

È l'iniziativa più concreta – commentò il quotidiano “La Repubblica” – e quella forse più facilmente realizzabile per ricucire, dopo la guerra contro l'Iraq, i rapporti tra l'Occidente ed i Paesi arabi: questa la motivazione che il Ministro degli Esteri Gianni De Michelis ha dato per il rilancio della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo, la CSCM. Un progetto non nuovo, in quanto l'Italia lo aveva presentato insieme con la Spagna già lo scorso anno ma che ha detto De Michelis che ha partecipato ieri alla Valletta ad una riunione CSCE sul regolamento pacifico delle controversie è ridiventato di estrema attualità in seguito alla crisi del Golfo. Non c'è alcun indizio ha affermato il Ministro degli Esteri che Saddam Hussein abbia l'intenzione di recedere dai comportamenti con i quali ha violato la legalità internazionale. Ma bisogna impedire che la sconfitta militare del presidente iracheno sia percepita dall'Atlantico all'Eufrate come un'umiliazione inflitta dall'Occidente al mondo arabo. Per questo ha aggiunto sarà necessario trattare subito dopo la fine del conflitto tutte le crisi dell'area, a cominciare da quella arabo-israeliana, per dimostrare che l'Occidente non adotta due pesi e due misure rispetto alle violazioni dell'ordine internazionale.

3.3. La dimensione mediterranea nella CSCE nei due decenni a cavallo del secolo XXI

Anche questa iniziativa non ebbe seguiti diretti. Nel Documento di Helsinki “Le sfide del cambiamento” del 1992, i paragrafi dedicati al Mediterraneo (37-39) non contengono disposizioni particolarmente innovative, mentre sono più significative, benché non rivoluzionarie, quelle contenute nelle Decisioni che alla sezione X (Mediterraneo) collegano la regione agli sviluppi istituzionali allora stabiliti. Ad esempio, è previsto che “il Comitato Alti Funzionari (CAF) cercherà di collegare le questioni concernenti la cooperazione nel Mediterraneo con gli obiettivi del processo CSCE ed esaminerà, come opportuno, le modalità pratiche per gli eventuali contributi apportati alla CSCE dagli Stati mediterranei non partecipanti” e che “il Presidente in carica del CAF è invitato ad intensificare i contatti ... al fine di instaurare un efficace scambio di informazioni”. Inoltre, “un Seminario CSCE sul Mediterraneo sarà convocato sotto gli auspici del CAF, ma ci si premura di

specificare (sic!) che esso “non produrrà un documento con impegni vincolanti per gli Stati partecipanti alla CSCE”. Come ricorda Alexis Heraclides, in *Helsinki – II and its Aftermath* (Pinter Publishers, 1993), fu questo il risultato delle iniziative in primis di Malta, la cui proposta iniziale mirava addirittura a introdurre la tematica del conflitto mediorientale (*outstanding crucial problems in the Mediterranean region*), e Spagna, che puntava alla creazione di un Forum per il Mediterraneo (modellato su quello economico già attivato) nel contesto del neocostituito CAF. Si arrivò infine al testo sopra sintetizzato dopo vari negoziati nel gruppo degli Amici del Mediterraneo e soprattutto dei 12, il cui paper conteneva di fatto le previsioni infine adottate, annacquate soprattutto dagli Stati Uniti che fece prevalere un compromesso al ribasso, prevedendo che i Ministri dei NPMS potevano essere invitati solo “as appropriate” e che il CAF non si occupasse di norma dei temi Mediterranei, ma solo cercando di collegare il tema alle questioni della CSCE.

L'Italia poté fornire un ulteriore contributo grazie alla Quarta Riunione del Consiglio tenutasi a Roma il 30 novembre – 1° dicembre 1993 (il mio ultimo impegno nella CSCE prima di partire per una sede estera) cui parteciparono Algeria, Egitto, Marocco, Tunisia e Israele. Il nostro paese, assumendo una prima volta la Presidenza in esercizio, forniva ulteriore impulso alla tematica mediterranea. Infatti nel documento “La CSCE e la nuova Europa – La nostra sicurezza è indivisibile” si stabiliva che “Saranno ulteriormente sviluppate le relazioni fra la CSCE e gli Stati mediterranei non partecipanti”. Il suo contenuto è apparentemente minimale, ma aveva valenza operativa e non meramente declaratoria, come confermato dal fatto che la sezione IX aveva pure un titolo indicante una direzione di marcia, cioè “relazioni fra gli stati mediterranei non partecipanti e la CSCE”. In esso, si invitava il Presidente in carica e, come appropriato, il Segretario Generale a promuovere la piena utilizzazione dello scambio di informazioni e di opinioni recentemente concordata dagli Stati partecipanti”.

Come risultato di questa azione, si registrarono progressi l'anno seguente nella Dichiarazione di Budapest del 6 dicembre 1994. Nel par. 17 in particolare, si nota che “la posizione comune adottata dall'Algeria, dall'Egitto, da Israele, dal Marocco e dalla Tunisia in merito alle relazioni fra la CSCE e gli Stati mediterranei ci incoraggia ad

approfondire un rapporto di lunga data e a rafforzare la cooperazione fra la CSCE e gli Stati mediterranei non partecipanti”. Nella sezione X delle Decisioni di Budapest inoltre venne stabilito “in risposta all’interesse dimostrato dagli Stati mediterranei non partecipanti” (a) nell’ambito del Consiglio Permanente a Vienna l’istituzione di un gruppo di contatto informale (b) lo svolgimento nel 1995 di un seminario sul tema l’esperienza della CSCE nel campo delle misure miranti al rafforzamento della fiducia (c) la conduzione di consultazioni ad alto livello tra CSCE, e gli Stati mediterranei non partecipanti. Da allora, l’attività della CSCE si è sempre più concentrata verso i Paesi più interessati (Algeria, Tunisia, Marocco, Egitto e Israele, più la Giordania dal 1998) e la loro presenza nell’ambito dell’OSCE si è rafforzata, anche nel settore della sicurezza politico-militare (ad esempio a partire dal Seminario del 2000 a Portorose in Slovenia “Confidence-Building Measures and Confidence- and Security-Building Measures: the OSCE experience and its relevance for the Mediterranean”). L’intento di dare un contributo al dialogo multilaterale in ambito politico e di sicurezza con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo trovò sbocco anche in altri sviluppi, ad esempio in seno all’Unione Europea, con l’avvio del “processo di Barcellona” dal 1995, che neppure, tuttavia, è riuscito a imporsi come un *game changer*.

Quanto al Vertice di Istanbul del 1999 (in cui venni limitatamente coinvolto, trovandomi in quel periodo a servire in Turchia) si può parlare di un consolidamento della relazione con quelli che ormai venivano definiti partner e non più stati non-partecipanti. Venne quindi confermato l’impegno “a intrattenere relazioni e il dialogo con essi”, evidenziando “in particolare le relazioni con Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Marocco e Tunisia, riconoscendo il maggiore coinvolgimento e sostegno da loro prestato ai lavori dell’OSCE, nonché il loro desiderio di promuovere la realizzazione delle norme e dei principi dell’Organizzazione, incluso il principio fondamentale della risoluzione dei conflitti mediante mezzi pacifici. Si prevedeva pertanto di volerli invitare a “partecipare maggiormente e più regolarmente ai lavori dell’OSCE”. Infine, si dichiarò la volontà di esplorare e utilizzare appieno il potenziale del Gruppo di Contatto e dei Seminari sul Mediterraneo.

Tra gli atti che hanno segnato in seguito lo sviluppo del rapporto tra CSCE e Mediterraneo, merita citazione la “Strategia dell’OSCE

per far fronte alle minacce alla sicurezza e alla stabilità nel ventunesimo secolo” adottata al Consiglio dei Ministri di Maastricht del 2003. Essa ha un posto significativo, poiché gli Stati partecipanti invitano i Partner mediterranei e asiatici ad “attuare volontariamente i principi e gli impegni dell’OSCE”, assicurando che “coopereranno con loro a tale riguardo, ove appropriato”.

Il passo successivo è stata la Dichiarazione del Consiglio dei Ministri di Madrid sui Partner OSCE per la cooperazione (2007). Gli Stati partecipanti incoraggiano i Partner ad “accrescere la loro interazione con gli Stati partecipanti e con le strutture esecutive dell’OSCE in tutte le tre dimensioni”, ribadiscono l’ulteriore sostegno a “gli sforzi compiuti dai Partner per la cooperazione volti a promuovere le norme, i principi e gli impegni OSCE nelle loro regioni” e li incoraggiano “ad adottare ulteriori iniziative per attuarli su base volontaria”. Dal 2007 i Partner siedono al tavolo principale insieme agli Stati partecipanti. Al successivo Vertice di Astana del 2010, nella dichiarazione conclusiva non figurò una sezione specifica dedicata al Mediterraneo. Come accennato sopra, si confermò “che la sicurezza dell’area dell’OSCE è indissolubilmente legata a quella delle aree adiacenti, in particolare il Mediterraneo e l’Asia”, affermando al contempo “la volontà di intensificare il livello di interazione con i nostri Partner per la cooperazione”.

3.4. *De Michelis* persiste et signe per la CSCM

Ma l’obiettivo di una CSCM non è mai stato perso di vista dalla diplomazia italiana, che ha cercato di mantenere sempre vivo l’argomento, come conferma la Conferenza Internazionale “L’OSCE e un nuovo contesto per la Cooperazione regionale nel Mediterraneo” tenutasi a Roma il 28 maggio 2012 presso il Ministero degli Affari Esteri. All’evento, organizzato con IAI e OSCE, partecipò anche lo stesso Gianni De Michelis, in qualità di Presidente dell’IPALMO, che presentò una relazione dal titolo “Mutatis mutandis: la riconfigurazione del ruolo dell’OSCE nel Mediterraneo problemi e prospettive”, oltre che le conclusioni della giornata.

La problematica venne riproposta sostanzialmente nei termini già noti e non per mancanza di immaginazione, o creatività che all’Italia, inclusa la sua diplomazia, solitamente non fa difetto, ma perché il dato

di fondo in questi anni non è mutato. Purtroppo, il Mediterraneo è di gran lunga l'area meno integrata dal punto di vista sia politico che economico del mondo e non si è riusciti a stabilire un solido meccanismo di integrazione regionale. Il processo di Barcellona, ispirato in parte proprio dall'idea di una CSCM, non è mai riuscito a incidere e anche la Politica Europea di Vicinato, adottata dall'UE a partire dal 2004, ha prodotto risultati tutto sommato modesti. A distanza di ulteriori 10 anni da quel convegno i termini di fondo del problema non sono mutati e anzi si sono ulteriormente complicati. Se da un lato se ne potrebbe concludere circa l'inutilità di continuare a riproporre periodicamente una CSCM, dall'altro si potrebbe osservare che essa diventa più urgente e necessaria che mai:

L'obiettivo politico – come recitano le Conclusioni del 2012 – che gli stati dell'area mediterranea dovrebbero porsi è la creazione di una struttura semplice che incrementi i principi di buon vicinato e fornisca alle parti la possibilità di tenersi in contatto e continua collaborazione, costruendo una casa comune euro-mediterranea. Sarà quindi necessario rilanciare un approccio multilaterale e creare spazi integrati di prosperità e dialogo. (...) Si propone, inoltre, l'organizzazione di una conferenza diplomatica permanente (in linea con il modello della CSCE) che porti ad un negoziato formale alla quale partecipino tutti gli stati del Mediterraneo allargato. Dal punto di vista metodologico questa iniziativa dovrebbe ispirarsi all'esperienza del negoziato, svoltosi tra il 1972 e il 1975, che portò all'Atto finale di Helsinki e fu capace di governare un cambiamento in senso convergente e non traumatico. Allora, il dialogo si articolò in varie conferenze che consentirono a Est e Ovest di avvicinarsi e di concordare i principi per lo sviluppo della pacifica convivenza e della cooperazione politica, economica e sociale. I contenuti del trattato di Helsinki hanno accelerato, in quegli anni, la presa di coscienza da parte delle società dell'Europa Orientale, della necessità di cambiamento.

È una lunga citazione, ma non saprei dirlo meglio. Infatti, il metodo di Helsinki è tuttora valido e, *mutatis mutandis*, applicabili proprio a quelle situazioni dove il dialogo appare di più difficile praticabilità. L'approccio non può essere estemporaneo e deve iscriversi nella lunga

durata, né dovrebbe predeterminare i risultati, se non in una generale cornice di maggiore distensione (tanto più in una fase di conflitti armati nella regione), avviando piuttosto una dinamica potenzialmente virtuosa in cui ciascuno possa trovare almeno parte del proprio interesse *un beneficio reale per tutte le parti su una base paritaria*. Ciò che va ulteriormente sottolineato è che a Helsinki decisero di sedersi in trono a un tavolo pur essendo, anche formalmente, nemici, membri di alleanze militari contrapposte, con confini non definiti e regimi interni profondamente diversi. Malgrado tutte le differenze che marciano ancora oggi il Mediterraneo, la posizione di partenza non è peggiore di quella della Guerra Fredda degli anni '70 del secolo scorso. Anche l'approccio dei "tre cesti" mantiene tutta la sua potenzialità, perché questa espressione gergale e piuttosto curiosa per i non addetti ai lavori è niente altro che il mantra così tante volte ripetuto oggi di una visione olistica, in cui tutte le componenti – di sicurezza, civile, sociale, economica, ambientale – vanno affrontate insieme affinché si possano realizzare progressi equilibrati in tutte le aree. Di fondamentale importanza è pure l'esperienza delle CBM, perché senza il fattore "fiducia" non si può andare lontani; le misure adottate all'epoca (di cui sono stato operativamente testimone, avendo fatto parte della squadra che accolse le ispezioni sovietiche nel 1990 in Sardegna e l'anno successivo in Friuli-Venezia Giulia in connessione a esercitazioni della NATO) hanno prodotto risultati ragguardevoli.

È altrettanto evidente che solo una forte volontà politica potrà permettere un giorno il lancio di una CSCM o di qualcosa che gli assomigli e ciò sarà a sua volta funzione primariamente della convinzione – intima, non retorica – che la sicurezza è davvero globale e interconnessa. Ma, come scrivevo in premessa, le difficoltà che incontra l'Italia a convincere anche i propri partner UE e NATO dell'importanza della sponda o fianco sud che dir si voglia confermano che tale dato non è ancora acquisito. Non tutti si sono ancora convinti della validità dell'affermazione del 1975 di Aldo Moro: "Non vi può essere pace in Europa se non vi è pace nel Mediterraneo".

In tale ottica, la CSCE non dovrebbe porsi necessariamente come un attore operativo, bensì fornire, grazie alla sua esperienza, consulenza sulle attività condotte per favorire, anche sul terreno, il dialogo, rafforzare un clima collaborativo, facendo stato dei propri meccanismi,

ormai collaudati. Ma occorre a mio avviso rifuggire dalla tentazione di offrire un “modello” chiavi in mano. Piuttosto, coltivare il multilateralismo e offrire il *framework* appropriato, evitando di credere che una soluzione ai problemi più pressanti possa trovarsi in questa maniera. La CSCM è agli antipodi del *quick fix*, per il quale altri strumenti sono disponibili, ma deve porsi nell’ottica di una maratona: il successo sarebbe far partire la corsa, la meta non sarebbe pre-determinata.

3.5. *Gli sviluppi dell’ultimo decennio*

Anche nel corso degli ultimi anni, l’Italia ha continuato a sostenere il Partenariato OSCE, in particolare per quanto concerne la cooperazione coi Paesi del Mediterraneo, attraverso un incessante cammino di ampliamento e valorizzazione dei suoi strumenti. Anche durante la Presidenza italiana dell’UE, il 18 settembre 2014 si tenne alla Farnesina un seminario internazionale sul tema Towards “Helsinki +40”, dal titolo *The OSCE, the Global Mediterranean and the Future of Cooperative Security* in cui non si mancò di porre la questione sull’attualità e percorribilità di una CSCM.

In particolare, merita di essere ricordato il forte impulso fornito dalla Presidenza italiana del Gruppo di contatto per il Mediterraneo nel 2017 con una serie di iniziative finalizzate ad ampliare l’attenzione verso la sponda meridionale e l’anno seguente dalla Presidenza di turno italiana. Come scrive Silvano Guerrini⁵,

l’Italia ha scelto di promuovere ogni tematica affrontata nell’ambito della Presidenza del Gruppo di contatto mediterraneo mediante la realizzazione di iniziative concrete a beneficio dei Partner mediterranei (sulla lotta al traffico dei beni culturali, sulla promozione dell’uguaglianza di genere, sulla sicurezza cibernetica, sulla promozione dell’imprenditoria giovanile)”. Inoltre, “la Conferenza mediterranea di Palermo è passata alla storia come la “Ministeriale Mediterranea” e si è contraddistinta appunto per l’alto livello delle discussioni e per l’atmosfera cordiale e costruttiva.

⁵ In A. AZZONI (a cura di), *Ricostruire il dialogo. La Presidenza italiana dell’OSCE nel 2018*, Pisa, 2020.

Un importante auspicio era stato espresso, a conferma della continuità della nostra diplomazia, da Paolo Gentiloni, alla vigilia della presidenza italiana dell'OSCE del 2018, definendola "un'occasione straordinaria per cercare di trasferire nel Mediterraneo quello spirito di Helsinki così importante in Europa nel secolo scorso. Lavorare per una Helsinki del Mediterraneo vuol dire porre le basi per il riconoscimento reciproco, per il dialogo interreligioso, per il governo multilaterale delle crisi. Una prospettiva che si fonda, innanzitutto, su un nuovo rapporto tra Europa e Africa", con l'obiettivo di "fare del Mediterraneo non più solo un confine, ma un orizzonte comune per l'Italia e per l'Europa".

Non a caso quindi, nella "Dichiarazione ministeriale sulla sicurezza e cooperazione nel Mediterraneo" adottata a Milano nel 2018, si ribadiva che "la sicurezza dell'area OSCE è indissolubilmente legata a quella della regione del Mediterraneo" in piena coerenza con l'Atto finale di Helsinki che riconosceva, nel suo incipit, il principio d'indivisibilità della sicurezza in Europa. Per darvi un seguito concreto, come ci ricorda la nostra Rappresentanza Permanente, la Vice Ministra On. Sereni ha presentato alla Conferenza Mediterranea OSCE di Tirana del 2019 cinque nuove proposte italiane, sostenute dall'allora Segretario Generale, Thomas Greminger, e da un vasto numero di Stati partecipanti e partner.

Successivamente, l'Italia ha promosso una dichiarazione comune sul futuro del Partenariato, sottoscritta da altri nove Paesi nel maggio 2020. La prima di queste proposte, ovvero l'idea di dedicare annualmente una seduta del Consiglio Permanente ai temi del Mediterraneo, si è concretizzata il 12 novembre 2020. Nell'occasione, senza precedenti, si è assistito a un dibattito vivace, che ha avuto come protagonisti i sei Paesi partner e più di 10 Stati partecipanti, tra cui l'UE, la Federazione russa e gli Stati Uniti. La riunione in parola ha di fatto raggiunto un primo importante obiettivo, infrangendo il tabù che aveva confinato per lungo tempo il Mediterraneo ai meccanismi del Partenariato.

Nel novembre 2020, il Segretariato OSCE ha presentato una relazione sull'attività delle strutture esecutive per la sicurezza nel Mediterraneo, come suggerito nella seconda delle proposte presentate a Tirana dalla Vice Ministra Sereni e in conformità con quanto affermato nella

Dichiarazione di Milano circa l'esigenza che "le questioni riguardanti il Mediterraneo trovino un chiaro riscontro in tutta la pertinente attività dell'OSCE nelle tre dimensioni della sicurezza globale". La terza proposta, relativa all'istituzione di un gruppo di riflessione sul potenziale valore aggiunto dell'OSCE per la sicurezza mediterranea, è in corso di realizzazione grazie a un progetto sostenuto dal MAECI nell'ambito del quadro New Med Network, a guida dell'Istituto Affari Internazionali. Le due restanti proposte – relative all'introduzione di un regime di co-presidenza del Gruppo per la cooperazione con i Partner Mediterranei (ex Gruppo di contatto) e alla modifica delle regole che governano il Fondo del Partenariato – continueranno ad essere poste al centro del dibattito viennese, unitamente alle nuove idee che stanno emergendo nel frattempo. Nel 2021, il Gruppo per la cooperazione con i partner mediterranei è guidato dalla Polonia, che assumerà la Presidenza dell'OSCE nel 2022 e l'Italia non mancherà di fornire il suo contributo affinché il percorso intrapreso possa continuare con successo.

Al riguardo, il sopra citato Gruppo di Contatto Mediterraneo, che ha ormai superato i 25 anni di attività, si augura possa corroborare ulteriormente la propria azione. Tra gli argomenti trattati figurano la gioventù, il terrorismo, la connettività economica, il dialogo tra le fedi, l'energia e la cybersecurity. Il Partnership Fund sostiene un numero significativo di progetti compresa la formazione nei settori della dimensione umana, economica e ambientale. Tra le iniziative recentemente lasciate si ricorda il Young Policy Advisers Course for OSCE per i Partner Mediterranei dedicato alle istituzioni democratiche e agli impegni OSCE nel campo della governance democratica.

Siamo ben lontani dall'ambizione di una CSCM, ma è importante, mentre si continua a lavorare per il perseguimento di obiettivi alti, rafforzare i meccanismi a disposizione, utilizzandoli al meglio.

4. *Paesi Partner asiatici*

4.1. *Giappone*

Alexis Heraclides, nel lavoro sopra citato, descrive molto bene i

passaggi che portarono all'invito al Giappone a sviluppare una relazione costruttiva con la CSCE (p. 114-117).

Nella tradizione CSCE il concetto degli Stati Non-Partecipanti era in sostanza equivalente agli Stati mediterranei non-europei in base al "Blue Book", cioè alle regole di procedura di Helsinki (1973) che menzionava gli Stati situati nelle regioni adiacenti all'Europa e in particolare quelli Mediterranei. Ma dalla discussione al Consiglio di Praga e dal suo documento che ne scaturì apparve chiaro che la CSCE avesse altri Stati in mente. Infatti alla Seconda Riunione del Consiglio, 30-31 gennaio 1992, il Documento di Praga sull'ulteriore sviluppo delle istituzioni e delle strutture CSCE prevedeva al par. 45: «Il Consiglio richiede che la Riunione dei Seguiti di Helsinki raccomandi modi pratici per stabilire un dialogo flessibile fra la CSCE e Stati o gruppi di Stati non partecipanti interessati, ad esempio mediante contatti fra i suddetti Stati ed il Presidente in carica del Consiglio o del Comitato di Alti Funzionari».

Il paese cui si alludeva era il Giappone e la questione dei possibili legami del paese asiatico con la CSCE era stata avviata al Consiglio di Berlino del giugno 1991. Con la fine della Guerra Fredda l'interesse con cui apparentemente Tokyo aveva sempre seguito la CSCE era cresciuto e sembrava nel 1992 ormai pronto a stabilire legami formali. USA, UK, Germania e Italia erano favorevoli, al contrario di Spagna e altri Stati mediterranei della CSCE che vi vedevano un possibile vulnus alla dimensione mediterranea. Ma ormai molti membri influenti ritenevano utile un rafforzamento dei legami con il Giappone e in fondo il fatto che Tokyo bussasse alla porta poteva essere considerato un riconoscimento dell'importanza della nuova CSCE. Superate le prime difficoltà all'interno della CEE, i 12, con Italia e UK in prima fila, presentarono una proposta, pur senza poter menzionare esplicitamente il Giappone, a causa delle suddette divergenze. Si aprì così la porta a un nuovo possibile status di *special guest*, che contrariamente a quello già esistente di osservatore non avrebbe comportato la piena partecipazione in futuro. Tra le ipotesi, si presentò anche l'idea del «membro associato» in uso all'OCSE, inizialmente di interesse USA, ma poi scartata per il timore che si favorisse in questa maniera l'ingresso di Australia e Nuova Zelanda, rafforzando una possibile dinamica nord-sud o ricchi-poveri. Soprattutto la Spagna, che non accettava un simile

upgrading a fronte di uno status dei Paesi mediterranei non partecipanti che non si era evoluto dal 1973, segnalava che, in caso di apertura al Giappone, ancora più motivata sarebbe stata quella ai Paesi dell'America Latina con i loro molteplici legami culturali, religiosi e etnici con l'Europa. La posizione di Madrid sembrò poi rafforzarsi quando l'Egitto chiese di presenziare al Vertice in qualità di osservatore o altra formula in quanto attivo stato mediterraneo non-partecipante

I "12" presentarono quindi in giugno una nuova versione della loro proposta in cui il Giappone era nominato, così come i tipi di riunione della CSCE cui poteva partecipare come "ospite speciale" (Vertici, Consigli ministeriali) e fornire contributi. Tale dialogo poteva essere esteso ai Paesi che mostravano un interesse e condividevano obiettivi e standard della CSCE. Gli USA dal canto loro suggerirono lo status di 'membro associato' e la Finlandia quello di "osservatore speciale", formule che prevedevano la possibilità di essere invitati a prendere la parola anche a riunioni di più basso livello, come il Comitato degli Alti Funzionari, gruppi di lavoro, CPC e ODIHR and CPC. I Paesi CEE mantennero la propria posizione, ritenendo troppo ambiziosa quella americana, anche per le implicazioni di downgrading degli stati mediterranei non partecipanti. Il compromesso trovato nel Documento di Helsinki rinvia a tre indicatori: (a) che lo stato in discorso dimostri un interesse (b) che segua i principi CSCE (democrazia, rule of law, economia di mercato, ecc.) e (c) che sia già attivamente impegnato nell'area CSCE. Un quarto, sottinteso ma non esplicitato indicatore, riguardava la circostanza che il paese in questione fosse influente. Quindi il compromesso finale fu quello di non citare per nome il Giappone e di non creare un nuovo status nella CSCE, sebbene, nell'illustrare i criteri, solo il paese del Sol Levante venisse menzionato a titolo esemplificativo ("such as Japan"). Questo è il contenuto del paragrafo IV:

In conformità con il paragrafo 45 del Documento di Praga gli Stati partecipanti intendono approfondire la loro cooperazione e sviluppare un solido rapporto con gli Stati non partecipanti quali il Giappone, che dimostrino un interesse per la CSCE, ne condividano i principi e gli obiettivi e siano attivamente impegnati nella cooperazione europea tramite le organizzazioni pertinenti.

Tuttavia, i due successivi paragrafi hanno un preciso contenuto operativo e riguardano specificamente quel paese. (par. 10) “A tale fine il Giappone sarà invitato a presenziare alle riunioni della CSCE, incluse quelle dei Capi di Stato e di Governo, il Consiglio della CSCE, il Comitato degli Alti Funzionari ed altri organi appropriati CSCE che prendano in considerazione specifici argomenti di consultazione e di cooperazione allargata”. (par. 11) “Rappresentanti del Giappone potranno contribuire, senza partecipare alla preparazione e all’adozione di decisioni, a quelle riunioni su argomenti per i quali il Giappone ha un interesse diretto e/o desideri cooperare attivamente con la CSCE”.

Heraklides, all’epoca assistant professor e componente della delegazione greca alla Riunione dei Seguiti di Helsinki nel marzo-luglio 1992, era testimone più che affidabile in base ai miei ricordi. Tuttavia, egli non aveva vissuto di persona il precedente Consiglio di Berlino e il ruolo italiano in quell’occasione, quando la nostra proposta sul Giappone prima di poter essere accettata richiese lunghi negoziati che si conclusero solo a notte fonda (se non all’alba). L’Amb. Takako Ueta, nel saggio *Japan and the OSCE Japan’s Institutional Status in the CSCE/OSCE* (in IFSH ed., OSCE Yearbook 1997, Baden-Baden 1998, pp. 387-395) dà esplicito credito alla proposta dell’allora Ministro De Michelis al Consiglio di Berlino (19-20 giugno 1991) di coinvolgere il Giappone, in esito al quale venne adottato il seguente paragrafo nel Riepilogo delle Conclusioni: “19. Essi hanno sottolineato che la CSCE deve restare aperta al dialogo e alla cooperazione con il resto del mondo ed hanno rilevato l’interesse di altri Paesi per la CSCE. A tale riguardo essi hanno chiesto al CSO di esaminare tale idea e di riferire ad una futura riunione del Consiglio”. Egli non manca neanche di ricordare che l’Italia presentò a fine ottobre di quell’anno una proposta alla riunione di Praga del Comitato Alti Funzionari per stabilire un dialogo con il Giappone.

Il Giappone, a seguito delle vicende sopra descritte, divenne così il primo paese asiatico ad avviare una relazione di cooperazione formale con la CSCE. L’avvio della lunga e proficua relazione dell’OSCE con il Giappone – come si legge nell’OSCE Magazine (20 febbraio 2018) – deve molto alle astute considerazioni politiche dei leader giapponesi che dopo la fine della Guerra Fredda, agli inizi degli anni novanta, miravano a intensificare le relazioni del Paese con l’Europa. Quale diret-

to vicino e membro del G7 che contribuiva alla riforma e alla ricostruzione dell'Europa centrale e orientale, il Giappone nutriva un profondo interesse verso un suo coinvolgimento nei dibattiti che si svolgevano nella CSCE (precursore dell'OSCE). Nel loro dialogo con gli omologhi europei, i diplomatici giapponesi iniziarono a esprimere il loro interesse verso relazioni più strette con la CSCE. Analogamente, molti Stati partecipanti ritenevano prezioso il partenariato con il Giappone per proteggere e promuovere fondamentali valori umani condivisi. Fu così che il Giappone divenne il primo paese asiatico a essere invitato a partecipare a una riunione della CSCE, il Vertice di Helsinki che si tenne nel luglio 1992. "Ricordo la grandiosità di questo vertice che celebrava la fine della Guerra Fredda, malgrado fosse offuscato dalla crisi e dalla guerra nell'ex Jugoslavia" scrive l'Ambasciatore Takako Ueta, ripercorrendo a distanza di oltre due decenni la sua partecipazione in qualità di membro della delegazione giapponese.

L'articolo dell'OSCE Magazine continua nel modo seguente. "Dal 1992 il Giappone ha costantemente svolto un ruolo esemplare quale Partner asiatico, contribuendo ai progetti e alle attività dell'OSCE. Il Giappone ha partecipato alle discussioni tenutesi nel quadro dell'OSCE e ha ospitato quattro Conferenze asiatiche. La più recente, a Tokio nel 2014, ha offerto l'opportunità di condividere le lezioni apprese dall'OSCE e dalle regioni asiatiche per la creazione di un mondo più sicuro, più interconnesso e più equo alla luce delle sfide emergenti. Nel corso degli anni il Giappone ha fornito un sostegno finanziario significativo ai progetti OSCE, inizialmente in special modo a progetti relativi alla ricostruzione dopo la guerra nell'ex Jugoslavia, successivamente in misura crescente a quelli riguardanti l'Asia centrale e l'Afghanistan. Il Giappone è uno dei principali donatori dell'Accademia OSCE per la formazione del personale addetto alla gestione delle frontiere di Dushanbe, i cui corsi sono frequentati da funzionari addetti alle frontiere provenienti non solo dagli Stati partecipanti ma anche dall'Afghanistan, uno dei Partner asiatici per la cooperazione. Il Giappone sostiene il progetto dell'OSCE finalizzato a rafforzare le capacità delle guardie confinarie in Turkmenistan, che coinvolge anche partecipanti afgani. Sin dall'inizio della crisi in Ucraina e nella regione circostante, il Giappone ha contribuito generosamente alla risposta fornita dall'OSCE,

anche attraverso ingenti contributi al finanziamento della Missione speciale di monitoraggio in Ucraina. Oltre ai contributi finanziari, il Giappone dal 1999 distacca regolarmente funzionari presso le operazioni OSCE sul terreno. Ha inoltre inviato esperti nelle missioni di osservazione elettorale condotte dall'Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo. In questo momento caratterizzato da complesse sfide transnazionali, gli interessi che il Giappone condivide con l'OSCE continuano a crescere. Nel 2019 il Giappone ospiterà la Conferenza asiatica dell'OSCE per la quinta volta. Dopo venticinque anni di impegno, il partenariato tra il Giappone e l'OSCE continua a rafforzarsi”.

4.2. *Mongolia*

Oltre il Giappone, come sopra detto, oggi i Partner asiatici per la cooperazione dell'OSCE sono cinque: Afghanistan, Australia, Giappone, la Repubblica di Corea e la Thailandia. Una particolare menzione merita la Mongolia che nel giro di pochi anni, nel lasso di tempo intercorso tra il 2004 e il 2012, è passato dallo status di partner a quello di paese partecipante a parte intera.

Infatti, con la decisione n.2/12, il Consiglio dei Ministri accoglie con favore la Mongolia quale Stato partecipante all'OSCE, facendo seguito alla lettera del Ministro degli Affari Esteri (del 28 ottobre 2011) in cui la Mongolia ha espresso la volontà di aderire all'OSCE quale Stato partecipante e di accettare tutti gli impegni e le responsabilità previsti nei documenti OSCE, nonché all'addendum (7 agosto 2012), in cui la Mongolia delinea le proprie responsabilità – in particolare per quanto riguarda il Documento di Vienna sulle Misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza.

È rimasto tuttavia inteso che “la zona di applicazione delle CSBM, come definita nell'Annesso I del Documento di Vienna, non si estenderà al territorio della Mongolia a meno che il Consiglio dei Ministri non decida altrimenti e che, a tale riguardo, gli impegni previsti dal Documento di Vienna che si applicano unicamente alla zona di applicazione si applicheranno alle forze della Mongolia nella zona ma non al territorio della Mongolia”.

Si è trattato di un punto particolarmente delicato, come risulta dal-

la dichiarazione interpretativa della Russia ai sensi delle norme procedurali dell'Organizzazione. Essa recita:

Desideriamo innanzitutto congratularci con la Mongolia quale membro a pieno titolo dell'OSCE. Auspichiamo che il suo nuovo status consentirà all'amica Mongolia di partecipare più attivamente agli sforzi globali volti a promuovere uno spazio di sicurezza comune e indivisibile da Vancouver a Vladivostok, conformemente alle decisioni del Vertice di Astana dell'OSCE. Ci siamo uniti al consenso sulla decisione del Consiglio dei Ministri riguardante l'ammissione della Mongolia all'OSCE, in cui si ribadisce che la zona di applicazione delle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza (CSBM) in campo militare rimarrà invariata, vale a dire nella forma in cui essa è definita nell'Annesso I del Documento di Vienna. Di conseguenza, le summenzionate CSBM non si estenderanno al territorio della Mongolia, come previsto nell'attuale decisione del Consiglio dei Ministri. Al tempo stesso rileviamo la necessità di un'osservanza rigorosa nel quadro del futuro mandato del Foro di cooperazione per la sicurezza per quanto concerne l'elaborazione di decisioni relative alle sue competenze, anche per quanto riguarda questioni relative alle CSBM. Partiamo inoltre dal presupposto che l'adesione della Mongolia all'OSCE, come Stato che non rientra nella zona geografica di competenza della CSCE/OSCE definita dall'Atto finale di Helsinki, costituisce un'eccezione. Lo status dell'OSCE quale "accordo regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite", il cui scopo principale è sostenere gli sforzi delle Nazioni Unite volti a rafforzare la sicurezza e la cooperazione in Europa, non deve essere modificato. A tale riguardo, la decisione sull'ammissione della Mongolia non può essere considerata come un precedente per altri Paesi Partner per la cooperazione dell'OSCE, né per altri Stati che non sono Stati partecipanti all'OSCE. Alla luce di quanto sopra, sosteniamo la proposta della Presidenza relativa all'avvio di una discussione in seno al competente gruppo di lavoro informale sull'elaborazione dei criteri per la partecipazione e l'adesione all'OSCE di nuovi membri. Chiediamo che la presente dichiarazione sia allegata alla decisione adottata e sia acclusa al giornale della Riunione del Consiglio dei Ministri di Dublino.

Si potrebbe concludere che l'apertura nei confronti del Giappone, operata su iniziale richiesta italiana, ha posto le basi per sviluppi andati ben oltre le aspettative originarie, poiché nel caso della Mongolia, dopo il transito nel nuovo status di paese partner, di è realizzato addirittura l'ingresso nell'OSCE come paese partecipante. Non si potrebbe però estendere questo precedente sic et simpliciter a casi futuri, vista la dichiarazione della Federazione russa che ha sottolineato di considerare l'adesione della Mongolia all'OSCE, come Stato che non rientra nella zona geografica di competenza definita dall'Atto finale di Helsinki, come un'eccezione. In sostanza, per la Mongolia è stato usato il modello già utilizzato per Canada e USA in relazione alle CSBM. Gli impegni del Documento di Vienna si applicheranno così alle forze mongole nella zona di applicazione dell'accordo, ma non nel territorio della Mongolia. In altri termini, ufficiali mongoli potranno prendere parte a ispezioni in Paesi europei, ma non vi saranno ispezioni delle esercitazioni militari in Mongolia.

5. Commento conclusivo

Il partenariato OSCE per la cooperazione, oggi, abbracciando le dimensioni politico-militare, economico-ambientale e umana della sicurezza, consente agli Stati partecipanti all'OSCE e ai suoi Partner di condividere informazioni su pertinenti sviluppi, individuare aree di interesse comune e generare idee su come affrontare congiuntamente le sfide alla sicurezza. Con una frase forse abusata, ma che spesso, come credo nella fattispecie, corrisponde a un commento equilibrato, molto è stato fatto, ma molto resta ancora da fare. Quanto meno nella prospettiva che l'Italia ha sempre coltivato nel corso di questi 50 anni, sin dalla lungimirante visione di Moro che già nel 1972 propose di lanciare una CSCM non appena il processo CSCE fosse stato avviato. Alcune iniziative, a volte di natura bellica, passano dalla fase dell'ideazione a quella realizzazione in tempi brevi, ma la giustezza di un'idea non si misura su base cronologica. Nella piena consapevolezza dei tanti interessi in gioco, un'opzione come una CSCM richiede maturazione, volontà e forse anche una scintilla. Si credette di ravvisarla nel 1990 all'indomani del crollo del muro di Berlino e poco dopo con la prima

guerra del Golfo, ma senza successo. Una decina di anni fa si è immaginato poi che le cosiddette Primavere arabe, sulla cui vera natura tanto ci sarebbe da discutere (ma non in questa sede) potesse offrire margini di manovra, ma così non è stato. Ora, alcune voci si levano per domandarsi se gli “accordi di Abramo” possano offrire nuovi spazi. Difficile prevederlo, ma qualunque cosa si pensi di quelle intese, non è certo fuori luogo pensare che l’emergere di nuovi assetti potrebbe favorire una nuova dinamica, magari anche quella di una CSCM. L’unica previsione che mi sento di fare è che l’Italia e la sua diplomazia continueranno a operare nel solco dell’interesse italiano, europeo e regionale, come hanno fatto in questi decenni, per costruire prospettive di stabilizzazione, pace e collaborazione nel Mediterraneo, tenendo conto anche dell’esperienza guadagnata con la CSCE/OSCE, cercando di rafforzarne sempre gli strumenti.

L'OSCE E LO SPAZIO MEDITERRANEO

Roberta La Fortezza

1. *Lo spazio mediterraneo nell'Atto finale di Helsinki*

L'Atto finale di Helsinki del 1975¹ riconosceva espressamente la correlazione esistente tra la sicurezza di ciascuno degli Stati partecipanti e la sicurezza dell'Europa nel suo insieme, nonché il legame effettivo, nel più ampio contesto della sicurezza mondiale, fra la sicurezza in Europa e quella nell'area del Mediterraneo². Sulla base di tale iniziale constatazione, l'Atto finale riservava un intero capitolo al Mediterraneo, rubricandolo "Questioni relative alla sicurezza e alla cooperazione nel Mediterraneo"³. Quanto dichiarato in questo capitolo si basava su alcune evidenze e constatazioni che gli Stati partecipanti alla Conferenza di Helsinki non avrebbero potuto ignorare, quali in parti-

¹ CSCE, Atto finale, Helsinki 1975, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/39504.pdf>

Sul processo di Helsinki si v., tra gli altri, A. BLOCH-LAINE, *Le binôme sécurité-défense dans l'Europe de l'après-guerre froide*, in *Défense nationale*, juillet 1996, p. 17 e ss.; A. CHAYES, *Preventing Conflict in the Post-Communist World*, Washington D.C., 1996; V.-Y. GHEBALI, *L'OSCE dans l'Europe postcommuniste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, 1996; ID., *La diplomatie de la détente: la CSCE d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, 1989; M.C. MORGAN, *The Final Act: the Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War*, Princeton, 2018.

² Sulla dimensione mediterranea dell'OSCE si v., tra gli altri, R. ALIBONI, *The OSCE Mediterranean Dimension: Conflict Prevention and Management*, Roma, 1996; E.A. HAMPEL, *The OSCE Mediterranean Partnership: a Durable and Determined Dialogue?*, in *Security and Human Rights*, n. 3, 2012; M. SICA, *The New Mediterranean Dimension of the OSCE*, in *OSCE Yearbook 1995/1996*, Baden-Baden 1997, p. 379-383; L. WATANABE, C. NÜNLIST, *The OSCE and Mediterranean Security*, in *Security and Human Rights Monitor*, 11 gennaio 2018; M. WOHLFELD, *The OSCE and the Mediterranean: Assessment of a Decade of Efforts to Reinvigorate a Dialogue*, in *OSCE Yearbook 2010*, Baden-Baden, 2011, p. 351-368.

³ Sui prodomi dell'inserimento di questo capitolo ad Helsinki, si v. in particolare il contributo di Paolo Trichilo presente in questo volume: P. TRICHILO, *CSCE/OSCE. Dagli Stati non-partecipanti ai partner per la cooperazione*.

colare la consapevolezza degli aspetti geografici, storici, culturali, economici e politici che legavano allora, come oggi, i Paesi CSCE/OSCE agli Stati mediterranei.

L'Atto finale di Helsinki venne redatto e firmato in un contesto, quello degli anni Settanta, che aveva visto crollare il sistema di Bretton Woods e che cercava nuovi paradigmi tanto a livello economico, quanto a livello politico. Ma soprattutto i lavori di Helsinki si svolsero a soli tre anni dalla crisi globale generata, nel 1973, dalla guerra dello Yom Kippur tra Israele, da un lato, ed Egitto e Siria (supportati da molti altri Paesi arabi), dall'altro. La crisi petrolifera che era seguita a quella nuova guerra nel Mediterraneo, aveva chiaramente dimostrato la stretta correlazione tra la sicurezza europea e globale e le dinamiche della sponda Sud del *Mare Nostrum*, approfondendo ulteriormente un legame che da allora più che mai sarebbe apparso come inscindibile.

Nei considerando del capitolo relativo alla sicurezza e alla cooperazione nel Mediterraneo dell'Atto finale, gli Stati firmatari auspicavano che il rafforzamento della sicurezza e l'intensificazione della cooperazione in Europa avrebbe potuto stimolare processi virtuosi nel bacino del Mediterraneo, contribuendo alla pace, alla sicurezza e alla giustizia di tale regione. Si sarebbe cioè perseguito un interesse comune tra gli Stati partecipanti e quelli mediterranei non partecipanti⁴.

Al fine di favorire il conseguimento degli obiettivi sanciti ad Helsinki, gli Stati partecipanti dichiaravano, quindi, la loro intenzione di mantenere e ampliare i contatti e il dialogo iniziati dalla CSCE con gli Stati mediterranei non partecipanti così da includere tutti gli Stati del Mediterraneo, al fine di contribuire alla pace, di ridurre le forze armate nella regione, di consolidare la sicurezza, di diminuire le tensioni regionali e di ampliare l'ambito della cooperazione.

Dall'analisi del documento dell'Atto finale di Helsinki, dunque, si rileva come, fin dal 1975, risultasse evidente, agli allora Stati partecipanti, il nesso esistente nel più ampio contesto della sicurezza mondia-

⁴ Vennero definiti così, nel 1975, i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo che avevano partecipato e che avevano presentato contributi alle riunioni della Seconda Fase della Conferenza. Tali Stati erano la Repubblica Democratica e Popolare d'Algeria, Repubblica Araba d'Egitto, Israele, Regno del Marocco, Repubblica Araba di Siria, Tunisia.

le tra la sicurezza europea e la sicurezza nel bacino del Mediterraneo. Tale approccio superò anche talune possibili ritrosie da parte soprattutto delle due superpotenze, USA e URSS, ad ampliare i possibili temi della Conferenza oltre il già complesso teatro europeo. Dal canto loro, i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo non partecipanti videro nella CSCE non solo un semplice foro di dialogo tra l'Est e l'Ovest, ma anche un possibile attore internazionale che potesse proporre una nuova forma di dialogo tra il Nord e il Sud del Mediterraneo, incentrata non più sulle dinamiche ottocentesche del "Concerto europeo", quanto piuttosto su meccanismi paritari, che trovassero nella cooperazione e nel partenariato le proprie forme di espressione più compiute.

Dal 1975 agli anni Novanta l'importanza della dimensione mediterranea della CSCE è stata ribadita praticamente in ogni vertice finale della Conferenza, considerandola come fattore fondamentale per il rafforzamento della sicurezza e per la stessa stabilità delle aree limitrofe a quelle CSCE. Con la fine della Guerra Fredda i tempi sembrarono maturi persino per fare un ulteriore passo in avanti rispetto a quanto previsto a Helsinki: fu in tale contesto che il Governo italiano e quello spagnolo, presentarono, durante la Riunione di Palma di Maiorca nel settembre del 1990⁵, un progetto relativo alla creazione di una sorta di *Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean* (CSCM)⁶. L'idea era quella di creare una nuova Conferenza, sul modello della CSCE, che avesse però come sua specifica finalità la cooperazione e la sicurezza nell'area del Mediterraneo. Rispetto al modello previsto dalla CSCE, basato sulla dicotomia Stati partecipanti – Stati non partecipanti, il modello CSCM avrebbe rafforzato le relazioni euro-mediterranee su un livello di parità, attraverso la creazione di due or-

⁵ CSCE, Report of the Meeting on the Mediterranean of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Palma de Mallorca, 19 ottobre 1990, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/e/16200.pdf>.

⁶ Il progetto era stato sviluppato dal gruppo c.d. 4+5 (composto da quattro Stati membri dell'Europa meridionale appartenenti alla CE – Francia, Italia, Spagna e Portogallo – e da cinque Paesi arabi dell'Unione del Maghreb, Algeria, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia, con Malta come osservatore). Sul fronte italiano il progetto venne portato avanti dall'allora Ministro degli Esteri, Gianni De Michelis, e si rifaceva all'idea di Aldo Moro degli anni Settanta. Si v. sul tema in particolare P. TRICHILO, *op. cit.*

ganizzazioni parallele, la CSCE e la CSCM appunto. Il progetto, tuttavia, non vide mai la luce in particolare per l'opposizione degli USA e del Regno Unito e, più in generale, per una certa indifferenza da parte di molti Stati partecipanti nei riguardi della regione mediterranea⁷. D'altro canto, incise anche la persistenza di quella instabilità cronica della regione legata soprattutto al conflitto arabo-israeliano. Negli anni successivi, si sarebbe quindi optato per un modello diverso, lontano da quella che era stata nei suoi elementi essenziali l'esperienza fondante della CSCE; un modello che, a partire dal 1994, prese definitivamente la forma del Partenariato Mediterraneo per la Cooperazione (PMC).

2. *L'OSCE e il Mediterraneo dopo la Guerra Fredda: Helsinki 1992 e il vertice di Budapest del 1994*

All'inizio degli anni Novanta sembrò delinearsi un nuovo mondo in cui la competizione e i contrasti tra gli Stati e tra i popoli potessero scomparire in virtù della caduta della cortina di ferro, dello sviluppo economico e sociale raggiunto e dell'implementazione di virtuosi processi di democratizzazione (si pensi, ad esempio, a cosa hanno rappresentato gli anni Novanta per il continente africano in termini di processi democratici). Per il Mediterraneo si arrivò addirittura a confidare nella possibile definitiva risoluzione dello storico conflitto israelo-palestinese: gli Accordi di Oslo del 1993 divennero uno degli emblemi di quel nuovo mondo auspicato e sperato. Soprattutto, questi accordi fecero immaginare un nuovo Mediterraneo, pacificato, in un nuovo mondo in cui lo sviluppo e la crescita avrebbero allontanato lo spettro della guerra per garantire equità, uguaglianza e sicurezza ovunque.

Questa storica convergenza tra sviluppo, democrazia e pace fu il principio alla base di tutte le architetture multilaterali pensate per la regione in quegli anni⁸: nel 1994 i Paesi della NATO lanciarono il Dia-

⁷ Il progetto della CSCM e il suo fallimento è analizzato in particolare in P. TRICHILO, *op. cit.*

⁸ Con riferimento all'azione dei diversi attori regionali in materia di sicurezza si v., in particolare, A. GONZALEZ BONDIA, *La coordination de l'action des institutions qui articulent la coopération internationale dans le domaine de la sécurité et défense euro-*

logo Mediterraneo; l'anno dopo, nel 1995, l'Unione Europea avviava il Partenariato Euromediterraneo; nel 1994 la CSCE, divenuta ufficialmente un'Organizzazione⁹, l'OSCE, avviava il suo PMC.

Nella Dichiarazione finale di Helsinki del 1992¹⁰, ai punti 37, 38 e 39, gli Stati ribadivano con fermezza la convinzione che il rafforzamento della sicurezza e della cooperazione del Mediterraneo fosse fondamentale anche per la stabilità della CSCE. Ora che la cortina di ferro era crollata, la prospettiva di una Conferenza, nata per garantire sicurezza in un contesto insanabilmente diviso, doveva necessariamente essere ampliata e finanche parzialmente ripensata. In questo contesto, la cooperazione e il dialogo con gli Stati mediterranei non partecipanti divenivano mezzi diretti per promuovere lo sviluppo sociale ed economico, per rafforzare la stabilità nella regione e per ridurre il divario tra l'Europa e i suoi vicini mediterranei.

Nella Quarta Riunione del Consiglio dei Ministri della CSCE tenutasi a Roma alla fine del 1993¹¹, gli Stati partecipanti accoglievano con favore le richieste degli allora Stati mediterranei non partecipanti, Algeria, Egitto, Marocco, Tunisia e Israele, di creare un rapporto più stretto e strutturato con la CSCE. Su tali basi il 25° *Committee of Senior Officials*, riunitosi a Praga nel marzo del 1994, invitava i Paesi del Mediterraneo a partecipare a una serie di attività CSCE al fine di creare un rapporto più stretto con i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo. Agli Stati mediterranei veniva inoltre concesso l'accesso a tutti i

péenne (OTAN, UEO, UE, OSCE), Tarragona, 1998; J. LIMAM, *La sécurité en méditerranée du partenariat au voisinage*, in P.G. XUEREB (a cura di), *Euro-Med Integration and the "Ring of Friends": the Mediterranean's European Challenge*, Msida, 2003; P. LUDLOW, *Europe and the Mediterranean*, London-New York, 1994.

⁹ Sulla trasformazione della CSCE in Organizzazione si v., in particolare, A. HERACLIDES, *Helsinki-II and Its Aftermath: the Making of the OSCE Into an International Organization*, London-New York, 1993.

¹⁰ CSCE, Documento di Helsinki 1992 – Le sfide del cambiamento, Helsinki, 10 luglio 1992, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/d/39533.pdf>.

¹¹ CSCE, Decisioni della Riunione del consiglio di Roma. La CSCE e la nuova Europa – La nostra sicurezza è indivisibile, Roma, 1993, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/a/40404.pdf>

documenti ufficiali della CSCE e il diritto di presentare opinioni al Presidente in carica.

Quando la CSCE venne istituzionalizzata e trasformata, infine, in una vera e propria Organizzazione, l'OSCE, nel vertice di Budapest del 1994¹², anche le relazioni tra questa nuova entità e gli Stati mediterranei non partecipanti subirono una evoluzione. È nello stesso vertice di Budapest, infatti, che per la prima volta in ambito CSCE/OSCE compare il termine partenariato/partnership¹³.

Riaffermando quel connubio inscindibile tra la stabilità della regione della CSCE e il rafforzamento e la cooperazione nel Mediterraneo, gli Stati partecipanti decidevano formalmente di intensificare il dialogo con gli allora cinque Stati Mediterranei non partecipanti. A tal fine veniva istituito un Gruppo di Contatto informale a composizione non limitata a livello di esperti nell'ambito del Consiglio Permanente (*Permanent Council – PC*) a Vienna: nasceva cioè quello che oggi è il *Mediterranean Partners for Co-operation Group* (MPCG). Non si trattava di un gruppo di lavoro strutturato, ma di un format di riunione che avrebbe unito gli Stati partecipanti e quelli che, l'anno dopo, sarebbero diventati *Partner Mediterranei* dell'OSCE. Il Gruppo di contatto ha iniziato a operare nel 1995 e offre ancora oggi l'opportunità agli Stati interessati di mantenere il dialogo riunendosi attorno allo stesso tavolo, agevolando in questo modo lo scambio di informazioni di interesse reciproco e l'elaborazione di idee. Attraverso questo dialogo politico tra l'OSCE e i Partner Mediterranei si sarebbero potuti e dovuti affrontare i problemi di sicurezza nell'ambito delle tre dimensioni dell'OSCE (già precedentemente i c.d. "tre cesti" della CSCE): politico-militare, economico-ambientale e umana.

Altre decisioni prese a Budapest riguardarono la volontà di tenere seminari su argomenti di interesse reciproco, riprendendo la precedente tradizione che era già stata della CSCE; si prevedeva che, nel corso

¹² CSCE, Documento di Budapest del 1994 – Verso una vera Partnership in una nuova era, 19 gennaio 1995, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/e/39557.pdf>.

¹³ Sul concetto di Partenariato in particolare in ambito OSCE si v. C. MÉRINI, *Le partenariat: Instrument juridique et/uo politique, le cas de l'OSCE*, in *Revue Québécoise de droit international*, n. 9, 1995, p. 21-34.

del suo mandato, il Presidente in esercizio avrebbe condotto consultazioni ad alto livello fra la CSCE, rappresentata dalla Troika e dal Segretario Generale, e gli Stati mediterranei non partecipanti; sempre il Presidente in carica avrebbe invitato i rappresentanti degli Stati mediterranei non partecipanti a qualsiasi riunione del PC dedicata esclusivamente alle “Questioni relative al Mediterraneo”, o a qualsiasi riunione del Consiglio Superiore nel cui ordine del giorno avessero figurato “Questioni relative al Mediterraneo”; infine, si prevedeva che il Presidente del Foro di Cooperazione per la Sicurezza (FSC), con il consenso degli Stati partecipanti, avrebbe potuto invitare i rappresentanti degli Stati mediterranei non partecipanti a riunioni dedicate alle “Questioni relative al Mediterraneo”¹⁴.

Con la Decisione n. 94 del dicembre 1995¹⁵ l'OSCE procedette a cambiare ufficialmente la designazione di Algeria, Egitto, Israele, Marocco e Tunisia (a questi, si sarebbe aggiunta nel 1998 anche la Giordania¹⁶) da “Stati Mediterranei non partecipanti” a “Mediterranean Partners for Co-operation” (MPC, Partner Mediterranei per la Cooperazione). Si definiva così una nuova e più profonda strutturazione dei rapporti tra l'OSCE e i Paesi Partner della sponda Sud del Mediterraneo, aprendo a nuove possibilità di confronto, scambio e rafforzamento della pace. Negli anni successivi, l'importanza per l'OSCE delle relazioni con i Partner Mediterranei è stata sottolineata in numerose riunioni del Consiglio dei Ministri, tra le quali Copenaghen 1997¹⁷ e, soprattutto, Oslo 1998¹⁸, nonché in altri Atti finali, quali in particolare il

¹⁴ Occorre precisare che, sebbene gli Stati partecipanti abbiano deciso fin dal 1994 di invitare gli Stati mediterranei non partecipanti alle riunioni del PC e dell'FSC dedicate alle questioni mediterranee, è stato solo nel 2007 che la Presidenza spagnola ha modificato la disposizione dei posti a sedere per accogliere gli Stati Partner al tavolo principale degli Stati partecipanti e ha reso permanente l'invito alle riunioni settimanali del PC.

¹⁵ OSCE, Decisione N. 94, doc. PC.DEC/94, 5 dicembre 1995, disponibile all'indirizzo: <http://www.osce.org/pc/20366>.

¹⁶ OSCE, Decisione N. 227, doc. PC.DEC/227, 22 maggio 1998, disponibile all'indirizzo: <http://www.osce.org/pc/20540>.

¹⁷ OSCE, Sesta Riunione del Consiglio dei Ministri, Copenaghen, 18-19 dicembre 1997, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/9/40430.pdf>.

¹⁸ OSCE, Settima Riunione del Consiglio dei Ministri, Oslo, 2-3 dicembre 1998,

Documento di Istanbul del 1999¹⁹. Proprio in quest'ultimo, al punto V, rubricato "I nostri Partner per la cooperazione", gli Stati partecipanti si impegnarono a incoraggiare i Partner Mediterranei per la Cooperazione ad avvalersi dell'esperienza già acquisita in ambito OSCE nell'istituire strutture e meccanismi di preallarme, diplomazia preventiva e prevenzione dei conflitti nel Mediterraneo.

Sebbene gli anni Novanta segnino formalmente il passaggio a un format più strutturato dei rapporti tra gli Stati OSCE e i Partner Mediterranei, è d'altro canto vero che negli stessi anni si assiste a una minore attenzione strategica da parte degli Stati OSCE rispetto alle relazioni con il Mediterraneo. Da un lato, infatti, gli stessi profondi cambiamenti che erano conseguiti al crollo dell'URSS avevano imposto la necessità di ridefinire, su nuove basi concettuali, lo spazio continentale europeo e il rapporto tra gli Stati appartenenti ai due ormai ex-blocchi; dall'altro la nuova architettura mediorientale di Oslo sembrava dare spazio a un certo ottimismo nella stabilità, pacificazione e dunque sicurezza della regione mediterranea. Ormai apparentemente lontani i tempi della guerra dello Yom Kippur, della crisi petrolifera del 1973, della prima intifada del 1987-1993 e finanche della Guerra del Golfo, i pressanti problemi europei della transizione post-Guerra Fredda inducevano l'OSCE, soprattutto alla fine degli anni Novanta, a rivolgere uno sguardo più attento verso gli Stati successori dell'ex URSS, cioè verso l'Europa orientale, piuttosto che sul Mediterraneo, regione che sembrava aver trovato la via per disegnare una propria stabilità. Da tutto ciò è dunque derivato un accrescimento della dimensione europea centrale e orientale dell'OSCE, e una contestuale marginalizzazione del quadrante mediterraneo. Tuttavia, lo sguardo verso quest'area, critica e centrale per qualsivoglia strategia di sicurezza regionale e globale, è stato forzatamente riportato alla ribalta dagli eventi della storia con l'inizio del nuovo secolo.

disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/40442.pdf>.

¹⁹ OSCE, Documento di Istanbul, Istanbul, 1999, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/8/125810.pdf>.

3. *La strategia OSCE dopo il 2001*

Il 2001 segna un vero e proprio spartiacque nella storia delle relazioni internazionali e finanche nella storia nazionale di molti Stati. Il crollo delle Torri Gemelle, le successive operazioni militari in Afghanistan (2001) e la guerra in Iraq (2003) hanno aperto a nuove e complesse sfide in un mondo che, nonostante le apparenze, non era riuscito in un solo decennio dalla caduta della cortina di ferro a creare e a metabolizzare nuovi e stabili paradigmi. Con l'11 settembre il concetto di sicurezza diventava fluido, dinamico, intangibile: da un lato le minacce apparivano diversificate, meno visibili e meno prevedibili, dall'altro tali minacce non erano più limitate nei confini nazionali ma assumevano di per sé natura transnazionale. Ne conseguiva che la sicurezza non fosse più legata indissolubilmente al concetto di Stato, e dunque all'idea di conflitto armato convenzionale, ma diventasse una sfida ibrida (massimamente rappresentata dalla formula "non-State actors") e soprattutto transnazionale. Le minacce stesse non avevano più un paese di nascita ma avevano origine di per sé dalla transnazionalità e si alimentavano grazie alla massima mobilità internazionale raggiunta da uomini e mezzi nel nuovo secolo. Le nuove sfide derivanti dall'intangibilità delle frontiere, dalla fluidità della minaccia, dall'interrelazione tra mercati e sicurezza e dall'emersione dei germi dell'autoritarismo insiti persino nelle democrazie occidentali, imposero dunque di ricercare nuove logiche e azioni, che fossero diverse rispetto alle risposte e alle strategie implementate fino a quel momento. La stabilità di tutti gli Stati, e dunque di tutti gli Stati dell'OSCE, dipendeva proprio dalla capacità di trovare valide e innovative soluzioni a tali minacce.

La prima strategia per la sicurezza delineata dall'OSCE nel nuovo contesto globale post-2001 fu esposta nell'Undicesima Riunione del Consiglio dei Ministri tenutasi a Maastricht nel dicembre del 2003²⁰. I partecipanti sottolinearono, nel documento strategico, la propria intenzione di contribuire alla realizzazione di un sistema internazionale più coesivo ed efficace per rispondere alle minacce e alle sfide globali.

²⁰ OSCE, Undicesima Riunione del Consiglio dei Ministri, Maastricht, 1-2 dicembre 2003, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/2/40536.pdf>.

Tale obiettivo doveva essere perseguito anche nel Mediterraneo tramite quegli stessi strumenti che si erano messi in campo fin dall'esperienza della CSCE e che poi erano stati sviluppati con l'OSCE: la cooperazione, che aveva sostituito il confronto; il dialogo che aveva sostituito le dichiarazioni di guerra; la creazione di stabilità che sostituiva la cronica incertezza dei conflitti armati; il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, della democrazia e dello stato di diritto, tutti elementi che arginavano il rischio di nuove dittature e totalitarismi; lo sviluppo di solide istituzioni democratiche che preveniva l'insorgere di nuove minacce alla sicurezza globale assicurando la stabilità nazionale e internazionale.

Dopo il 2001, dunque, la partnership con i Paesi del Mediterraneo si sviluppa nel contesto-quadro della Strategia di Maastricht: il rafforzamento della cooperazione con i Partner Mediterranei diventava ora un obiettivo strategico di primo piano. La *road-map* perseguita era ancora una volta quella di intensificare la cooperazione con i Partner Mediterranei e Asiatici per la Cooperazione, individuando preventivamente aree di interesse e di preoccupazione comuni, nonché i margini per ulteriori azioni coordinate. Quale primo passo verso un maggiore dialogo, gli Stati partecipanti si dicevano pronti a invitare tutti i Partner a partecipare con maggiore frequenza, in qualità di osservatori, alle riunioni del PC e dell'FSC; avrebbero inoltre valutato il modo più adeguato per condividere le norme, i principi, gli impegni e i valori dell'OSCE con altre regioni, in particolare con quelle confinanti. A tal fine sarebbero stati sviluppati anche i contatti con le organizzazioni regionali di tali aree geografiche. Inoltre, gli Stati dell'OSCE sottolineavano l'importanza dello scambio di informazioni con i Partner e dell'implementazione di altre iniziative, da affiancare a quelle già esistenti, per il rafforzamento della fiducia e della sicurezza. In generale, dunque, il presupposto della strategia delineata a Maastricht si basava sull'idea che, per far fronte alle minacce provenienti dall'esterno della regione OSCE, si sarebbero dovuti estendere alle regioni limitrofe i principi, le norme e le misure proprie dell'approccio OSCE così come contenute nei documenti dell'Organizzazione. Tale estensione sarebbe stata possibile tramite il rafforzamento della cooperazione e dello scambio di informazioni.

In scia con la strategia quadro di Maastricht, la Decisione n. 571

del 2003 del PC²¹ si proponeva, in particolare, di esplorare nuove vie di cooperazione e interazione con i Partner mediterranei; di incoraggiare ulteriormente i Partner ad attuare volontariamente le norme, i principi e gli impegni OSCE; di esplorare le possibilità di allargare la condivisione delle norme, dei principi e degli impegni dell'OSCE alle aree limitrofe; e di proseguire il proprio lavoro sulle procedure per future domande di partnership. Nel 2007, con la Dichiarazione Ministeriale di Madrid²² gli Stati partecipanti rinnovavano il proprio sostegno agli sforzi dei Partner volti a promuovere i principi dell'OSCE nella propria regione, incoraggiando loro a compiere ulteriori passi in tal senso e a riferire sulla loro attuazione nelle opportune riunioni dell'Organizzazione.

Il 2007 è un anno importante per il Partenariato in ambito OSCE poiché, con la Decisione n. 812, viene istituito il Fondo di partenariato²³, uno strumento per finanziare attività specificatamente rivolte ai Partner mediterranei. Gli Stati partecipanti creavano un fondo specifico finanziato esclusivamente tramite contributi fuori bilancio (leggasi, volontari) al fine di promuovere più intense relazioni con i Partner mediterranei e asiatici. Il fondo, che funge da deposito di contributi volontari e che vede un budget aggregato di limitata entità, finanzia ancora oggi in particolare eventi e attività dell'OSCE in ambito formativo e informativo che abbiano luogo nel territorio di uno Stato partecipante, seppur coinvolgendo ovviamente i Paesi Partner. Al punto 5, infatti, la Decisione n. 812 precisava che il Fondo non sarebbe stato utilizzato per finanziare l'Organizzazione di conferenze, seminari, gruppi di studio o altre riunioni e attività attinenti all'OSCE al di fuori della regione dell'OSCE, salvo specifica decisione di un organo decisionale dell'Organizzazione. Non solo il Fondo paga tali stringenti previsioni territoriali, ma esso è limitato anche nel suo budget e nelle eventuali aspirazioni strutturali in ragione della sua dipendenza

²¹ OSCE, Decisione N.571, doc. PC.DEC/571, 2 dicembre 2003, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/18300.pdf>.

²² OSCE, Quindicesima Riunione del Consiglio dei Ministri, Madrid, 29 – 30 novembre 2007, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/e/33183.pdf>.

²³ OSCE, Decisione N. 812, doc. PC.DEC/812, 30 novembre 2007, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/a/29505.pdf>.

dall'elemento della volontarietà. Cioè, tramite il Fondo si possono immaginare solo attività *una tantum* che non possono strutturarsi nel medio-lungo periodo in ragione dell'instabilità dell'elemento finanziario. Fermo restando tali limiti, il Fondo ha comunque rappresentato un'azione concreta, che, superando le mere dichiarazioni di principio, ha cercato di sostenere attivamente lo sviluppo di un più intenso processo di coinvolgimento dei Partner.

Nel 2010, con la dichiarazione di Astana²⁴, gli Stati partecipanti ribadirono, ancora una volta, l'indissolubile legame tra la sicurezza dell'area OSCE e quella delle aree adiacenti, in particolare il Mediterraneo e l'Asia, prevedendo di intensificare il livello di interazione con i Partner per la cooperazione. La dimensione strategica adottata ad Astana fu, tuttavia, particolarmente concentrata più che sull'area mediterranea, su quella euro-atlantica ed euroasiatica, come, ad esempio, dimostrato dall'esplicito riferimento a sostenere gli sforzi collettivi internazionali volti a promuovere un Afghanistan stabile, indipendente, prospero e democratico.

Il 2011 fu un altro anno-spartiacque quantomeno per la storia del Mediterraneo; avremmo poi scoperto, tuttavia e con il tempo, che quei cambiamenti violenti registratisi in tutto il bacino del Mediterraneo e anche oltre, avrebbero nel medio-lungo periodo avuto un impatto significativo anche per l'intero globo. Quel moto rivoluzionario nato in Tunisia e diffusosi in poco tempo a tutta la regione mediorientale, passato alla storia con il nome di "Primavera arabe", comportò la caduta dei regimi preesistenti e diede l'avvio a un processo di dissoluzione degli apparati statuali di molti dei Paesi della regione *Middle East and North Africa* (MENA) così come esistenti fino a quel momento. Le "Primavera arabe", soprattutto, scoperchiarono il Vaso di Pandora delle tensioni etniche, sociali, confessionali, politiche che i regimi dittatoriali ormai rovesciati erano riusciti, talvolta per decenni, a tenere sedate con il pugno di ferro e con la propaganda. Quel Vaso di Pandora scoperchiato provocò l'esplosione di quei conflitti che ancora oggi non hanno trovato stabile ricomposizione, Libia, Siria, Iraq e Yemen,

²⁴ OSCE, Dichiarazione commemorativa di Astana – Verso una comunità di Sicurezza, Astana, 2010, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/4/74989.pdf>.

e che continuano a rappresentare un pericolo per la sicurezza non solo dell'area OSCE ma per l'intero mondo contemporaneo.

I cambiamenti che hanno travolto il Mediterraneo nel 2011 hanno riportato la regione al centro del dibattito globale e hanno imposto all'OSCE di riprendere la strada di un rafforzamento concreto del Partenariato mediterraneo, al di là della retorica delle enunciazioni di principio²⁵. Il nuovo *core* della strategia diventava, a questo punto, il sostegno alla transizione democratica e alle riforme politiche da parte dell'OSCE ai Paesi Partner mediterranei. Un chiaro esempio di questo approccio e del possibile contributo che l'OSCE avrebbe potuto fornire fu la missione di osservazione organizzata dall'Assemblea Parlamentare dell'OSCE per le elezioni parlamentari tunisine del 23 ottobre 2011.

Tutte le iniziative politiche intraprese tra il 2011 e il 2014²⁶ sono poi sfociate nella Dichiarazione del Consiglio dei Ministri di Basilea del 2014²⁷, che ha tracciato la strada verso il livello successivo del Partenariato mediterraneo dell'OSCE e ha contribuito al processo di Helsinki+40²⁸ a livello di relazioni con i Partner. A Basilea, gli Stati parte-

²⁵ Si v., in particolare, IPI – INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE, *The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings*, 2011; W. MÜHLBERGER, *The OSCE's Mediterranean Rimland: Ten Years of Arab Uprisings*, 2021.

²⁶ Tra le iniziate si ricordano il Consiglio dei Ministri di Vilnius del 2011, una Conferenza Internazionale tenutasi a Roma il 28 maggio 2012 in cui sono state esaminate le modalità con cui si sarebbe potuto costruire una cooperazione efficace nel Mediterraneo sulla scia delle Primavere Arabe e il ruolo dell'OSCE a tale riguardo e la rete New-Med Track II, lanciata a Roma il 18 settembre 2014.

²⁷ OSCE, Dichiarazione sulla Cooperazione con i Partner Mediterranei, Basilea, 2014, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/1/132721.pdf>.

²⁸ Il processo Helsinki+40 è stato avviato in occasione della riunione del Consiglio dei Ministri di Dublino nel 2012 (OSCE, Decision on the OSCE Helsinki+40 Process, Dublino, 2012, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/b/97974.pdf>) e con la Dichiarazione del Consiglio dei Ministri di Kiev nel 2013 (OSCE, Dichiarazione sulla promozione del processo di Helsinki+40, Kiev, 2013, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/7/109828.pdf>). Il Progetto era stato pensato per imprimere un forte e continuo impulso politico alla realizzazione di una visione di una comunità di sicurezza a 40 anni dalla firma dell'Atto finale di Helsinki, così come per rafforzare ulteriormente la cooperazione in seno all'OSCE. Si v. la brochure OSCE, Helsinki+40 Project 2014 – 2015, Copenhagen,

cipanti affermarono che gli sviluppi internazionali dimostravano ampiamente che la sicurezza dell'area OSCE fosse indissolubilmente legata a quella delle aree adiacenti, in particolare il Mediterraneo nel suo complesso. I cambiamenti in atto in quel momento nella regione mediterranea rispecchiavano un profondo e complesso processo che avrebbe verosimilmente avuto enormi conseguenze per la sicurezza e i diritti umani nella regione dell'OSCE e finanche al di là di essa. Tali cambiamenti, pur ampliando il ventaglio delle sfide e rendendole più complesse, offrivano, però, anche nuove opportunità di sviluppo e cooperazione. Gli Stati partecipanti a Basilea, dunque, ribadivano la forte convinzione dell'importanza e del valore del Partenariato mediterraneo e della necessità di rafforzare e adeguare ulteriormente il dialogo esistente per far fronte alle sfide comuni come il terrorismo, il traffico illecito di stupefacenti, la criminalità organizzata, il riciclaggio di denaro, la tratta di esseri umani, l'immigrazione clandestina, la parità di genere, la sicurezza energetica, l'ambiente e la sicurezza. Il dialogo con l'MPCG rappresentava, in questo senso, un valore in sé e una componente essenziale delle relazioni tra l'OSCE e i Partner Mediterranei per la Cooperazione. Gli Stati partecipanti ribadirono poi la disponibilità dell'OSCE a prestare sostegno ai Partner mediterranei in base alle esigenze e alle priorità da loro individuate, come già sancito nella Decisione n.5/11 del Consiglio dei Ministri sui Partner per la cooperazione²⁹.

Dopo oltre due decenni dalla creazione del Gruppo di Contatto nel vertice di Budapest del 1994, il Partenariato Mediterraneo dell'OSCE aveva indubbiamente acquisito maturità come piattaforma di dialogo e cooperazione; nonostante ciò, sussistevano ancora alcune importanti carenze in questa strategia di Partenariato mediterraneo, così come sottolineate anche dalle dichiarazioni dei Rappresentanti degli Stati Partner riportate nel documento "The OSCE Mediterranean Partnership for Co-operation A Compilation of Relevant Documents and Information" pubblicato dall'OSCE nel dicembre del

giugno 2015, disponibile all'indirizzo: <https://www.oscepa.org/en/documents/helsinki-40/final-report/2951-helsinki-40-brochure/file>.

²⁹ OSCE, Decisione n.5/11 – Partner per la cooperazione, Vilnius, 2011, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/9/86653.pdf>.

2014³⁰. In particolare, le carenze evidenziate riguardavano le capacità dell'OSCE di incidere sui conflitti di lunga durata, quale fra tutti quello israelo-palestinese, l'approccio "one size fits all" che non consentiva di adattare la cooperazione alle esigenze e alla realtà di ciascun paese e la mancata inclusione nel partenariato di altri Paesi mediterranei.

Con gli stravolgimenti regionali del 2011, si apriva una nuova fase per il Partenariato mediterraneo OSCE, e in generale per le relazioni con la sponda Sud del Mediterraneo. Una nuova fase, carica di aspettative, che avrebbe potuto portare finanche a riprendere e a realizzare quell'idea degli anni Novanta di una CSCM. Tuttavia, finora, quelle speranze non hanno trovato ancora concretizzazione; al contrario il mondo post-2011, se guardato nel 2024, è apparso progressivamente allontanarsi da quello spirito di cooperazione e partenariato connotato all'esperienza CSCE/OSCE. Il modello occidentale, o i modelli proposti dall'Occidente, sono diventati, nell'ultimo decennio, sempre più oggetto di risentimento, e talvolta persino di disprezzo, da parte di quei popoli del Sud che guardano di nuovo, o ancora, alle regole e ai valori internazionali come a un qualcosa di estremamente ambivalente nell'applicabilità da parte occidentale. I discussi interventi USA ed europei in Afghanistan, Iraq e Libia, il disimpegno che li ha seguiti e che ha lasciato vuoto e devastazione, e non certamente ricostruzione e pacificazione, hanno progressivamente catalizzato un crescente rifiuto per le iniziative sponsorizzate tanto dall'Europa quanto dagli Stati Uniti. In questo quadro, non particolarmente roseo, negli ultimi soli quattro anni si sono inserite dapprima la pandemia Covid-19, poi la guerra in Ucraina e, infine, quella in Medio Oriente.

4. *Le esperienze più recenti e l'impegno italiano*

Il bisogno di rendere più profondo e anche più concreto il partenariato tra gli Stati OSCE e i Paesi del Mediterraneo è stato percepito e portato avanti, anche in tempi più recenti, soprattutto dall'Italia. A

³⁰ OSCE, *The OSCE Mediterranean Partnership for Co-operation. A Compilation of Relevant Documents and Information*, 2014, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/d/132176.pdf>.

partire dal 2017, grazie agli sforzi esercitati dalla Presidenza italiana dell'ex Gruppo di contatto, si è cercato infatti di dare un più forte impulso al Partenariato mediterraneo. L'esigenza era quella di rispondere a quelle sfide che si erano chiaramente palesate negli anni precedenti: la diffusione del terrorismo targato Stato Islamico, la penetrazione, l'attività e gli spostamenti dei cosiddetti *Foreign Fighters* in Europa, la sicurezza energetica, ma anche l'immigrazione e gli impatti negativi delle questioni economiche, energetiche e ambientali sulla sicurezza euro-mediterranea.

Lo sforzo, soprattutto italiano³¹, di riportare l'attenzione sul Mediterraneo, è culminato nella "Dichiarazione ministeriale sulla sicurezza e cooperazione nel Mediterraneo" adottata a Milano nel 2018³². Riaffermando l'importanza e il valore del Partenariato mediterraneo dell'OSCE gli Stati firmatari richiedevano che tale impegno si traducesse in un dialogo rafforzato orientato all'azione con i Partner mediterranei, tramite il quale si definisse un approccio più strategico al fine di garantire la continuità e la sostenibilità dei risultati del Partenariato. Guardando al 2019, anno in cui sarebbe caduto il 25° anniversario del Gruppo di contatto, si invitavano tutti gli Stati partecipanti a fare il punto della situazione sul Partenariato al fine di fornire un maggiore sostegno ai suoi meccanismi, anche attraverso il Fondo di partenariato, e di individuare collettivamente i settori di interesse comune che avrebbero richiesto un impegno più sostenuto nel medio-lungo periodo.

Per dare un seguito concreto alla Dichiarazione di Milano, l'allora vice Ministro per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale, On. Marina Sereni, presentava alla Conferenza Mediterranea OSCE di

³¹ Sulle iniziative italiane e sugli interventi italiani in ambito OSCE, anche per quanto attiene al Partenariato mediterraneo si v., tra gli altri, S. BALDI (a cura di), *L'Italia nell'OSCE*, Collana testi diplomatici della Rappresentanza Permanente d'Italia OSCE, Vienna, 2022, disponibile all'indirizzo: [https://baldi.diplomacy.edu/italy/Baldi_L %20Italia_nell%20OSCE.pdf](https://baldi.diplomacy.edu/italy/Baldi_L%20Italia_nell%20OSCE.pdf).

A. AZZONI (a cura di), *Ricostruire il dialogo. La Presidenza italiana dell'OSCE nel 2018*, Pisa, 2020.

³² OSCE, Dichiarazione sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo, Milano, 2018, disponibile all'indirizzo: https://www.osce.org/files/f/documents/4/5/462073_0.pdf.

Tirana del 2019 cinque proposte³³. Partendo dalla visione strategica delineata con la Dichiarazione di Milano, incentrata sull'idea di un Mediterraneo carico di sfide ma anche di opportunità, l'Italia vedeva nell'OSCE il contesto ideale per promuovere la cooperazione in una dimensione mediterranea della sicurezza. Il binomio sfide-opportunità doveva tradursi, in ambito OSCE, in uno sforzo volto a far progredire il PMC, inteso come strumento unico per poter sviluppare un dialogo mediterraneo di tipo inclusivo. La prima proposta avanzata nel Documento prevedeva che il Segretario Generale dell'OSCE riferisse periodicamente al PC, e cioè almeno una volta l'anno, sull'integrazione delle questioni mediterranee nelle tre dimensioni dell'OSCE; la seconda proposta chiedeva che, una volta l'anno, un PC fosse interamente dedicato alla Sicurezza nel Mediterraneo, in relazione ai temi rilevanti per l'OSCE; la terza proposta invitava a introdurre una qualche forma di co-presidenza del Gruppo di contatto a favore di un paese Partner, sulla base di una decisione consensuale tra i Partner mediterranei o di un sistema a rotazione; la quarta proposta prospettava la creazione di un gruppo di riflessione di esperti incaricato di individuare e formulare raccomandazioni sul valore aggiunto dell'OSCE per la sicurezza nel Mediterraneo; infine, l'ultimo punto invitava a riflettere sullo strumento del Fondo di partenariato il quale sembrava essere inadeguato allo scopo perseguito, soprattutto a causa delle limitazioni al suo utilizzo nei territori dei Partner.

Dopo Tirana, nel maggio del 2020, in piena pandemia Covid-19, l'Italia ha promosso una dichiarazione comune sul futuro del Partenariato, sottoscritta da altri nove Paesi, in cui, riprendendo le cinque proposte già presentate, si invitava ancora una volta a intensificare la cooperazione "pratica" con i Partner mediterranei, adottando un approccio più strategico e un dialogo rafforzato e orientato all'azione. L'invito che Roma portava avanti presso le altre capitali OSCE era quello di concretizzare gli impegni presi e di dare continuità agli sforzi

³³ Missione permanente italiana all'OSCE, Dichiarazione dell'Italia – Vice Ministra degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Marina Sereni, Conferenza Mediterranea OSCE, Tirana, 24-25 ottobre 2019, disponibile all'indirizzo: <https://delegazioneosce.esteri.it/wp-content/uploads/2022/11/cinque-nuove-proposte-italiane.pdf>.

fatti con iniziative tangibili, tramite un approccio proattivo e strategico.

Tre delle proposte italiane hanno avuto un seguito almeno parzialmente positivo negli anni successivi; restano invece del tutto inattuata quelle relative alla co-presidenza del Gruppo di contatto e alla modifica del Fondo di Partenariato. La prima è una proposta che ha come chiaro obiettivo quello di aumentare la fiducia tra i Partner mediterranei e gli Stati dell'OSCE, cercando di arginare quei fenomeni di disaffezione nei confronti delle iniziative del Nord del mondo che spesso si concretizzano in un sottile velo di indifferenza da parte dei Paesi del Sud rispetto a tali proposte, se non finanche in una moderata avversione poiché ritenute improntate su un approccio paternalista e di percepita preminenza. Condividere la Presidenza del Gruppo di contatto, pertanto, segnerebbe in maniera evidente la volontà di adottare un approccio maggiormente integrativo e paritario: non è un caso, del resto, che una simile proposta sia portata avanti proprio da Roma, nel rispetto di quella lunga tradizione politico-diplomatica di dialogo paritario che ha, fin dal Secondo dopoguerra, caratterizzato i rapporti dell'Italia con i Paesi del bacino del Mediterraneo. Anche le proposte relative a una revisione del Fondo del Partenariato non hanno finora avuto particolare seguito: il Fondo resta esiguo e legato ai contributi volontari e pertanto incompatibile con progetti di più ampio respiro, anche temporale.

5. Lo stato dell'arte dopo la pandemia Covid-19, il conflitto in Ucraina e quello in Medio Oriente

La crisi pandemica Covid-19 ha imposto nuove valutazioni in seno all'OSCE anche con riferimento al Partenariato mediterraneo. La pandemia ha avuto conseguenze significative e multidimensionali³⁴ su-

³⁴ Così come delineate a grandi linee anche nel discorso del Sottosegretario agli Esteri, Benedetto Della Vedova, nell'ottobre del 2021 durante il suo intervento alla Conferenza mediterranea dell'OSCE. Rappresentanza Permanente d'Italia OSCE, Italy's Statement at the 2021 OSCE Mediterranean Partners for Cooperation Conference, Vienna, 12 ottobre 2021, disponibile all'indirizzo:

gli Stati del bacino del Mediterraneo. L'emergenza sanitaria ha profondamente impattato, infatti, sulle economie e sulle società stesse, aumentando ovunque le preesistenti vulnerabilità. Per molti Paesi della regione MENA questo ha significato una crescente instabilità politico-istituzionale, economica e sociale che ha contribuito ad accentuare quelle contraddizioni interne insite nello stesso patto tra consociati e governanti. Emblematica in tal senso la svolta del 2021 della Tunisia, paese simbolo delle "Primavere Arabe" e rappresentazione della forza motrice del germe democratico di cui quelle rivoluzioni si pensava potessero essere portatrici, e oggi nuovamente sulla strada dell'autoritarismo.

La maggiore instabilità della sponda Sud del Mediterraneo si è declinata in una maggiore insicurezza anche della sponda Nord e in particolare dei Paesi europei-mediterranei, generando, ad esempio, crescenti flussi migratori e più in generale costringendo l'Europa a confrontarsi con diverse tipologie di rischio derivanti dai processi di frammentazione in corso nella regione mediterranea. Il Covid-19 e le sue conseguenze hanno evidenziato, nuovamente, ciò che era stato già compreso a Helsinki nel 1975 e che la storia aveva ribadito dopo la fine della Guerra Fredda, dopo l'11 settembre e anche dopo le "Primavere Arabe": l'interdipendenza tra la sicurezza globale, quella in Europa e quella nel Mediterraneo e, quindi, la necessità di implementare soluzioni cooperative e multilaterali.

Il 24 febbraio del 2022, mentre si cercava ancora di definire concretamente quali potessero essere le strategie di sicurezza post-Covid, la Russia invadeva la vicina Ucraina. Si apriva per l'OSCE un'altra crisi, questa volta ben più profonda e potenzialmente funesta, poiché legata all'essenza stessa europea dell'Organizzazione. La guerra tra Ucraina e Russia ha, in larga parte e nuovamente, riportato l'attenzione dell'OSCE lontano dal Mediterraneo per rifocalizzarla sulla geopolitica nelle sfere euro-atlantica ed euroasiatica, naturali campi di gioco dell'OSCE. Eppure, come ha avuto modo di sottolineare lo stesso Ambasciatore Stefano Baldi, Rappresentante Permanente d'Italia

<https://delegazioneosce.esteri.it/wp-content/uploads/2022/11/Intervento-del-Sottosegretario-Benedetto-Della-Vedova-nel-corso-della-Conferenza-Mediterranea-OSCE-2021-Vienna-12-ottobre-2021.pdf>

presso l'OSCE, nel maggio 2022³⁵, la guerra russo-ucraina ha avuto conseguenze negative e di vasta portata non solo per l'Europa e i Paesi dell'OSCE, ma anche per la regione del Mediterraneo. Si pensi alla questione delle materie prime e in particolare al commercio del grano: molti dei Paesi della regione MENA sono tra i principali consumatori al mondo di grano, importato in larghissima parte proprio da Russia e Ucraina. Il blocco delle navi cargo nei porti del Mar Nero non solo ha comportato una carenza di grano e cereali e dunque un aumento dei costi, ma ha impattato anche sulle casse dello Stato in molti Paesi della regione se si considera che il pane, elemento di base della dieta di questi Paesi, è frequentemente sovvenzionato dallo Stato. La spirale che si è generata, dunque, non è stata solo inflazionistica ma anche di aumento del debito pubblico.

La guerra in Ucraina sebbene abbia in larga parte distolto l'attenzione dal Mediterraneo ha al contempo mostrato l'ampiezza delle sfide future in quest'area. Allo stesso tempo, inoltre, proprio la guerra in Ucraina ha mostrato anche la forza intrinseca del modello OSCE: pur se condannata fermamente, la Russia continua a partecipare ai lavori dell'Organizzazione e ciò è emblematico di un sistema valoriale e di un approccio proprio dell'OSCE che è connaturato a quelle stesse ragioni che hanno portato alla sua nascita. Mantenere attivo il canale del dialogo, seppur nelle difficoltà, appare come la sola scelta possibile in una prospettiva in cui l'obiettivo è la risoluzione dei conflitti e la preservazione della sicurezza.

La Conferenza mediterranea tenutasi in Giordania nell'ottobre del 2022, a pochi mesi dall'inizio delle ostilità in Ucraina, è servita come foro pubblico per ribadire il nesso inscindibile tra la sicurezza europea e una regione mediterranea prospera e stabile. Proprio in quella Conferenza, in una prospettiva quasi profetica, il Vice Primo Ministro e Ministro degli Affari Esteri della Giordania, Ayman Safadi, ebbe mo-

³⁵ Rappresentanza Permanente d'Italia OSCE, Italy's Statement at the OSCE Mediterranean Partners for Co-operation Group Meeting, Vienna, 30 maggio 2022, disponibile all'indirizzo: <https://delegazioneosce.esteri.it/wp-content/uploads/2022/11/Intervento-dellAmb.-Stefano-Baldi-nel-corso-della-prima-Riunione-del-Gruppo-dei-Partner-Mediterranei-per-la-Cooperazione-%E2%80%93-Vienna-30-maggio-2022.pdf>.

do di sottolineare la necessità di continuare a lavorare insieme, in uno spirito di partenariato, per affrontare tutte le crisi che continuano a ostacolare il progresso nella regione mediterranea, ponendo l'accento, tra tutte queste crisi, sul conflitto israelo-palestinese inteso come chiave per la pace e la stabilità regionale.

Il Mediterraneo è drammaticamente tornato alla ribalta dei riflettori dell'opinione pubblica il 7 ottobre 2023 con l'Operazione *'amaliyyat ūfān al-Aqṣā* ("Alluvione di al-Aqṣā") lanciata da Hamas contro Israele e con la conseguente ripresa di un conflitto israelo-palestinese ad alta intensità. La guerra attualmente ancora in corso in Medio Oriente, l'estensione del conflitto al Mar Rosso, gli effetti che questo sta generando sulla sicurezza dei traffici marittimi, le preoccupazioni dell'impatto di tale situazione regionale sulle economie di tutto il mondo, nonché le rinnovate allerte terrorismo in Europa, evidenziano, di nuovo e in maniera assolutamente incontestabile, quel nesso indissolubile tra la sicurezza globale e la regione del Mediterraneo e in tale nesso, come sottolineato in Giordania, la centralità del conflitto israelo-palestinese.

Dopo l'inizio delle ostilità tra Israele e Hamas gli Stati dell'OSCE si sono riuniti a Yerevan il 20 novembre 2023 per il Forum Mediterraneo dell'Assemblea Parlamentare dell'OSCE presieduto dal Senatore francese Pascal Allizard. Quest'ultimo, nell'occasione, ha ribadito che il conflitto israelo-palestinese deve essere risolto sulla base della sicurezza reciproca e che l'unica soluzione praticabile è la tradizionale soluzione "Due Popoli, Due Stati" così come sancita fin dal 1967 nei Documenti ufficiali delle Nazioni Unite³⁶. Lo stesso Atto finale di Helsinki del 1975, al punto VIII della "Dichiarazione sui Principi" fa espresso riferimento al diritto all'autodeterminazione dei popoli. Norma di diritto internazionale consuetudinario e di *jus cogens*³⁷, il

³⁶ OSCE, 2023 Autumn Meeting of the OSCE PA Mediterranean Forum – Closing remarks by OSCE PA President Pia Kauma, 20 novembre 2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.oscepa.org/en/documents/autumn-meetings/2023-yerevan/reports-and-speeches-9/4849-closing-remarks-by-osce-pa-president-pia-kauma-mediterranean-forum-20-november-2023/file>.

³⁷ La natura cogente di tale norma è stata riconosciuta dalla Corte Internazionale di Giustizia in diverse pronunce: Parere del 1971 caso Namibia, Parere del 1975 caso Sahara Occidentale, Parere del 2004 caso Muro in Palestina, Sentenza del 1995 caso Timor Est.

principio di autodeterminazione è stato solennemente affermato negli artt. 1 e 55 della Carta ONU, e ribadito non solo nei Patti ONU sui diritti civili e politici e sui diritti economici e sociali, ma anche in numerose Risoluzioni delle Nazioni Unite. Scritto nei principi fondanti dell'OSCE, dunque, il diritto all'autodeterminazione è un principio cardine dell'Organizzazione così come, del resto lo è per l'architettura onusiana fin dal 1945.

6. Gli sviluppi futuri: tra limiti e speranze

Sebbene il dialogo mediterraneo dell'OSCE possa essere fatto risalire allo stesso Atto finale di Helsinki del 1975, la sostanza di questo dialogo e la strutturazione della relazione di partenariato presentano ancora oggi importanti limiti. Tali limiti possono riassumersi, a livello teorico, in tre macro-categorie: la persistente “periferizzazione” dell'area mediterranea rispetto ai prioritari interessi di molti degli Stati OSCE; la specifica circostanza per cui il Partenariato mediterraneo continua ancora a risolversi in un rapporto di dialogo che non riesce a concretizzarsi, restando molto spesso sul piano delle enunciazioni; la relazione non paritaria che sussiste tra i diversi livelli, quello dei Paesi partecipanti e quello dei Paesi Partner.

Con riferimento al primo aspetto, il Gruppo di contatto mediterraneo e dunque più in generale le dinamiche della regione del Mediterraneo continuano a essere di “periferico” interesse per molti degli Stati partecipanti. Nonostante gli indubbi passi avanti fatti dal 1975 a oggi nel dialogo e nella cooperazione con i Paesi ex non-partecipanti la dimensione mediterranea dell'OSCE è rimasta costantemente sottovalutata, assorbita da una maggiore centralità dello spazio europeo e da una latente, quanto insormontabile, diversità negli obiettivi propri di ciascuno Stato partecipante e di ciascuno Stato Partner. Gli stessi passaggi più significativi della storia più recente, in cui il Mediterraneo ha palesato quelle caratteristiche intrinseche che lo legano alla stabilità dell'intero mondo, hanno comportato attenzioni spesso soltanto temporanee verso quest'area, per poi spostare nuovamente lo sguardo verso altri teatri. Le difficoltà di portare formalmente e costantemente i temi mediterranei nel contesto del PC, così come proposto proprio

dall'Italia, dipendono in larga misura anche da una certa ritrosia di taluni Stati, primi fra tutti USA e Russia, ad aprirsi completamente al Mediterraneo in ambito OSCE. In una simile ipotesi, infatti, ci si troverebbe forzatamente a dover affrontare in modo aperto le sempre più evidenti e pericolose dinamiche Nord-Sud e a dare a esse un peso maggiore rispetto a quelle Est-Ovest.

Sotto il secondo profilo, l'approccio comune Stati partecipanti-Stati Partner è ancora oggi totalmente basato sul dialogo, il quale, sebbene sia certamente elemento non di poco valore nelle relazioni internazionali, appare scarsamente adatto ad assicurare una concreta, effettiva ed efficace risposta alle sfide della sicurezza transnazionali e interdimensionali, quali sono quelle che il mondo multi-polare (o a-polare) odierno si trova a dover affrontare. Tanto più la cooperazione non può esaurirsi in un dialogo incentrato sull'esempio dell'esperienza dell'OSCE; occorrerebbero, invece, passi concreti, progetti strategici e strutturali per poter trasformare il dialogo in azione. Anche in questo i momenti più significativi della storia recente, l'11 settembre e il 2011, hanno favorito solo sforzi parziali e limitati in favore di una maggiore concretezza di questo dialogo e della creazione di forme di cooperazione pratica.

Infine, con riferimento al terzo profilo di limiti, la caratterizzazione stessa dei rapporti tra Paesi partecipanti e Paesi Partner fa sì che gli ultimi detengano una assai limitata, a tratti sostanzialmente nulla, influenza, politica e giuridica, sulla definizione delle scelte in ambito OSCE. I Partner OSCE sono generalmente paragonati agli Stati osservatori presenti in altre Organizzazioni multilaterali, Stati cioè che hanno accesso alle riunioni e alla documentazione ma senza avere alcun potere decisionale. Il dialogo e la cooperazione, per essere effettivi, dovrebbero essere basati sul riconoscimento della parità tra i consociati, presupponendo dunque l'effettiva partecipazione degli Stati Partner alla progettazione e all'attuazione degli strumenti di cooperazione in materia di sicurezza. Soltanto il riconoscimento della parità nelle decisioni ammette il riconoscimento della parità nelle responsabilità e dunque un reale impegno da parte di tutti nella realizzazione di un progetto multilaterale. Da questo punto di vista, nonostante gli innegabili sviluppi del dialogo mediterraneo, gli Stati partecipanti non hanno mai preso realmente in considerazione l'espansione della

CSCE/OSCE per includere a tutti gli effetti gli Stati della sponda meridionale del Mediterraneo. Gli stessi appelli degli Stati Partner in favore di un allargamento del Partenariato ad altri Stati mediterranei sono rimasti del tutto inascoltati: l'unica e ultima aggiunta è stata, infatti, la Giordania nel 1998.

In una prospettiva analitica completa, bisogna poi sottolineare che i limiti del Partenariato mediterraneo OSCE non sono solo interni e dunque attribuibili all'Organizzazione, ma sono riscontrabili anche sul fronte corrispettivo, quello dei Partner. Un primo problema in tal senso è la scarsa uniformità di intenti tra i Partner stessi, i quali non hanno mai sviluppato, e probabilmente mai svilupperanno, forme di cooperazione orizzontali-regionali che coinvolgano tutti i Partner OSCE e che possano ulteriormente estendersi a livello regionale. Se si eccettua l'esperienza della Lega Araba, i cui risultati concreti a decenni dalla sua fondazione dimostrano la sua totale marginalità politica sotto qualsivoglia punto di vista (forum di dialogo, gestione dei conflitti, prevenzione dei conflitti, ecc.), gli Stati della regione mediterranea non hanno mostrato di perseguire alcun obiettivo di integrazione. Sebbene alcuni flebili spiragli positivi in tal senso si erano potuti immaginare con gli "Accordi di Abramo", l'attuale conflitto in Medio Oriente riporta indietro le lancette della storia e riconferma la difficoltà, e finanche l'impossibilità, di definire realistiche forme di cooperazione regionale. Sotto un altro punto di vista, gli stessi Partner non hanno mai spinto affinché il partenariato assumesse forme più definite e stringenti, che se da un lato potrebbero assicurare una concreta influenza da parte dei Partner sulla definizione delle politiche OSCE, dall'altro obbligherebbero loro a conformarsi inevitabilmente all'*acquis* di Vienna. Resta poi da precisare che gli Stati Partner non sono tutti ugualmente interessati a tutte le "dimensioni" della sicurezza OSCE: al contrario in molti casi, si pensi alla smilitarizzazione³⁸, ai diritti umani o la democratizzazione, i Partner non hanno alcun interesse a essere assorbiti nell'approccio OSCE né ad andare oltre le attuali blande modalità di dialogo.

³⁸ Sull'approccio dei Paesi mediterranei nei confronti delle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza e in tema di smilitarizzazione si v., in particolare, F. TANNER, *The Euro-Med Partnership: Prospects for Arms Limitations and Confidence Building after Malta*, in *The International Spectator*, n. 2, 1997, p. 3-25.

Infine, la percezione della sicurezza degli Stati della sponda Sud del Mediterraneo è in larga misura profondamente diversa, e talvolta specularmente opposta, rispetto al concetto di sicurezza dei Paesi del Nord. Le principali minacce percepite oggi, quantomeno per i Paesi arabi della regione, sono quelle derivanti da Israele, paese Partner OSCE, dalle nuove forme di imperialismo occidentale, dalle rivalità interne alla stessa regione MENA e soprattutto dal fronte interno a livello politico, economico e sociale. All'opposto, talune delle più pressanti sfide dell'Europa, si pensi ad esempio all'immigrazione, sono per i Paesi del Mediterraneo, non tanto una minaccia alla sicurezza quanto, più spesso, una potenziale arma di pressione.

Ad oggi, se si vuole restare nel contesto del Partenariato esistente, occorre non solo riportare al centro del dibattito i temi del Mediterraneo ma anche definire una visione chiara della natura, degli scopi e degli obiettivi del Partenariato mediterraneo esistente in ambito OSCE, oltre che iniziare a valutare realmente le ipotesi di un allargamento di tale Partenariato. Questo approccio non può ignorare che le capacità dell'Organizzazione di pianificare strategicamente e di attuare programmi a medio-lungo termine sono irrimediabilmente ostacolate dalle mutevoli priorità della presidenza annuale, dalle diverse e dicotomiche sensibilità politiche degli Stati partecipanti, dalla scarsità di fondi, dalla mancanza di una presenza permanente nella regione e, ovviamente, dalla regola del consenso per il processo decisionale nei progetti al di fuori dell'area OSCE.

Se il conflitto attualmente in corso in Medio Oriente rischia di rallentare e finanche bloccare il dialogo OSCE-Partner, è anche vero che questo stesso conflitto rappresenta, ancora una volta, una nuova occasione per l'Organizzazione di decidere quale strada intraprendere per il futuro. E forse, la strada che si dovrebbe seguire non dovrebbe essere tanto quella di un nuovo slancio del Partenariato così come esistente, quanto piuttosto quella di un approccio visionario come quello di Helsinki nel 1975. Sarebbe, cioè, probabilmente necessario riprendere la traccia originaria del "metodo Helsinki", incentrato non sulla cooperazione e il partenariato ma sulla vocazione all'inclusività pluralista e alla costruzione di ponti per il dialogo nel rispetto del reciproco interesse, applicandola non più all'Europa in piena Guerra Fredda ma a una regione, quella mediterranea, carica sicuramente di sfide non me-

no rilevanti e difficili di quelle dell'Europa del 1975. Forse, una valida via per assicurare la coesistenza pacifica nella regione potrebbe essere rappresentata dall'idea di una "Helsinki del Mediterraneo", formulata con lo stesso spirito del 1975 ma attuata tramite forme e strutture che dovranno rispettare la specificità di un mondo a-polare, la geopolitica di una regione molto diversa dall'Europa della seconda metà del Novecento, nonché il panorama specifico di una regione segnata da diversità culturali e religiose profonde. L'idea di una CSCM, così come già ripresa da alcuni nel corso degli ultimi decenni, dovrebbe essere recuperata partendo da quella che è stata la più autentica lezione della Conferenza di Helsinki: la creazione di un metodo negoziale basato sul dialogo tra Paesi aventi come fine ultimo l'interesse comune, l'applicazione di una filosofia egualitaria e paritaria, indipendentemente dal regime politico dei partecipanti, la creazione di un circolo virtuoso tramite il quale raggiungere macro-obiettivi coerenti con il fine ultimo della sicurezza, senza restare immobili sul perseguimento di scopi aprioristicamente prefissati. La più grande conquista di Helsinki, nel pieno della Guerra Fredda, fu quella di riuscire a far sedere allo stesso tavolo Stati che erano formalmente e ostinatamente nemici, membri di alleanze militari, politiche e ideologiche contrapposte, Stati con confini non definiti e spesso contesi e regimi interni profondamente diversi. Per quanto il mondo sia da allora considerevolmente cambiato, Helsinki ci ricorda ancora oggi che è possibile perseguire la pace e la sicurezza anche nei contesti internazionali più complessi. Forse da questa nuova guerra in Medio Oriente emergerà un processo che, come accaduto negli anni Settanta in Europa, potrebbe oggi definire una nuova via per garantire la sicurezza nel Mediterraneo e più in generale nel Medio Oriente; o forse, questo conflitto sarà un altro passaggio mancato della storia se non si riuscirà a mettere in moto quello stesso spirito visionario che i leader globali ebbero negli anni Settanta.

PARTE TERZA

*Testimonianze diplomatiche sull'OSCE**

* Questa parte raccoglie una serie di testimonianze inedite di alcuni dei Rappresentanti Permanenti d'Italia presso l'OSCE che si sono succeduti a Vienna a partire dall'istituzione della Rappresentanza nel 1993.

Per quanto concerne l'importante periodo relativo alla preparazione e allo svolgimento della Presidenza italiana dell'OSCE nel 2018, si rinvia al dettagliato volume *“Ricostruire il dialogo. La Presidenza italiana dell'OSCE nel 2018”* (Edizioni ETS, 2020) curato dall'Amb. Alessandro Azzoni che è stato Rappresentante Permanente dal 2016 al 2020 e principale artefice a Vienna del successo della presidenza italiana. Il libro contiene un resoconto dettagliato, unico nel suo genere, di tutto il lavoro svolto durante l'anno di Presidenza e di come è stato possibile giungere agli eccezionali risultati del Consiglio Ministeriale di Milano del 6 e 7 dicembre 2018 nel corso del quale furono adottate una serie di importanti decisioni e dichiarazioni.

L'EVOLUZIONE INIZIALE DELL'OSCE (1993-1997)

Mario Sica

La scelta della mia persona da parte del Ministro degli Esteri Andreotta quale primo Capo Missione permanente a Vienna fu dovuta alla mia precedente esperienza alla presidenza del Gruppo di Minsk sul Nagorno Karabakh, un Gruppo promosso dalla CSCE. Ma quando, nel novembre 1993, alla vigilia dell'assunzione della presidenza italiana dell'OSCE (allora ancora CSCE fino al 31 dicembre 1994), iniziò la mia missione a Vienna, mi resi conto che, se l'*acquis* dei principi ed impegni dell'OSCE era imponente, le sue strutture erano ancora ad uno stato embrionale. La Carta di Parigi di qualche anno prima aveva certo creato un Consiglio di Ministri, con riunioni annuali, e un Comitato di Alti funzionari, con riunioni ogni due-tre mesi, ma nessuna struttura permanente. L'idea era che la nuova filosofia pluralistica estesa, dopo la perestroika gorbacioviana, a tutta l'Europa, consentisse una prevenzione e gestione delle crisi grazie a questi incontri e prescindendo da strutture elaborate.

Questa idea si rivelò rapidamente un'illusione. I conflitti esplosi dopo la frantumazione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia richiesero ben presto l'invio di missioni residenti con compiti di diplomazia preventiva e di gestione dei conflitti. Ma chi dice missioni dice istruzioni, personale, equipaggiamento. Da queste esigenze nasce prima il Segretariato, poi il Segretario Generale, e quindi, dall'inizio della presidenza italiana, il Consiglio Permanente a Vienna, di cui io fui il primo presidente. Vale la pena sottolineare questa nascita pragmatica, del tutto insolita, della CSCE/OSCE come Organizzazione internazionale permanente. Furono gli sviluppi sul terreno a guidare l'istituzione delle sue strutture centrali, non viceversa.

Un punto importante: i conflitti di allora erano soprattutto interni agli Stati, ma la CSCE/OSCE appariva in buona posizione per farvi fronte, avendo i suoi membri proclamato, fin dal documento di Mosca del 1991 (si noti la data!), il principio che quando fossero in gioco i di-

ritti umani (il che è vero di quasi tutti i conflitti) non esiste più la soglia di protezione della sovranità dello Stato in questione: “gl’impegni assunti nel campo della dimensione umana dell’OSCE sono questioni di diretto e legittimo interesse per tutti gli Stati membri e non rientrano esclusivamente negli affari interni dello Stato interessato”.

Bene. Ma per la prevenzione e gestione delle crisi occorrono decisioni giornaliera rapide. Quando mi trovai sullo scanno più alto del Consiglio Permanente (che è ad un tempo Assemblea Generale e Consiglio di Sicurezza) mi trovai dinanzi al dilemma: come conciliare la presa di decisioni tempestive col principio della necessità di decidere per consenso tra 54 (allora) Paesi membri?

Fu qui che mi sentii un poco – *si licet parva componere magnis* – come i “Padri fondatori” degli Stati Uniti (Washington, Jefferson, Franklin, Hamilton, Madison e tutti gli altri) che, com’è noto, crearono non solo e non tanto la Costituzione in sé, quanto l’insieme dei principi anche non scritti che ressero e in gran parte tuttora reggono la federazione americana. Anche per me era importante in questa fase costituente dell’Organizzazione stabilire o consolidare prassi anche non scritte che però permettessero alla CSCE/OSCE di iniziare a funzionare e ne assicurassero una fluida operatività anche per l’avvenire.

Occorreva qualificare anzitutto il consenso, che riuscimmo a definire come “non dissenso”. Cioè, nel Consiglio Permanente non si votava, ma nei confronti di un testo distribuito in aula dal Presidente (dopo, s’intende, una serie fittissima di contatti informali e di messe a punto con i Paesi più interessati) si esprimeva il consenso non con un voto, ma invece non obiettando, cioè rimanendo in silenzio. Dopo che il Presidente aveva constatato il silenzio sul testo da lui proposto e ne aveva quindi proclamato l’approvazione, i Paesi che lo desideravano potevano mettere a verbale una qualificazione o una dichiarazione interpretativa, che comunque non avrebbe influito sull’approvazione. Nessun Paese fece mai una dichiarazione tale da svuotare il testo o da indurmi a ritrarlo.

Naturalmente questo modo di procedere presupponeva da parte mia la disponibilità di collaboratori bravi ed in grado di avvicinare le delegazioni più cruciali o sensibili individuando i nodi più rilevanti sui diversi temi in discussione. Per fortuna avevo questi collaboratori, con cui discutevo in dettaglio i documenti da proporre al Comitato Per-

manente, le delegazioni che potevano essere cruciali per la loro adozione, e quindi i piani di azione in aula, prima e dopo l'approvazione. Una persona particolarmente dotata per questo lavoro di "cucitura" si rivelò essere il Primo Segretario Elisabetta Belloni, che era in grado di escogitare anche formulazioni adeguate e spesso brillanti, da inserire nel testo (pur mantenendolo sufficientemente significativo) per disinnescare eventuali obiezioni.

Inoltre si svilupparono, con la nostra partecipazione attiva, una serie di espedienti in grado di aggirare in qualche modo la necessità del consenso. Pensiamo all'autorità del Presidente in esercizio e al valore aggiunto che le conferisce la Troika (ossia, l'affiancamento da parte dei Presidenti passato e futuro); all'operato, in certi casi, del Segretario Generale; alle attività dell'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali, che può visitare qualunque Paese membro, facendo raccomandazioni penetranti e incisive; alle attività dell'Ufficio di Varsavia per le Libertà Democratiche e i diritti umani; all'azione dei Rappresentanti Personali della Presidenza in esercizio (la cui nomina non era non soggetta al consenso dei membri dell'OSCE); all'operato dei Capi Missione dell'OSCE (il mandato della missione è approvato per consenso, ma il Capo Missione, una volta nominato, invia rapporti, incontra persone, promuove iniziative, organizza tavole rotonde, insomma gode di notevole autonomia). Si tratta di importanti modalità operative che evitavano la paralisi dei veti incrociati e consentivano all'OSCE di operare tempestivamente sul terreno.

A tutto ciò va aggiunta la peculiare caratteristica dell'OSCE di essere guidata, non già, come le altre organizzazioni, da un alto funzionario internazionale, ma da un Ministro degli Esteri in carica. Questo dà al suo vertice la possibilità di fare scelte, emettere comunicati stampa, insomma maneggiare un potere effettivo. Esso può rivolgersi ai protagonisti della politica con una semplice telefonata, mobilitare senza difficoltà personalità di alto rilievo internazionale (al tempo mio, Gonzalez e Vranitsky), e quindi coagulare attorno all'azione dell'OSCE l'appoggio e, ove occorra, le pressioni della comunità internazionale.

La missione Gonzalez a Belgrado costituì un esempio tipico. Non è ben chiaro perché Milošević accettasse di ricevere un Rappresentante Personale del Presidente dell'OSCE. Sta di fatto che Gonzalez si recò

a Belgrado e disse: "Questo è ciò che bisogna fare". Dopo quasi un mese di tergiversazioni, Milošević finì coll'ottemperare al dettato del rapporto Gonzalez; anzi, addirittura promosse una legge speciale per fare ciò che andava fatto.

Un aspetto molto importante dell'OSCE da me conosciuta era che l'Organizzazione paneuropea costituiva l'unico foro di sicurezza a cui la Russia partecipasse in condizioni di pari dignità. Si parlava anche, all'epoca, di possibili sinergie tra OSCE e NATO, per esempio in tema di operazioni per il mantenimento della pace, sinergie già previste in linea di massima nei documenti delle due organizzazioni.

Non va dimenticata, a questo proposito, l'attività del Foro di Cooperazione per la Sicurezza, originariamente concepito come il secondo pilastro dell'OSCE, non rientrando sotto l'autorità del Consiglio Permanente e della Presidenza in esercizio. In tale ambito si parlava anche del processo di adattamento del trattato sulla limitazione delle forze convenzionali (CFE): non un'attività OSCE in senso stretto, era però un elemento essenziale della discussione di allora. Un CFE ammoderato avrebbe potuto offrire alla Russia l'assicurazione che l'allargamento della NATO allora in programma non avrebbe avuto per risultato un massiccio incremento della presenza militare occidentale a poca distanza dai confini della Russia.

Purtroppo la prospettiva di un più attivo coinvolgimento della Russia nell'architettura di sicurezza paneuropea, in un momento in cui la Russia stessa aveva un orientamento non aggressivo e relativamente aperto alla collaborazione internazionale, non venne portata avanti. Rimaneva un tenace e forte sospetto verso il colosso russo da parte dei Paesi occidentali, ma soprattutto da parte degli Stati Uniti. Nessuno sviluppo sostanziale ebbero i rapporti tra OSCE e NATO, al di là di qualche visita a Bruxelles del Presidente in esercizio dell'OSCE e di qualche alto funzionario della NATO al Consiglio Permanente a Vienna. Mentre i documenti di ambedue le organizzazioni prevedono che l'OSCE, per le sue operazioni di mantenimento della pace, possa fare appello alla NATO e che quest'ultima agisca su mandato dell'OSCE, il problema non trovò mai una sua soluzione operativa, anche per l'indisponibilità americana a ricercarla.

La forte opposizione americana bloccò anche un mio tentativo di arrivare a un testo unico sulle regole concernenti le strutture e gli or-

gani dell'OSCE, regole attualmente (o, almeno, al tempo mio) sparpagliate in una buona dozzina di documenti risalenti agli anni dal 1986 al 1996. Alla fine inviai a tutte le delegazioni un mio progetto di testo unico ("*consolidated text*"), dicendo che a mio avviso: a) un simile testo rimaneva necessario, stanti le contraddizioni e le lacune dei testi esistenti, sia per ogni futuro cambiamento nelle strutture OSCE, sia per aiutare altri soggetti (le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, organizzazioni non governative ecc.) a comprendere il funzionamento dell'OSCE; b) non vi era alcun collegamento tra un simile testo unico e la nota questione dello statuto giuridico dell'OSCE; quest'ultima non sarebbe diventata quasi per caso un'Organizzazione basata su un trattato, ma lo sarebbe divenuta solo se i suoi Stati membri avessero così deciso, e quindi un eventuale testo unico avrebbe continuato ad avere la medesima natura dei vari documenti da cui esso derivava; c) un testo unico quale quello da me proposto non avrebbe posto alcuna minaccia in relazione alla nota (e necessaria) flessibilità dell'OSCE: questa non è flessibile perché le regole che la governano sono oscure o di difficile identificazione, ma perché i suoi Stati membri vogliono che essa sia flessibile.

L'opposizione degli Stati Uniti al mio *consolidated text* rimase fermissima, anche perché la Russia si era subito mostrata favorevole al mio tentativo (un favore affine alla mela avvelenata di Biancaneve) e quindi gli americani ci vedevano una specie di cavallo di Troia per le idee russe.

All'atto del mio insediamento quale primo Presidente del Consiglio Permanente era già attivo da vari mesi, quale Segretario Generale, un attampato diplomatico tedesco, Wilhelm Hoeynk, vera figura di gentiluomo di vecchio stampo, che mi fu largo di consigli e di incoraggiamenti. Poiché i Paesi ex-sovietici dell'Asia Centrale non avevano rappresentanze permanenti a Vienna e erano quasi sempre assenti alle sedute del Consiglio Permanente, Hoeynk, di concerto con me e col mio incoraggiamento, intraprese una missione nelle varie capitali della zona. Al suo ritorno mi raccontò un gustoso episodio occorsogli ad Ashgabad, capitale del Turkmenistan. Erano appena state pubblicate le cifre ufficiali delle elezioni presidenziali del Paese, che riportavano una partecipazione al voto del 95,4 % e una percentuale per il candidato ufficiale (il presidente uscente) del 97,2%. Hoeynk, dopo un bre-

ve riassunto dei documenti OSCE sulle libertà politiche e democratiche, osservò in modo molto diplomatico che le cifre da lui lette sulle elezioni erano difficilmente difendibili in sede OSCE. Il capo delegazione turkmeno, che aveva seguito le osservazioni di Hoeynk con crescente stupore e disappunto, osservò che il governo turkmeno non si era reso conto dell'attenzione dell'OSCE circa le loro elezioni. "Altrimenti", disse, "per noi sarebbe stato agevole raggiungere il 100 %...".

Qualche osservazione sui colleghi connessi con l'OSCE. Di Elisabetta Belloni ho già detto: debbo solo aggiungere che essa fu preziosa anche nell'organizzazione pratica della Rappresentanza: fu lei a segnalarmi l'immobile nella Löwelstraße che poi divenne la residenza del Capo Missione.

A Wilhelm Hoeynk succedette, come Segretario Generale, Giancarlo Aragona. Al suo arrivo a Vienna rimase piuttosto deluso dagli scarsi poteri della sua carica nell'OSCE (il Segretario Generale, a parte i suoi compiti interni come capo del Segretariato, è in sostanza un aiutante del Presidente in Esercizio), ma poi si adattò alla situazione e svolse il suo incarico normalmente.

Il mio successore a Vienna fu Carlo Civiletti, un mio amico di infanzia di Firenze, con il quale però non ci siamo incontrati che sporadicamente, non solo durante il servizio diplomatico, ma anche in occasione della sua successione all'OSCE. Fu, in ogni caso, una scelta eccellente, giacché Carlo è un gentiluomo, oltreché un diplomatico esperto, che parla correntemente un numero notevole di lingue.

In definitiva, la mia esperienza nell'OSCE è stata assai stimolante, proprio per il momento fondativo e, in sostanza, creativo in cui ebbe luogo. Il deterioramento progressivo della situazione, con l'ascesa al potere di Putin in Russia ed il suo revanscismo, sia nei confronti di Gorbačëv, per gli avvenimenti che hanno portato alla fine dell'URSS, sia addirittura di Khrusciov, per l'accrescimento da lui disposto del territorio ucraino, hanno ora minato alla base l'atmosfera relativamente unitaria che io trovai arrivando a Vienna. Certe realizzazioni, purtroppo, non sarebbero oggi più possibili. Rimane, di quell'esperienza, un bel lascito storico, e una speranza per l'avvenire.

L'OSCE DELL'INIZIO DEL XX SECOLO
(3 OTTOBRE 2000 – 22 AGOSTO 2004)

Guido Lenzi

L'incarico di Rappresentante Permanente presso l'OSCE a Vienna ha rappresentato per me il culmine di una carriera svolta all'insegna del multilateralismo (che del multipolarismo sbandierato al giorno d'oggi è all'estremo opposto): iniziata in Algeria, passata poi dal Consolato a Losanna, dalle Ambasciate a Londra e Mosca, svoltasi poi nelle sedi internazionali della NATO, delle Nazioni Unite, dell'UEO, per confluire infine nell'Organizzazione paneuropea di Vienna. L'unica responsabilità di Capo missione che ho svolto, per la mia riluttanza ad accettare delle destinazioni che avrebbero comportato separazioni familiari, ma soprattutto per il mio interesse alle funzioni svolte dalle organizzazioni internazionali.

Alle regole della diplomazia multilaterale, in particolare per i rapporti Est-Ovest, mi ero quindi fatto le ossa, quale capo dell'Ufficio NATO, poi a New York, occupandomi prima delle "operazioni di pace" che la caduta del Muro pareva consentire, poi dell'ECOSOC e delle Agenzie specializzate. Infine, forse soprattutto, durante i quattro anni "sabbatici" quale Direttore dell'Istituto di Studi di Sicurezza dell'UEO, proprio nel momento dell'allargamento dell'Alleanza atlantica e dell'Unione, e della conseguente emersione della sua Politica Estera e di Sicurezza Comune.

Alla data del mio arrivo a Vienna, proprio all'inizio del nuovo secolo, Putin era appena assunto al Cremlino. Si dava ancora per scontato che la reintegrazione del continente potesse avvalersi dell'impronta dall'Organizzazione per la Cooperazione e Sicurezza in Europa, con il suo decalogo costruito ad Helsinki nel 1975, confermato dalla "Carta di Parigi per una nuova Europa" promossa da Gorbačëv del 1990, e dalla "Piattaforma di Istanbul per una Sicurezza Collaborativa" alla quale El'cin aderì nel dicembre del 1999. Rivolte tutte ad affermare il concetto di 'sicurezza complessiva', comprendente gli aspetti militari, economici e umani, nell'affrontare le cause di instabilità mediante un processo con-

diviso di edificazione istituzionale, di prevenzione dei conflitti e riconciliazione post-conflittuale.

La formazione di un consenso politico paneuropeo, nella restaurazione della fiducia reciproca attraverso la trasparenza e l'affidabilità dei rispettivi comportamenti, avrebbe dovuto costituire il marchio di fabbrica dell'OSCE. Organismo prettamente diplomatico, primo rivelatore e pronto soccorso in situazioni di crisi potenziali che ha a lungo efficacemente congelato e presidiato, sussidiario rispetto ad altri contesti più propriamente decisionali, bilaterali o multilaterali. Sempre che le parti direttamente interessate si decidano a tagliarne i nodi gordiani.

Destinato essenzialmente a promuovere norme di comportamento convergenti, sottoposte a periodiche conferenze di revisione. Non un Trattato giuridicamente vincolante era stato infatti concluso a Helsinki, bensì un "Atto finale" che si limitò a registrare gli impegni presi. In un'eterogenesi dei fini che finì col propiziare la caduta del Muro e, due anni dopo decretò persino l'ammissibilità di intrusioni societarie negli affari interni degli Stati, stabilendo che "gli impegni presi nella dimensione umanitaria sono questioni di diretto e legittimo interesse per tutti gli Stati partecipanti e non appartengono esclusivamente agli affari interni dello Stato in questione". Ne sarebbe dovuto emergere un diritto pubblico europeo, nell'accumulazione e sedimentazione di "migliori pratiche".

Confortato da tali premesse, partii con l'entusiasmo di un "costruttore di pace". Le cose andarono però diversamente. Non sapevo ancora che, proprio durante il mio periodo a Vienna, sarei diventato testimone diretto delle prime avvisaglie del disfarsi del cantiere di Helsinki. Invece della visione condivisa di una "casa comune europea" invocata da Gorbacëv, sarebbero emersi termini quali "ad Est e ad ovest di Vienna", "interferenze", "zone di influenza privilegiata", che avrebbero finito col condurre all'aggressione russa all'Ucraina.

Mi resi però subito conto che al superiore Ministero lo strumento multilaterale (che si tratti di ONU, NATO, UE e, appunto, OSCE) passa in second'ordine, rispetto alla nostra perenne rincorsa del contatto bilaterale con i Grandi di questa terra. Mentre è invece proprio nel multilaterale che l'Italia, geneticamente equidistante, potrebbe meglio articolare e far valere la propria specifica indole. Una convinzione,

la mia, che proprio da Vienna mi indusse a suggerire l'istituzione di una carriera diplomatica parallela riservata ai funzionari particolarmente adatti ad un andirivieni fra incarichi nazionali e internazionali, nei quali ultimi siamo palesemente sottorappresentati e poco propositivi.

Ammaestrato dalla precedente esperienza alle Nazioni Unite, e avvantaggiato dalla generale considerazione che non rappresentavo un paese dominante, mi resi subito conto di potermi muovere con maggior libertà di espressione. Tanto più che il superiore Ministero non mi gratificava di precise istruzioni, salvo la volta in cui mi raccomandò salomonicamente di “non contrariare i russi né gli americani”, sistematicamente ai ferri corti.

Animato dalle migliori intenzioni, mi premurai di compiere subito il giro di visite di cortesia ai colleghi (esclusi quelli dell'Unione, ai quali mi sarei presentato nell'abituale settimanale riunione), in rigoroso ordine alfabetico, iniziando pertanto dall'albanese, che non dimenticò mai quel che considerò un mio particolare riguardo. La mia naturale curiosità mi indusse poi a sollecitare spesso il parere dei rappresentanti dei Paesi più remoti, come quelli dell'Asia centrale, eredi dell'Unione Sovietica, che altri consideravano trascurabili. Ricordo quando il rappresentante kazako, mio “vicino di banco” attorno al tavolo del Consiglio, mi chiese se fosse il caso di presentare la candidatura del suo Paese ad una delle presidenze annuali: risposi d'istinto di sì, argomentando che la cosa sarebbe servita anche a dissipare lo stereotipo di un'Organizzazione dominata dagli occidentali, in contrapposizione ai russi. Cosa che poi avvenne, non inutilmente, nel 2010.

Mi accorsi anche ben presto di quanto le “missioni sul terreno” dell'Organizzazione potessero rivelarsi ben più incisive del rappresentante nazionale accreditato presso il medesimo governo, per il loro diretto coinvolgimento nell'opera di supervisione e consulenza (monitoring e mentoring) con le autorità locali nei processi di riforma interna. Fra i risultati che mi dettero maggior soddisfazione, furono la nomina di due Capi Missione italiani nella sede cruciale di Belgrado (nelle persone di Stefano Sannino e Maurizio Massari, poi assurti ambedue a posizioni di rilievo nella diplomazia nazionale e internazionale), e di Maurizio Pavesi nella sede parimenti critica di Baku (in base ad un'intesa bilaterale con il mio collega azero, che il

Segretario Generale Jan Kubis mi rimproverò). Di non maggiore soddisfazione, a seguito della sollecitazione che mi rivolse il medesimo Segretario Generale, fu la nomina del nostro Lamberto Zannier a capo del Centro di Prevenzione delle Crisi; una designazione che gli aprì poi la strada alla successione dello stesso Kubis al vertice dell'Organizzazione.

Di pari rilevanza considerai le periodiche visite in alcune zone particolarmente critiche compiute dai rappresentanti dei principali Paesi, accompagnati sempre dal collega russo. Alle quali mi associai sistematicamente, per non perdere il contatto con loro né la loro considerazione. Una partecipazione che il superiore Ministero non riteneva sempre indispensabile. Rivelatrici, indispensabili, quelle nell'ex Jugoslavia: in Serbia e Kosovo, per constatare e tentare di rimediare allo stato dei reciproci rapporti; in Bosnia, nella martoriata Sarajevo; in Georgia, fino al confine impervio, lunare, con la Cecenia russa (al termine della quale segnalammo alle rispettive capitali l'estrema precarietà della situazione, che sarebbe infatti degenerata nel 2008); e in Moldavia, compresa una surreale colazione con il capo della regione separatista della Transnistria, Smirnov (dalla quale mi dissociai presto, su iniziativa del collega romeno, per far visita in prigione ad un dissidente della sua etnia, poi liberato e diventato parlamentare a Bucarest); in quella occasione constatammo le condizioni alquanto rudimentali nelle quali era accampato il contingente di *peacekeeper* russi.

Pur essendosi posizionata fra i primi cinque contribuenti al bilancio societario, l'Italia è meno generosa nell'erogazione dei contributi volontari, sui quali non soltanto l'Organizzazione, ma lo stesso suo Ambasciatore, fa affidamento. Neghittosa si rivelò peraltro la concessione di un funzionario supplementare, il predetto Zannier, per le esigenze della nostra conduzione della Conferenza di revisione dell'Accordo sulle armi convenzionali (CFE).

Né fu facile difendere la reputazione del mio paese al momento dell'avvento di Berlusconi, che suscitò diffuse perplessità sul nostro comportamento nazionale e internazionale. Il tedesco Dube, Rappresentante dell'OSCE "per la libertà dei Media", si dedicava a lanciarmi in Consiglio ripetuti strali, paragonando l'Italia al Kazakistan di Nazarbayev. Limitandosi peraltro a riportare testualmente le considerazioni dei nostri giornali di opposizione; il che mi consentiva di conte-

starne la mancata obiettività nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali, nella divertita indifferenza degli astanti.

Più impegnativi furono i miei contatti con i principali protagonisti dei rapporti intereuropei. I due colleghi russi succedutisi durante gli anni della mia permanenza a Vienna, sollecitati a darmi un qualche elemento che il mio governo, da sempre più sensibile alle rivendicazioni di Mosca, potesse eventualmente utilizzare nelle altre sedi internazionali, mi rispondevano, desolati, che le loro considerazioni non raggiungevano nemmeno l'anticamera di Putin; confermandomi quanto quest'ultimo all'Organizzazione di Vienna aveva decisamente voltato le spalle. Una situazione che veniva puntualmente registrata nelle ricorrenti riunioni informali ristrette ai principali "Paesi partecipanti".

Dal canto suo la delegazione statunitense utilizzava l'Organizzazione soprattutto per rivolgere ripetute punture di spillo a quella russa, rea di non rispettare lo spirito né la lettera dell'Atto finale di Helsinki, specie in materia di diritti umani (suscitando l'irritazione dello stesso collega turco, sempre particolarmente vicino alle prese di posizione europee). Il collega americano faticava pertanto nel tentativo di dettare la linea agli alleati europei. Presa l'iniziativa di andare a Roma per dirette consultazioni con il nostro Ministero degli Esteri, sostenne poi, in una riunione fra occidentali, che non rispettava le istruzioni ricevute. Alla mia vibrata, indignata risposta, se ne scusò poi privatamente, riconoscendo che le assicurazioni fornitegli a Roma erano state alquanto generiche, e gratificandomi da allora in poi di molteplici manifestazioni di stima e rispetto.

Particolarmente rivelatrici si rivelavano le riunioni ristrette che si svolgevano di tanto in tanto nell'isolamento di sedi fuori Vienna, alle quali la presenza dell'Italia non venne mai a mancare, durante le quali lo scambio di considerazioni e sollecitazioni si facevano più esplicite. Senza peraltro che la distanza fra l'America e la Russia si riducesse, esponendo semmai la scarsa incisività dei membri dell'Unione Europea. Il fatto, evidente, è che Francia, Regno Unito e Germania non utilizzavano mai compiutamente la sede di Vienna, avendo ben altri tavoli sui quali far valere le loro ragioni. La stessa partecipazione della Francia, assieme a Stati Uniti e Russia, al "gruppo di Minsk" per risolvere la contesa fra Armenia e Azerbaigian sul Nagorno Karabakh

(creato originariamente dall'Italia, ma che Roma poi abbandonò) non si distinse mai per particolare attivismo.

Nonostante le mie ripetute sollecitazioni, nemmeno Bruxelles utilizzò mai l'OSCE come propria piattaforma. Mi trovai persino a dover segnalare all'Alto Rappresentante della politica estera europea, Xavier Solana, in visita a Vienna, l'opportunità che l'Unione si prodigasse per contenere le pressioni di Mosca fattesi particolarmente pressanti sulla Moldova; argomento del quale si disse totalmente ignaro, dando immediate istruzioni ai suoi di occuparsene più incisivamente.

Cautamente rivendicativo si rivelava di tanto in tanto l'atteggiamento degli Stati emancipatisi dall'Unione Sovietica, impegnati a far valere le loro specifiche, seppur diversificate, esigenze. Reciprocamente sospettosi i balcanici, dalle diverse prospettive di adesione all'Unione Europea; risoltisi ad accettare in extremis un mio progetto di impegnativa risoluzione comune, dichiaratamente soltanto per 'non deludere' il personale insistente impegno del collega italiano, Presidente europeo di turno.

Deludente infine l'apertura ai "partner arabi", poi persino all'Afghanistan. Nonostante alcune visite istituzionali in loco, la rispondenza degli interessati si rivelava carente. Al punto che, nelle occasionali riunioni congiunte in Consiglio, si dimostravano persino restii ad esprimersi in presenza gli uni degli altri. Un tentativo di valorizzare il sincretismo religioso si risolse peraltro in un completo fallimento, nel rivelare la contrapposizione non soltanto fra Cristiani e Musulmani, ma anche fra gli stessi Cristiani, romani, protestanti e, appunto, ortodossi.

Anche per quanto riguarda le mondanità, componente rilevante di un ambiente eterogeneo come quello multilaterale, ho tentato di distinguermi. Celebrando la Festa nazionale con l'esecuzione di concerti di musica classica nei luoghi artisticamente più rilevanti della capitale: il Palais Lobkowitz, il Belvedere, il Palazzo Lichtenstein, e infine nella sede della Casa d'Aste Dorotheum. In occasione dell'annuale tradizionale ballo durante la relativa stagione viennese, mi adoperai per ottenere che, dopo anni di duopolio olandese e francese, l'imponente decorazione floreale fosse fornita dalla nostra Sanremo. Come cartolina di auguri della delegazione italiana a Capodanno, mi avvalsi di una riproduzione del trecentesco "Buon Gover-

no” di Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo Pubblico di Siena. A mio parziale disdoro, devo peraltro ammettere la mia ostinazione nel pronunciare in inglese i miei interventi in Consiglio, invece di ricorrere all'italiano, anch'essa lingua ufficiale dell'Organizzazione, quando ritenevo che la traduzione delle pur ottime amiche traduttrici potesse stemperarne il necessario mordente.

In un'altra occasione, al collega olandese, presidente europeo di turno, mostrai il libro fotografico di Peter Ustinov, che lo ritrae umoristicamente nell'atteggiarsi dei principali delegati all'ONU. L'amico Just lo fece riprodurre e lo distribuì a Natale, riscuotendo però lo scarso apprezzamento di un ambiente rivelatosi inutilmente formale. Invitai lo stesso Ustinov, a qualche settimana della sua scomparsa, ad allietare una nostra serata; fui però costretto a fargli modificare il testo che aveva preparato, per l'aperto scetticismo che rivelava sulla funzione delle istituzioni multilaterali!

La mia allocuzione di congedo al Consiglio fu pubblicata sulla rivista dell'Organizzazione. A testimonianza della stima personale conseguita dal rappresentante di una media potenza, palesemente priva di un predominante interesse nazionale. Che non si perita però nemmeno di esercitare la maggior influenza di cui pertanto disporrebbe nelle sedi multilaterali.

L'ITALIA NELL'OSCE (2004-2008)

Francesco Bascone

Nell'estate del 2004, quando iniziava la mia missione a Vienna, il clima in seno all'OSCE era molto cambiato rispetto a quello che avevo vissuto dieci anni prima: nel 1994, anno della prima presidenza annuale italiana, i dibattiti in seno al Consiglio dei Rappresentanti Permanenti, di recente istituzione, non erano bloccati sulla contrapposizione Russia-Occidente. Si lavorava al completamento dell'architettura istituzionale (a Budapest, alla fine di quell'anno, la CSCE sarebbe diventata OSCE, cioè una vera e propria Organizzazione regionale anche di nome) e si credeva nella vocazione di questa Organizzazione ad assicurare la prevenzione di nuovi conflitti, soprattutto quelli dovuti al malcontento di minoranze etniche; e a gestire i conflitti da poco "congelati", sforzandosi di moderarne le conseguenze sulle popolazioni e di impedire ritorni di fiamma.

Le "missioni sul terreno", settore di cui mi occupavo nella squadra della presidenza italiana guidata da Paolo Bruni, avevano un mandato focalizzato su una di quelle due funzioni: quelle in Estonia e Lettonia raccoglievano le lamentele dei russofoni e stimolavano i governi ad attenuare se non abolire le discriminazioni (idem in Macedonia per la minoranza albanese); quelle in Georgia e Moldova sorvegliavano le forze di *peacekeeping* a guida russa (in Sud-Ossezia e Transnistria rispettivamente) e tentavano di promuovere il negoziato per la riunificazione. Nel corso del 1994 aprimmo una missione in Bosnia mentre perdurava l'assedio di Sarajevo, e una a Kiev con succursale a Simferopol per prevenire la secessione della Crimea. Si lavorava insomma per una Organizzazione di sicurezza in senso stretto, sia pure con importanti compiti aggiuntivi nel campo della democratizzazione e dei diritti umani.

Nei dieci anni successivi parecchia acqua è passata sotto i ponti di Mosca. I russi erano contrariati dall'espansione della NATO verso Est, non avevano digerito i 70 giorni di bombardamenti NATO sulla

Serbia (1999) e consideravano la marcia del Kosovo verso l'indipendenza, favorita dalla maggioranza degli occidentali, una violazione della Risoluzione 1444. I baltici, ottenuta l'ammissione alla NATO e all'UE, avevano imposto la chiusura delle rispettive missioni OSCE (le uniche con una funzione positiva agli occhi del Cremlino); le nuove *field missions* aperte in altre repubbliche ex-sovietiche svolgevano una attività di sostegno alle ONG locali in contrasto con la restaurazione sovranista avviata dai rispettivi governi nella scia di Mosca; l'ODIHR era visto come un censore a senso unico in quanto stigmatizzava i deficit democratici della Russia e dei suoi residui satelliti (Centro-asiatici, Belarus) ma non i sistemi costituzionali ed elettorali delle vecchie democrazie.

Questi nodi vennero al pettine proprio nel 2004: al vertice di Astana della CSI la Russia fece approvare un documento che metteva in mora l'OSCE: o cambiare o perire. Gli anni successivi (2005-2007) sarebbero stati dominati dal suo tentativo – sostanzialmente fallito – di riformare l'Organizzazione limandole le unghie.

Una scaramuccia di apertura, con cui Mosca sottolineava il proprio malcontento verso una Organizzazione dedita dal suo punto di vista a una costante opera di critica a senso unico, fu la sua pretesa di ridurre la sua già modesta quota nella ripartizione dei contributi al bilancio. Scartata l'ipotesi di aumentare quella americana (di parecchio inferiore alla sua percentuale del PIL complessivo) perché il Congresso aveva imposto un tetto del 13%, non restava che rivolgersi agli altri "grandi pagatori": Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia, che già sopportavano da soli metà del peso del bilancio ordinario, mentre la loro influenza sulle decisioni dell'OSCE era molto limitata rispetto a quella di Stati Uniti e Russia. Comprensibile perciò la loro esitazione a pagare il conto delle impuntature dei due indiscussi protagonisti.

Ci sembrava una rara occasione per dare un contributo allo scioglimento di un nodo nella faticosa vita dell'OSCE. Sorprendentemente, Roma accettò la mia proposta di accollarci un quarto dello sconto da concedere ai russi, in modo da convincere gli altri tre europei maggiori. Fu così che alla ministeriale di Sofia, nel dicembre 2004, riuscimmo a dare una mano alla presidenza bulgara.

Superata questa impasse, con un cedimento alle difficilmente giustificabili pretese russe, nel 2005 fu avviato il negoziato sulla riforma

dell'OSCE, parallelamente alle consultazioni ordinarie. Gli occidentali resistettero ai tentativi di snaturare l'Organizzazione aprendo alle istanze "sovraniste". Si venne incontro alla richiesta di ribilanciamento delle tre dimensioni non sacrificando quella "umana" ma potenziando quella economico-ambientale (almeno sulla carta) e soprattutto quella della sicurezza, sia pure solo nei settori non-militari: terrorismo, tratta, altri traffici illeciti, controllo dei confini, ecc. Anche nella terza dimensione si trovò il modo di estendere l'attività a settori non controversi: la lotta all'intolleranza religiosa e etnica, e la parità di genere. A costo di rinunciare alla focalizzazione su attività nelle quali l'OSCE ha un *comparative advantage*. La nostra partecipazione ai lavori sulla riforma fu abbastanza attiva, ma senza perdere di vista questo criterio della focalizzazione ed evitando di assecondare la tendenza alla proliferazione di comitati, uffici e rappresentanti speciali. Non tutte le proposte russe ci sembravano irragionevoli. Ad esempio quella di dotare l'OSCE di un proprio statuto, requisito per il completamento della trasformazione da Conferenza a Organizzazione. Qui ad opporsi erano, come in passato, gli Stati Uniti.

L'esercizio si chiuse nel 2007. La trasformazione rimase incompleta, l'OSCE continuò a produrre non norme ma impegni politici, la paralizzante regola dell'unanimità non venne scalfita. La Russia archiviò ogni residua illusione di fare dell'OSCE uno strumento di consolidamento della sicurezza europea, e si rassegnò a restare in questo foro di dibattito politico ma in una posizione sempre meno cooperativa e più polemica.

Il crescente risentimento di Putin verso l'Occidente che si comportava come il vincitore della Guerra Fredda e il fustigatore della difettosa democrazia della Russia e dei suoi protettorati fu oggetto di un suo battagliero intervento alla Conferenza (non-governativa) di Monaco sulla Sicurezza Europea nel febbraio 2007. I partecipanti occidentali furono sorpresi nel sentirlo definire l'OSCE una Organizzazione "volgare", nel senso di "non degna di rispetto". Ciò detto, va annotato che la Russia ha continuato a partecipare molto attivamente, pur in un ruolo antagonistico nei confronti della maggioranza dei membri e delle istituzioni, ai lavori dell'Organizzazione, sempre rappresentata alla ministeriale di fine anno dal suo Ministro degli Esteri.

Va detto che gli occidentali non facevano nulla per invogliare i rus-

si ad assumere un atteggiamento più costruttivo. Ben sapendo che gli “*Istanbul commitments*” erano per Mosca un panno rosso, nella preparazione di ogni ministeriale agitavamo questo panno rosso. Insistendo per l’inclusione di un riferimento esplicito a quegli impegni solo in parte attuati dalla Russia, si otteneva invariabilmente il risultato di vedere affossati i testi di Dichiarazioni Ministeriali su cui si era lavorato per mesi. E allora l’attività di buona parte dell’anno nei vari comitati, febbrile negli ultimi giorni e nelle ultime ore nelle varie sale e salette della Ministeriale, aveva il sapore di un esercizio diplomatico fine a sè stesso. Noi eravamo fra quelli che si domandavano se era il caso di continuare a buttare il bambino con l’acqua sporca. Certo, nel 1999, al Vertice di Istanbul, la Russia aveva accettato di ritirare tutte le truppe e gli armamenti dai Paesi che non ne avevano chiesto la presenza. In parte lo aveva fatto, rimanevano circa 1500 uomini in Transnistria, di cui varie centinaia a guardia di un gigantesco deposito di armi e munizioni (che con vari pretesti era stato evacuato solo a metà) e una base aerea in Abkhazia. Giuridicamente quelli erano territori appartenenti a Moldova e Georgia rispettivamente, ma di fatto erano protettorati della Russia che considerava il loro status *sub judice*. Se la diplomazia è l’arte del possibile, non era impensabile che si tacesse quella irregolarità dato che era legata a un problema irrisolto e che non costituiva di per sè una minaccia alla sicurezza delle due repubbliche ex-sovietiche, e tanto meno della pace nell’area OSCE. Ma la posizione degli Stati Uniti e della maggioranza degli europei era che non si potesse arretrare di un passo di fronte a un arbitrio dei russi, a costo di paralizzare importanti aspetti dell’attività dell’Organizzazione. I nostri tentativi di suggerire formulazioni più sfumate erano destinati all’insuccesso.

Di fronte al non completo ritiro da Transnistria e Abkhazia, i Paesi NATO si rifiutavano di ratificare il Trattato CFE Adattato, firmato appunto al Vertice di Istanbul nel 1999, con il paradossale risultato che rimaneva in vigore il testo del 1990, quando ancora vari Paesi nel frattempo passati al campo occidentale appartenevano al non ancora disciolto Patto di Varsavia. La Russia considerava, non del tutto a torto, che questo rifiuto era pure una violazione degli impegni di Istanbul. Minacciava perciò di ritirarsi dal vecchio Trattato CFE, e nel 2007, alcuni mesi dopo il discorso di Putin a Monaco che gli occidentali non avevano preso sul serio, mise in atto questa minaccia. Senza la

Russia, le attività relative al CFE girano a vuoto. Il lavoro a Vienna diventava sempre più frustrante, e il “valore aggiunto” dell’OSCE era sempre più spostato sulle *field missions* e le istituzioni: ODIHR, Representative on *Freedom of the Media* e Alto Commissario per le Minoranze Nazionali.

Nell’agosto 2008 Putin passa un piccolo Rubicone (piccolo rispetto a quello del febbraio 2022): occupa la Sud-Ossezia (in risposta a un attacco georgiano), ma anche l’Abkhazia, che il presidente filo-occidentale Saakashvili contava di liberare in un secondo tempo; inoltre attua una pulizia etnica e lancia una spedizione punitiva nel territorio georgiano vero e proprio, con distruzione di infrastrutture. La stampa internazionale, distratta dalle Olimpiadi di Pechino, è colta di sorpresa. Ma dall’osservatorio privilegiato della Hofburg erano parecchi mesi che seguivamo passo passo la preparazione da parte georgiana della riconquista della Sud-Ossezia, preludio a quella dell’Abkhazia, con l’investitura di un *quisling* osseto e la creazione di un piccolo embrione di “territorio liberato” in una valle periferica della seconda regione. La Russia, che non si era opposta alla riconquista dell’Adjaria (Batumi, sul Mar Nero), ora non lesinava le messe in guardia (a parole ma anche con l’abbattimento di droni), al tempo stesso però attirava Saakashvili nella trappola che lui stesso si stava fabbricando. Quando l’8/8/08 lui sferra l’attacco contro Tskhinvali, la Russia ha pronte alla frontiera le sue truppe corazzate, che nella stessa notte attraversano il tunnel di Roki e scendono verso il capoluogo attaccato, per poi trascinare nella piana georgiana.

Alcuni di noi si domandavano se Washington avesse fatto tutto il possibile per dissuadere il presidente georgiano da quella impresa. E in caso contrario, cosa ci si guadagnasse dall’aver offerto lo spunto a Putin per usare la forza verso uno dei suoi vicini non abbastanza ossequiosi. Il risultato concreto della crisi dell’agosto 2008 è che due dei quattro “conflitti congelati” sono stati chiusi con il riconoscimento russo dell’indipendenza di quelle due regioni (a tre lustri dalla loro secessione); in entrambe vengono stanziati contingenti militari russi (circa 4000 uomini ciascuno), e quindi gli *Istanbul commitments* sul cui altare avevamo sacrificato tante attività dell’OSCE sono defunti e sepolti; inoltre viene chiusa per volere di Mosca una importante *field mission*, quella di Tbilisi, e la sua succursale di Tskhinvali.

Dopo questo strappo, si pone il problema di ricucire il dialogo e un minimo di collaborazione con la Russia, pur senza ratificare l'illegale modifica dello status quo né lasciare impunita la spedizione punitiva. Ma molti Paesi occidentali, a cominciare dagli anglosassoni e dagli stati costieri del Mar Baltico, si inalberano: non si può dialogare con il reo prima che abbia fatto penitenza. Lo slogan è: No al "*business as usual*". Questo dibattito anima gli ultimi mesi prima della Ministeriale di Helsinki, nel dicembre 2008, con la quale coincide la conclusione del mio servizio a Vienna.

Questo quadriennio è stato per me una specie di *sabbatical*, utile per capire come stava evolvendo il quadro della sicurezza europea, più che una sfida professionale: ciò in quanto dal 2004 al 2008 l'Italia non ha avuto né la presidenza annuale dell'OSCE né quella semestrale della PESC, ci è quindi mancato lo spazio per un ruolo trainante che lasciasse il segno. L'OSCE, come già la CSCE, è stata sin dagli esordi la palestra multilaterale in cui il blocco UE ha praticato più fedelmente il principio del "parlare con una voce sola". Perciò l'unico ambito in cui potevamo cercare di dare un minimo contributo costruttivo di idee o formulazioni erano le riunioni preparatorie fra Paesi comunitari, altri gruppi relativamente ristretti (NATO, scambi di vedute con alcuni occidentali su invito del *Chairman-in-office*), o comitati e gruppi di lavoro aperti a tutti (ad esempio quello sulla riforma). Da questo punto di vista era invidiabile la posizione di Paesi piccoli come la Norvegia, la Svizzera e il Liechtenstein, spesso consultati più di noi dal CiO, o anche quella dei caucasici, della Belarus o della S. Sede, liberi di prendere la parola a titolo nazionale in Consiglio Permanente.

Il fatto che l'OSCE non figurasse più fra le nostre priorità di politica estera non ci permetteva di svolgere un ruolo di primo piano nelle consultazioni in piccoli e grandi gruppi, in contrasto con quello che l'Italia aveva avuto in altri periodi (1972-75, 1990, 1994). Rimaneva però uno dei compiti classici della diplomazia, soprattutto di quella bilaterale ma anche di quella multilaterale, che consiste nel cercare di capire come evolvono la mentalità e le intenzioni degli avversari (e degli alleati) e riferirne al quartier generale e ai colleghi in altre capitali, in modo da apportare i propri tasselli al quadro di insieme. Per studiare la politica estera della Russia in divenire, l'OSCE era davvero un osservatorio privilegiato.

Con il dissolversi della prospettiva di addomesticare la Russia attraverso le strutture dell'OSCE e di spingerla al rispetto degli *standards* democratici, fiorivano nuove idee su come utilizzare l'Organizzazione a nuovi fini, comunque riconducibili ad una accezione estensiva del concetto di sicurezza. Maestra in questo l'America, con la sua concezione dell'OSCE come cassetta degli attrezzi (*toolbox*) da utilizzare per scopi contingenti.

Ora l'OSCE doveva essere valorizzata dalla delegazione USA creando uno strumento di monitoraggio delle manifestazioni di antisemitismo, anche a fini elettorali. Veniva perciò proposta la nomina di un apposito Rappresentante, che fu accettata da altre delegazioni a patto che venisse affiancato da un Rappresentante per la tolleranza verso i musulmani; e a questo punto fu aggiunta una analoga figura per i cristiani (in effetti anche loro subiscono discriminazioni e persino persecuzioni in vari Paesi; sono in realtà Paesi che non fanno parte dell'OSCE, ma ciò non ci impedì di appoggiare questo ampliamento della decisione, in conformità con la nostra linea di solidarietà con la Santa Sede, molto apprezzata dai colleghi vaticani).

L'irruzione della tematica *gender* è di quegli anni, anche se il suo proliferare in tutti i gangli dell'Organizzazione è successiva. Una tematica sacrosanta ma a mio parere più consona alla vocazione del Consiglio d'Europa o del Consiglio per i Diritti Umani delle N.U. Il mio messaggio finale nel tradizionale discorso di commiato in Consiglio Permanente fu la raccomandazione di non diluire la fisionomia dell'OSCE bensì focalizzare le attività sui settori in cui ha effettivamente un *comparative advantage*.

I punti di forza dell'OSCE erano – e sono tuttora malgrado l'erosione cui la Russia li ha sottoposti – l'ODIHR di Varsavia (sia per l'osservazione elettorale che per la promozione di istituzioni e regole democratiche) e le “missioni sul terreno” (*field missions*), con le loro varie denominazioni – “Presenza OSCE”, “Ufficio del Coordinatore dei progetti” ecc. – imposte dall'insofferenza di molti dei Paesi destinatari e della Russia verso il termine “missione”, ritenuto espressione di paternalismo; a maggior ragione viene da loro osteggiata la denominazione “missione permanente”, che sarebbe stata più comprensiva ma confliggeva con la prospettiva di un loro prossimo superamento.

Pur non essendomi mai sottratto al dovere di assistere ai riti del

Consiglio Permanente, consideravo più utile, oltre che più interessante, visitare i suddetti uffici “a Est di Vienna”, mostrare interesse ai capi missione e a i loro collaboratori per il loro lavoro, ascoltare le loro preoccupazioni e richieste, incontrare i rappresentanti delle ONG locali che spesso vengono tollerate solo grazie all’ombrello degli impegni OSCE e delle missioni in loco. E soprattutto dedicare tempo a incontri con i giovani italiani che ci lavorano con entusiasmo, selezionati e stipendiati dalla Farnesina. Almeno in questo campo dei “*secondments*” il contributo italiano è sempre stato consistente, e apprezzato. Ma è anche importante come sbocco professionale, in una fase iniziale, per tanti giovani molto preparati e motivati. E ci consente di formare un vivaio di esperti di area, soprattutto per la regione balcanica che è quella che ospita missioni OSCE con uno staff più numeroso. Sensibilizzare Roma, anche tramite i contatti con nostri parlamentari, sulla necessità di evitare tagli ai fondi per il *secondment* era perciò uno dei nostri compiti da non trascurare.

Un’altra battaglia interna fu quella per il mantenimento di una Rappresentanza Permanente visibile e rispettata, in un momento in cui le pressioni parlamentari e mediatiche imponevano umilianti accorpamenti. Il compromesso raggiunto imponeva ai miei successori un sacrificio formale e materiale con la subordinazione a fini interni rispetto al Rappresentante Permanente presso le agenzie ONU insediate a Vienna. Ma verso l’esterno restava ben visibile un autonomo Capo della Rappresentanza OSCE al livello di Ministro Plenipotenziario con un suo Vice e una *équipe* separata, e con la sua prestigiosa sede di rappresentanza. Si è così evitato un declassamento di fatto dell’Italia nella famiglia OSCE e preservata l’appetibilità della carica per funzionari di valore. Senza di che sarebbe stata impensabile l’assegnazione all’Italia della presidenza 2018. Il cui successo, dovuto in non piccola misura a circostanze fortunate – Elisabetta Belloni, con il suo brillante passato CSCE, assunta alla guida della Farnesina, e il dinamico Alessandro Azzone a presiedere il Consiglio Permanente – ha dato nuovo lustro all’immagine dell’Italia nella cerchia OSCE.

L'OSCE CHE HO CONOSCIUTO (2008 – 2011)

Gianfranco Varvesi

La Russia, solo pochi mesi prima del mio arrivo a Vienna nel dicembre del 2008, aveva favorito (ma vi è chi preferisce definire l'azione di Mosca con altri termini) l'indipendenza di due piccole provincie della Georgia: l'Ossezia del sud e l'Abkhazia. A monte di questi eventi vi erano, come sempre nel Caucaso, complessi e storici intrecci etnici che hanno consentito a Mosca di invocare la verità che meglio si addiceva alle proprie tesi. La posizione dell'occidente è stata di tolleranza. Certamente sono state presentate le tradizionali "note di protesta", ma esaurito il rituale di circostanza, hanno prevalso la ricerca dei buoni rapporti politici con la Russia e, ancor più, i condizionamenti economici, commerciale e petroliferi. Si distingueva da questa acquiescenza la posizione americana, che oscillava fra l'ostilità e la rassegnazione, per giungere dopo pochi mesi al tentativo dell'allora Segretario di Stato Hillary Clinton di avviare il disgelo, il "reset", con Mosca. L'ex First Lady ha offerto all'abile Ministro degli Affari Esteri della Federazione russa un cubo giallo su cui spiccava un pulsante rosso (rosso come il telefono fra la Casa Bianca ed il Cremlino) e la scritta in inglese "reset". Era quello il simbolo della volontà dell'amministrazione Obama di superare le tensioni precedenti. Visto però lo sguardo perplesso dell'omologo, la Clinton ha spiegato che aveva voluto far scrivere anche in russo la parola per meglio sottolineare l'auspicio di una ripartenza. Ma Lavrov, con un sorriso garbato, ha risposto che vi era un errore nella traduzione e che era stato scritto "sovraccarica". Risata generale, di stampo diplomatico, a denti stretti, per coprire la gaffe.

Il lavoro quotidiano era molto impegnativo, anche se gli sforzi di ciascuno di noi non sempre sono stati premiati da risultati concreti. Infatti, si svolgevano numerosissime riunioni, nei più diversi formati, e in tutti i settori di competenza dell'Organizzazione. Obiettivo dell'OSCE è la salvaguardia della pace in Europa attraverso un ap-

proccio olistico che comprende gli aspetti politico-militari, economici e ambientali, e quelli concernenti i diritti umani, intesi nel senso più largo possibile dell'accezione. Si intende promuovere la democrazia e la trasparenza nelle relazioni fra gli Stati e all'interno di ciascuno di essi, cioè nei rapporti fra i governi ed i cittadini. Proprio per raggiungere questi obiettivi, si è fortemente attenuato il principio della "non ingerenza negli affari interni di ciascuno Stato". Un simile risultato è stato il frutto di un lungo processo, essendo la sovranità statale radicata da secoli nella condotta delle relazioni internazionali. Per limitarci alla seconda metà del XX secolo, questa aveva consentito perfino la divisione in sfere di influenza. L'Unione Sovietica aveva potuto elevare la cortina di ferro, intervenire in Ungheria, costruire il muro di Berlino, invadere la Cecoslovacchia e proclamare la dottrina Brežnev; gli Stati Uniti, in nome della dottrina di Monroe del lontano 1823, avevano avuto mano libera in America Latina, e in nome della dottrina del marchese del Grillo ("io sono io...") anche in altre regioni. Il progresso tecnologico, la ricerca della distensione prima, la caduta del muro, poi, hanno avviato un'evoluzione che dagli accordi di Helsinki nel 1975, al vertice di Budapest, – quello che nel 1994 ha ribattezzato la CSCE, proclamando la nascita dell'OSCE – ha realizzato una profonda evoluzione nelle relazioni internazionali. Il dogma della sovranità in ciascun Paese europeo si è sempre più incrinato, si è affermato il diritto-dovere della cooperazione fra gli Stati per rafforzare fra loro i principi di democrazia, e si è indebolito anche il potere assoluto di ogni governo di agire arbitrariamente nei confronti dei propri cittadini. Un progetto affascinante, idealistico, grandioso, quanto di difficile attuazione.

Comunque, con questo spirito di reciproca collaborazione, nel corso delle riunioni settimanali del Consiglio Permanente si assisteva alle critiche mosse da una delegazione nei confronti di un'altra sul mancato rispetto di uno dei principi fondamentali dell'Organizzazione. L'intenzione era di sviluppare un dialogo costruttivo, ma in quel momento di tensione internazionale si è spesso trasformato in un "j'accuse" di una parte all'altra, che – in ultima analisi – scivolava in una schermaglia russo-americana.

I grandi temi di politica estera alimentavano le riflessioni e i dibattiti cui ogni delegazione si doveva dedicare. Le tantissime riunioni of-

frivano l'opportunità ai delegati di conoscersi bene, di apprezzarsi professionalmente e di sviluppare amicizie personali molto solide. Fuori dalla cerchia dei colleghi occidentali, il mio interlocutore preferito era l'Ambasciatore russo. Le relazioni fra i nostri Paesi erano buone, forse le migliori che Mosca aveva in quel momento con un membro della NATO e dell'Unione Europea, quindi fra noi si era sviluppata una certa affinità professionale e un buon rapporto personale. Nel corso delle riunioni settimanali del Consiglio Permanente fra i 57 Ambasciatori, il russo spesso prendeva la parola, a volte per fornire spiegazioni alle richieste formulategli, altre per esporre la posizione del suo Governo. Quando il tema era di particolare importanza gli chiedevo il testo del discorso e questo gli faceva piacere, mentre mi consentiva di essere più preciso nel riferire a Roma. Questa nostra piccola complicità è inciampata una sola volta, quando mi ha dato il discorso sbagliato. Da Mosca gli avevano inviato due testi, uno dal tono più fermo, l'altro più morbido, consentendogli di scegliere la versione più idonea all'atmosfera del dibattito. Ovviamente non dovevo conoscere l'opzione scartata e alla sua pressante e preoccupata telefonata con cui mi chiedeva di ridargli i fogli che distrattamente poco prima mi aveva passato, nel rassicurarlo, gli ho risposto che erano nella cartella e che non li avevo ancora letti. Piccola bugia che gli è stata di conforto.

Inutile dire che tutto questo mio impegno per sviluppare buoni rapporti personali non è altro che uno dei classici strumenti professionali, molto prezioso anche a Vienna essendo ogni decisione presa per consenso. Del resto, poter chiedere ad un collega che non ha particolari interessi in una specifica decisione il suo appoggio, in quel "do ut des" che caratterizza un aspetto della diplomazia multilaterale, mi ha consentito di conseguire alcuni risultati importanti, in particolare in occasione delle candidature italiane per incarichi apicali.

Un alto funzionario italiano, con un curriculum di tutto rispetto, aveva deciso di candidarsi per un posto di grande prestigio e di interesse per il nostro Paese. Erano numerosi gli altri aspiranti e fra essi spiccava un ex Ministro degli Esteri di un Paese amico. Era stato membro di un Governo che aveva appena perso le elezioni e quindi cercava un incarico adeguato in sede internazionale. Prima che iniziasse la procedura di selezione, l'ex Ministro ha presentato il suo programma. In quell'occasione, non ha omesso di dire di aver scritto per-

sonalmente a tutti i suoi ex omologhi Ministri degli Esteri per sollecitarne il sostegno, nella certezza che non glielo avrebbero fatto mancare in nome dei buoni rapporti sviluppatasi in anni di lavoro in comune e in nome di una certa solidarietà fra colleghi di Paesi democratici (nei quali le elezioni possono riservare al partito al potere spiacevoli sorprese). Anche gli altri candidati erano professionalmente molto qualificati. Dal canto mio, avevo in questo caso nella mano due assi, uno da poter mettere subito sul tavolo negoziale con sicurezza: l'esperienza eccezionale del candidato italiano, rafforzata dall'aver già egli ricoperto incarichi presso altre organizzazioni internazionali. L'altro era invece da spendere con prudenza. Aveva da poco concluso il suo mandato in seno all'OSCE un altro ex Ministro di un qualche Paese che, per analoghe circostanze, caduto il Governo di cui era stato membro, aveva cercato a Vienna una posizione di prestigio. Durante il suo mandato, però, le sue priorità erano state essenzialmente quelle di recuperare il suo elettorato, trascurando i compiti che si era impegnato a svolgere con l'incarico viennese, e ciò indeboliva l'immagine dei politici. Evitando ogni riferimento a casi specifici, occorre pertanto che fornissi assicurazioni che il candidato italiano si sarebbe trasferito a Vienna e che si sarebbe dedicato "full time" alle sue mansioni. Confidavo sul detto che chi ha orecchi per intendere, intenda. Mentre mi impegnavo in queste tattiche, è stata spedita una lettera anonima al Segretario Generale dell'OSCE, Marc Perrin de Brichambaut, un magistrato del Consiglio di Stato francese, sempre molto corretto. Era una denuncia di comportamenti gravissimi del nostro candidato. Un siluro contro di lui e, ancor più, contro l'Amministrazione italiana. Molto riservatamente Marc Perrin mi ha chiesto di aiutarlo a verificare quelle accuse, raccomandandomi, con il tono fermo che la circostanza richiedeva, di ritirare immediatamente la candidatura se solo fosse emersa la pur minima ombra. Avendolo ringraziato per la sua leale collaborazione e assicurato che condividevo in pieno le eventuali conseguenze qualora il tutto non si fosse rivelato altro che una vile calunnia. Tutti i fatti sono risultati assolutamente infondati. Il nostro candidato ha vinto, anzi stravinto.

Lunga è stata la preparazione del vertice OSCE di Astana nel dicembre 2010. Alla presidenza dell'Organizzazione quell'anno era stato eletto il Kazakhstan, grazie anche agli sforzi compiuti dal suo Rappre-

sentante Permanente a Vienna. Era la prima volta che un Paese dell'Asia centrale assumeva la guida politica dell'Organizzazione, ma il Presidente Nursultan Nazarbayev, al potere in Kazakhstan dal 1990, voleva ancora di più. Aspirava ad ospitare anche il vertice dell'OSCE con la partecipazione dei Capi di Stato e di Governo. Si trattava di un sogno di difficile realizzazione per un Paese che non era in regola con tutti gli obiettivi e gli ideali democratici dell'Organizzazione. Inizialmente la situazione è apparsa contraria alla realizzazione di un evento così solenne ed eccezionale, che non si verificava da ben undici anni. Per raggiungere il suo ambizioso obiettivo Nazarbayev aveva ottenuto già nel 2009 dal Presidente francese Sarkozy il sostegno alla sua proposta. Gli Stati Uniti si sono mostrati sostanzialmente contrari e l'Unione Europea divisa, con il Regno Unito su posizioni statunitensi, gli altri partner perplessi, e la sola Francia favorevole. La Russia ha sviluppato una difesa d'ufficio del Kazakhstan. Generalmente Roma, in casi particolarmente complessi, adotta una linea di cautela con la formula, ormai consolidata, di allinearsi ai Paesi comunitari, ma questa volta ha preferito tacere. Effettivamente le obiezioni sul regime kazako erano fondate, ma fra me e me pensavo che gli interessi politici di sostenere un Paese che aveva fatto parte dell'URSS e che con l'indipendenza aveva adottato una posizione sufficientemente autonoma, per di più con immense risorse energetiche, avrebbe spinto molti partner comunitari, e l'Italia in particolare, ad aderire prima o poi all'invito kazako. L'abilissimo Ambasciatore del Kazakhstan, mentre si adoperava in lussuosissimi ricevimenti, ha avuto l'idea di invitare alcuni colleghi in incontri informali, che lui chiamava il Gruppo degli amici. Eravamo in pochi, e fra i comunitari c'eravamo solo la collega spagnola ed io. Ovviamente ho subito voluto precisare che partecipavo a titolo personale, anche se in cuor mio ero convinto che il Presidente del Consiglio, all'epoca Berlusconi, non si sarebbe fatto sfuggire l'occasione. Lentamente, le posizioni contrarie si sono ammorbidite e poi capovolte.

Forte è stata la mia delusione quando, pochi giorni prima del vertice di Astana, mi è giunto il testo del discorso che il Sottosegretario agli Esteri avrebbe pronunciato nell'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo. Sembrava che la decisione finale sul rango del capo della nostra delegazione fosse stata presa e che non mi restasse che prenderne

atto. L'unica mossa che potevo ancora fare era di riferire il programma dei due giorni del vertice e fornire l'elenco dei partecipanti: trentotto Capi di Stato e di governo, alcuni dei quali accompagnati anche dai loro Ministri, il Segretario di Stato della Santa Sede, Cardinale Tarcisio Bertone, il Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-moon, un Vice Presidente, sette Vice Primi ministri, e nove Ministri degli Esteri, fra cui il Segretario di Stato USA Hillary Clinton. La nostra delegazione appariva, dal punto di vista protocollare, fra le ultime. Difficile da lontano capire le ragioni vere che hanno determinato un improvviso cambiamento di rotta, (forse le sollecitazioni dell'ENI, forse altre considerazioni, non mi illudo che siano stati i miei messaggi), ma il Presidente del Consiglio ha deciso all'ultimo di venire personalmente. La piccola cronaca di cotanta riunione mi fa ricordare due episodi del tutto marginali, ma che, letti con la dovuta ironia, illustrano le avventure dietro le quinte delle grandi e solenni assemblee internazionali. La prima cosa che da Palazzo Chigi mi è stata chiesta è stato l'ordine degli oratori. Ho ricordato che questo è stabilito da un sorteggio e che il nostro Sottosegretario era all'incirca a metà degli oratori. Anatema! Il Presidente Berlusconi deve essere fra i primi dieci. Così, alla vigilia dell'apertura dei lavori, ho dovuto trovare qualcuno che non avesse le suscettibilità italiane e mi cedesse il posto. Proprio su questo punto Berlusconi, atterrato ad Astana, mi ha chiesto quando avrebbe dovuto prendere la parola, lamentandosi di essere fra i primi, ed esprimendo il desiderio di parlare nel pomeriggio dopo aver ascoltato i discorsi di altri leader. Sono ritornato da chi gentilmente mi aveva ceduto il posto, per chiedere di ritornare al programma iniziale degli interventi. La seconda osservazione del Presidente Berlusconi è stata in merito al testo del discorso preparato dalla Farnesina e che ha definito "un po' modesto". A parte il fatto che aveva pienamente ragione, per solidarietà con chi a Roma lo aveva scritto, ho ricordato che lo avrebbe dovuto pronunciare un Sottosegretario e non il Presidente del Consiglio. Con un efficientissimo membro della sua delegazione lo abbiamo riscritto. Lui lo ha letto, approvato e memorizzato. Quando ha preso la parola, sembrava che non si fosse occupato d'altro negli ultimi anni che di OSCE, riuscendo ad esporre la posizione italiana in termini così convincenti che molti colleghi mi hanno espresso la loro ammirazione.

La sfida più emozionante è stata la nomina del nuovo Segretario

Generale. Il mandato di Marc Perrin de Brichambaut ormai stava per scadere ed occorreva nominare il successore. Dal Kosovo; dove si trovava dal 2008 con l'incarico di Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite e Capo della Missione UNMIK, mi ha chiamato il collega Lamberto Zannier, comunicandomi di aspirare all'incarico. Obiettivamente l'Italia aveva un grosso handicap nel presentare una candidatura, visto che proprio un diplomatico italiano aveva già ricoperto quell'incarico. Certamente Zannier aveva alle spalle una brillantissima carriera nelle Organizzazioni multilaterali (presso la NATO, l'Unione Europea e la stessa OSCE, dove era stato Direttore del Centro Prevenzioni Conflitti). Un simile curriculum era un eccezionale biglietto da visita, ma la concorrenza era particolarmente agguerrita, infatti anche gli altri aspiranti al posto presentavano ottime credenziali, fra cui l'ex Ministra degli Esteri austriaca (e l'obiezione sulla residenza a Vienna sollevata per contenere le aspirazioni dei politici in questo caso non era sostenibile) e un alto funzionario turco. Con mesi di anticipo, Ankara aveva deciso di presentare il proprio candidato e avviato una campagna elettorale quanto mai energica: interviste sulla stampa internazionale, incontri ad alto livello e perfino con il Segretario Generale delle Nazioni Unite. La strategia era di giungere al momento del confronto a Vienna, avendo creato intorno a questa candidatura un'atmosfera così favorevole da superare le prevedibili obiezioni della Grecia e di Cipro.

È così iniziato un gioco di squadra fra i colleghi di Roma, Zannier e me: un terzetto molto affiatato.

La procedura di selezione del Segretario Generale è molto complicata con alcune punti rigidi e altri da definire di volta in volta. Ed è stato su questi che abbiamo puntato. Si doveva decidere se nella scheda elettorale per la prima selezione indicare un solo candidato o due. Volendo evitare di pervenire in una sola mossa ad un ballottaggio finale, abbiamo puntato sulla seconda opzione nel timore che i legami etnici, le alleanze formali ed informali bruciassero Zannier. Il metodo degli orazi e curiazi ci ha consentito di passare il turno e di guadagnare tempo, che il nostro candidato ha utilizzato per incontrare i vari Ambasciatori a Vienna, riscontrando successi personali, ma non con uno dei Rappresentanti Permanenti di un importante Paese. Nella sua veste precedente all'OSCE, Zannier era stato membro di una giuria che

aveva bocciato la candidatura di quel funzionario. Come a volte capita, proprio quel giovane funzionario è anni dopo diventato l'Ambasciatore presso l'OSCE del suo Paese e... voleva render pan per focaccia. Oltre ai contatti a Vienna, Zannier ha compiuto alcune visite nelle capitali dei Paesi più influenti, sollecitando i suoi autorevoli amici ad inviare alle proprie rappresentanze istruzioni in suo favore. Anche per superare quel dissidio personale ha potuto sensibilizzare i pezzi grossi del Ministero degli Affari Esteri del collega che gli serbava rancore.

Grazie alle nostre mosse tattiche e, soprattutto, alle sue capacità e alla stima da lui conquistata, il candidato italiano è stato eletto all'unanimità e così ho potuto lasciare il mio incarico a Vienna con la soddisfazione di essere riuscito a contribuire alla nomina del secondo Segretario Generale italiano dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

Quale è il bilancio di questa mia esperienza, ultima tappa della mia carriera? Nei 42 anni di servizio, ho visto avviarsi in Europa la "Ostpolitik", la caduta del muro di Berlino, l'implosione dell'Unione Sovietica, nonché il graduale affermarsi dei valori della Comunità Economica Europea, il suo allargamento e la sua evoluzione in Unione Europea. Nel periodo viennese è stato inevitabile prendere coscienza della crescente sfida alla speranza di rapporti più armoniosi fra tutti i Paesi partecipanti all'OSCE. I tanti conflitti dormienti nella regione euroasiatica come nel Nagorno Karabakh e a Cipro, le tensioni nel Sud Est Europeo e nel Caucaso hanno fatto da cornice ad un rinnovato deteriorarsi dei rapporti Est-Ovest. Ho menzionato in alcuni miei rapporti a Roma la mia sensazione che stava riemergendo un clima da Guerra Fredda. L'ho scritto nella speranza di segnalare un pericolo da scongiurare, grazie anche ad altri fattori da non sottovalutare, come gli interessi economici, la cooperazione scientifica e perfino quella militare. Proprio il rilancio di una cooperazione sulla sicurezza in Europa, però, ha mostrato di essere il tallone d'Achille degli equilibri fra le nazioni.

L'esigenza di una verifica in materia era stata chiesta proprio dalla Russia nel giugno del 2008, due mesi prima della sua conquista nel nord della Georgia. Sottovalutando, o volendo contenere con troppo cautela quella che si è poi rivelata essere la prima mossa di un disegno espansionistico russo, nel giugno del 2009 la presidenza greca dell'OSCE ha voluto lanciare, nel corso di una riunione straordinaria

dei Ministri degli Affari Esteri, il Processo di Corfù. Quella stessa Corfù dove nel giugno 1994 la Comunità europea aveva firmato un accordo di partenariato e cooperazione con la Federazione russa ed un altro con l'Ucraina.

Per oltre un anno, fino al vertice di Astana, abbiamo tenuto numerose riunioni informali nel vano tentativo di creare un'atmosfera di fiducia fra le delegazioni. Il formato prevedeva uno scambio franco su alcuni temi nel corso del quale ogni Ambasciatore avrebbe manifestato liberamente il suo pensiero, nella certezza che non vi sarebbero stati verbali o registrazioni dell'incontro. Malgrado l'impegno di ciascuno di noi, il Processo di Corfù ha mostrato l'esistenza di una frattura, ma solo fra la Russia e il mondo occidentale, non fra due blocchi. Mi compiacevo nel constatare che ad esempio la Bielorussia, per tanti aspetti vicina a Mosca, non avesse riconosciuto le due autoproclamate repubbliche dell'Ossezia del Sud e dell'Abkhazia. Che altri Paesi, già inglobati nell'URSS, volessero mantenere una propria autonomia.

Proprio in questi giorni nei quali la Russia, dopo aver attaccato l'Ucraina, usa le forniture di gas come un'arma politica, ricordo di aver inutilmente tentato di sollevare all'interno dell'OSCE il tema della sicurezza energetica. Poco dopo il mio arrivo Marc Perrin mi aveva invitato a colazione per conoscerci in un'atmosfera più cordiale ed informale. Alla sua domanda sulle mie prime impressioni, non gli avevo nascosto che mi sembrava mancasse, nel largo ventaglio delle tematiche affrontate dall'OSCE, un meccanismo per monitorare le forniture di gas e di petrolio. Avevo aggiunto, per non dare l'impressione dell'ultimo arrivato che pretende di formulare dei consigli, di parlare alla luce di una sensibilità del tutto personale proveniente dalla mia lunga attività professionale legata ai Paesi arabi. Avevo ricordato che nel 2006 la Russia aveva sospeso le forniture di gas all'Ucraina con il pretesto del non rispetto di una qualche clausola contrattuale. A tutti gli osservatori era apparso evidente il messaggio politico della decisione russa contro un Paese che stava osando allontanarsi da Mosca. Finita la mia esposizione, ho visto emergere nel suo sguardo un crescente scetticismo e la sua risposta lo ha confermato, quando mi ha fatto presente che non si era mai affrontato questo argomento. Risposta lapalissiana, data la mia premessa, e troppo banale per non essere capita nel suo vero significato. Si trattava di un tema troppo caldo che era meglio

non sollevare, salvaguardando una linea prudente nella gestione dell'Organizzazione. La successiva totale chiusura nel 2009 per tre giorni della fornitura di gas all'Ucraina, con inevitabili conseguenze per ben 18 Paesi, ha rilanciato il tema della prevenzione delle crisi energetiche. Alla luce di quest'altra esperienza negativa, con alcuni colleghi abbiamo provato ad inserire nei dibattiti sulla dimensione economica anche la sicurezza degli approvvigionamenti degli idrocarburi. Bratislava ha perfino organizzato un convegno di due giorni sul tema. Invano. L'ostentata "*fin de non-recevoir*" ha sostanzialmente bocciato le nostre intenzioni. Oggi, mi domando se il soft power dell'OSCE avrebbe potuto prevenire, attenuare, o almeno individuare in tempo utile, l'attuale crisi.

Ho lasciato l'incarico quindi arricchito da una grande esperienza e formulando un'analisi con più ombre che speranze. Le vie divergenti, tese a scontrarsi politicamente, erano ampiamente segnate, ma volevo nutrire ancora l'auspicio che una illuminata leadership politica e fattori positivi avrebbero potuto impedire ai protagonisti di percorrerle.

POSTFAZIONE

Stefano Baldi

Questo libro nasce dalla proficua collaborazione fra mondo accademico e mondo diplomatico. Non è un caso che i curatori siano un professore universitario ed un diplomatico di carriera e che il tema sia quello dei rapporti fra l'Italia e la CSCE prima e l'OSCE poi, negli ultimi cinquanta anni. Nel 2025 ricorrerà infatti il cinquantenario dalla firma dell'Atto finale di Helsinki. Si tratta di un momento di grande rilievo nei rapporti fra Est e Ovest di cui, pur percependone la portata sul piano diplomatico, era difficile immaginare gli effettivi sviluppi. Sugli sviluppi intercorsi in questi cinquanta anni si concentrano gli studi e gli approfondimenti che accademici e diplomatici hanno realizzato per questa pubblicazione.

Questo volume costituisce un contributo importante per approfondire quello che è stato per molti decenni, accanto ai tre pilastri della politica estera italiana, l'Alleanza atlantica, l'integrazione europea ed il Mediterraneo-Medio Oriente, l'impegno costante nella cooperazione paneuropea.

L'idea di coinvolgere in questo progetto alcuni fra i massimi studiosi italiani deriva dall'esigenza di fornire un'analisi aggiornata e mettere in luce il ruolo dell'Italia nel processo che ha portato alla firma degli accordi di Helsinki, alla nascita della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) e alla sua progressiva istituzionalizzazione nell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE).

Le tre parti in cui è stato strutturato il volume corrispondono a un criterio temporale, per le prime due, e ad un criterio funzionale per la terza. Le prime due parti riguardano rispettivamente "L'Italia e la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa" e "L'Italia e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa" e permettono di analizzare il processo di evoluzione di questi cinquanta anni sotto diverse angolazioni geopolitiche.

La terza parte raccoglie invece una serie di contributi di alcuni dei

Rappresentanti Permanenti italiani presso l'OSCE dal 1994, anno in cui fu istituita a Vienna la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'OSCE. Si tratta quindi di testimonianze prettamente diplomatiche che integrano le analisi condotte dagli accademici.

La lettura incrociata di questi contributi permette di avere un quadro originale che evidenzia la complessità e l'ambizione che ha caratterizzato l'esercizio iniziato a Helsinki cinquanta anni fa.

Se è vero che i giudizi e le considerazioni sono esclusiva responsabilità dei singoli autori, è anche vero che l'auspicio dei curatori è quello di offrire alcuni strumenti di analisi per poter meglio valutare non solo quello che è accaduto, ma anche come si è giunti all'attuale stagione, certamente non facile, di rapporti tra gli Stati partecipanti dell'Organizzazione.

Questo libro si colloca in un progetto di studi storici più ampio che, anche sotto l'impulso della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'OSCE a Vienna, ha visto la pubblicazione di una serie di volumi volti a meglio conoscere il ruolo svolto dall'Italia nei cinquanta anni intercorsi dagli accordi di Helsinki a oggi¹, l'OSCE odierna² e le attività svolte dall'Italia all'interno dell'Organizzazione³.

¹ Il volume di A. ARMELLINI, *“L'Italia e la Carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa. Storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)”*, Napoli, 2022, ha inaugurato questo processo di approfondimento storico attraverso la storia del negoziato svoltosi tra il luglio e il novembre del 1990 che condusse alla firma della Carta di Parigi per una nuova Europa. L'Amb. Armellini era allora il capo della Delegazione italiana che partecipò ai negoziati e presidente di turno dell'allora Comunità europea e tenne un diario che risulta oggi di fondamentale importanza per capire la complessità del processo e l'azione svolta dall'Italia. Il volume è liberamente consultabile all'indirizzo:

<https://tinyurl.com/libroarmellini>

² La pubblicazione del volume S. BALDI (a cura di) *“Inside the OSCE”*, Napoli, 2023, rappresenta un tentativo di fornire un quadro ampio, anche se non esaustivo, del funzionamento dell'Organizzazione oggi e delle attività svolte nei vari settori in cui è impegnata. Il volume è liberamente consultabile all'indirizzo: <https://tinyurl.com/insideosce>

³ Nel libro S. BALDI, M. DREI, V. M. PIERRO, *“Italy in the OSCE”*, Napoli, 2024, vengono passate in rassegna le principali attività svolte e i progetti che l'Italia finanzia nell'Organizzazione. Inoltre, per contribuire a delineare le posizioni e le priorità politiche dell'Italia all'OSCE, nella pubblicazione sono anche raccolti gli interventi pronunziati dai diversi Capi delle delegazioni italiane alle riunioni annuali del Consiglio

Anche la recente ristampa del volume di Luigi Vittorio Ferraris “*Testimonianze di un negoziato. Helsinki – Ginevra – Helsinki 1972-75*”⁴, costituisce un ulteriore importante strumento di conoscenza e valorizzazione del processo CSCE – OSCE. Il libro dell’Amb. Ferraris, originariamente pubblicato nel 1977, rappresenta un punto di riferimento essenziale per qualsiasi studioso interessato agli accordi di Helsinki⁵.

Al termine di questo volume figura anche una bibliografia italiana sulla CSCE e sull’OSCE, frutto di una ricerca sistematica degli scritti sul tema, dal 1975 ad oggi. Ciò che evidenzia questa bibliografia è che il numero di pubblicazioni dedicate alla CSCE e soprattutto all’OSCE è ancora piuttosto limitato.

L’auspicio dei curatori è che questo libro possa non solo contribuire a migliorare la conoscenza, ma anche a stimolare ulteriori approfondimenti e ricerche. Queste potranno essere utili non solo per capire meglio il passato, ma anche per poter meglio interpretare il ruolo e gli spazi futuri per l’OSCE, un’Organizzazione fondata sul dialogo e l’affermazione di valori e principi comuni. Anche alla luce degli avvenimenti di questi ultimi anni nell’area di interesse dell’OSCE è evidente quanto questa strada sia ancora lunga, ma indispensabile.

dei Ministri dell’OSCE. Il volume è liberamente consultabile all’indirizzo:

<https://diplosor.wordpress.com/collana-di-libri/>

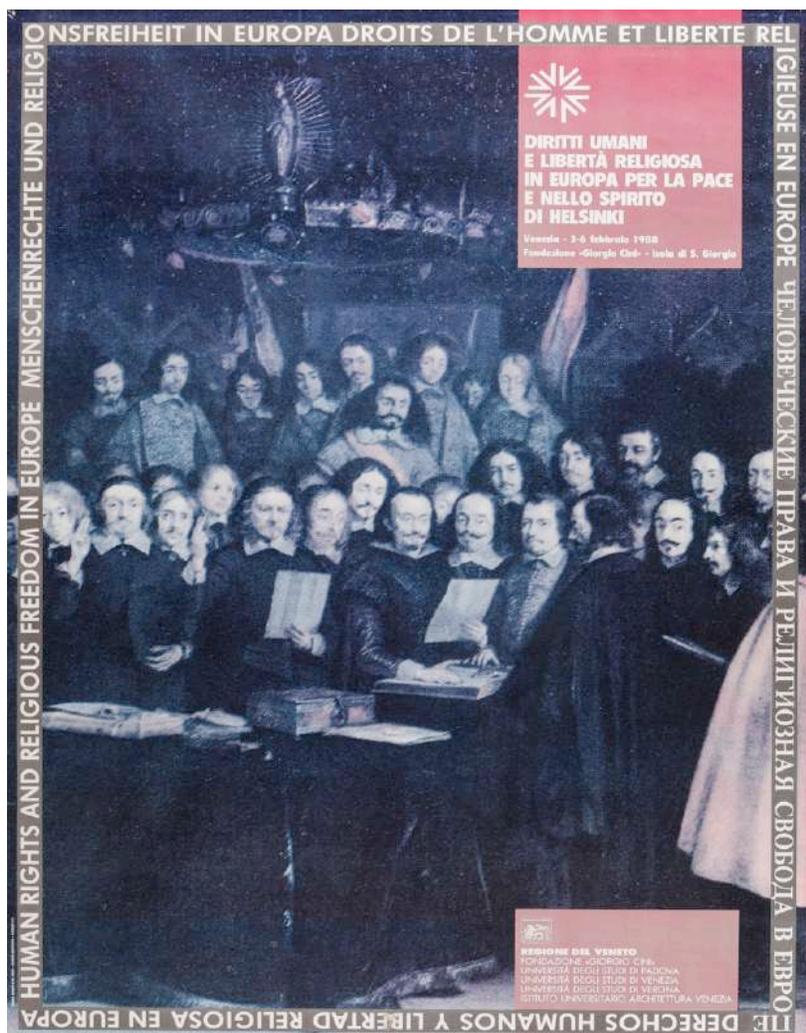
⁴ L. V. FERRARIS, *Testimonianze di un negoziato. Helsinki – Ginevra – Helsinki 1972-75*, Roma, 2023.

⁵ Il libro è stato anche tradotto in lingua inglese con il titolo “*Report on a negotiation: Helsinki – Geneva – Helsinki, 1972-1975*”, Institut universitaire de hautes études internationales, 1979.

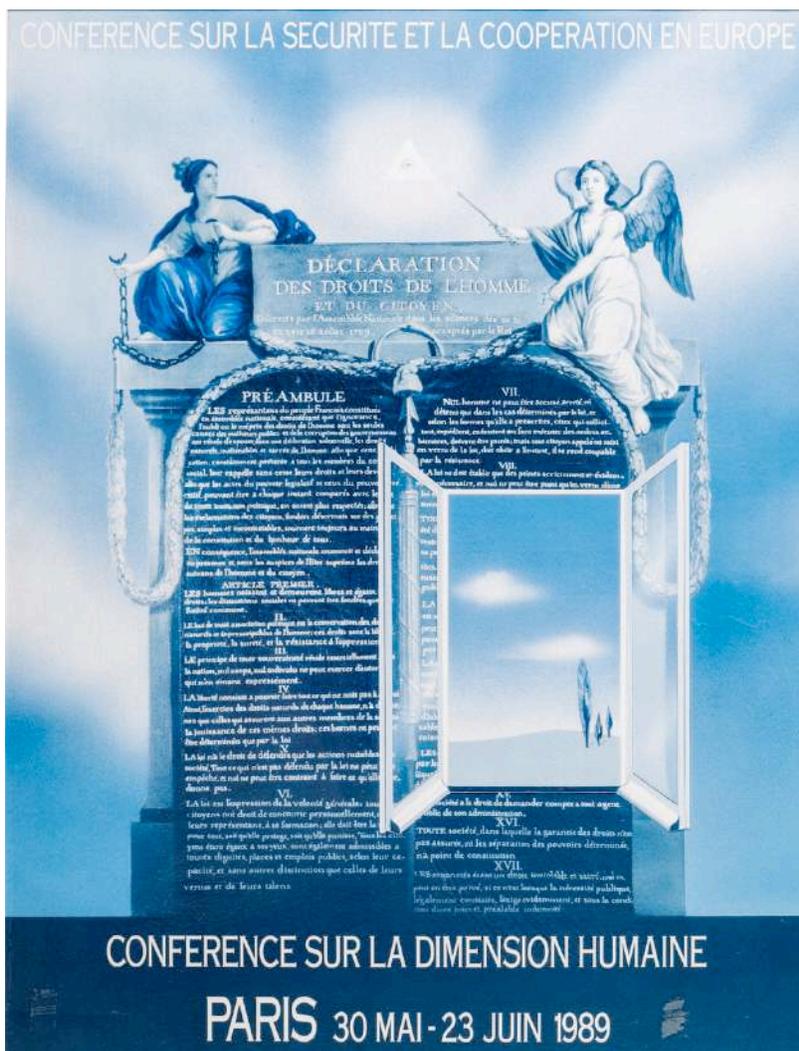
MANIFESTI STORICI DI EVENTI CSCE*
(1988 – 1991)

* I manifesti pubblicati nelle pagine seguenti sono conservati presso l'Ufficio III della Direzione per gli Affari Politici e di Sicurezza del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale che si ringrazia per la gentile collaborazione e disponibilità.

MANIFESTI STORICI DI EVENTI CSCE (1988 -1991)



Seminario sui diritti umani e libertà religiosa in Europa per la Pace e nello spirito di Helsinki – Venezia 3 – 6 febbraio 1988

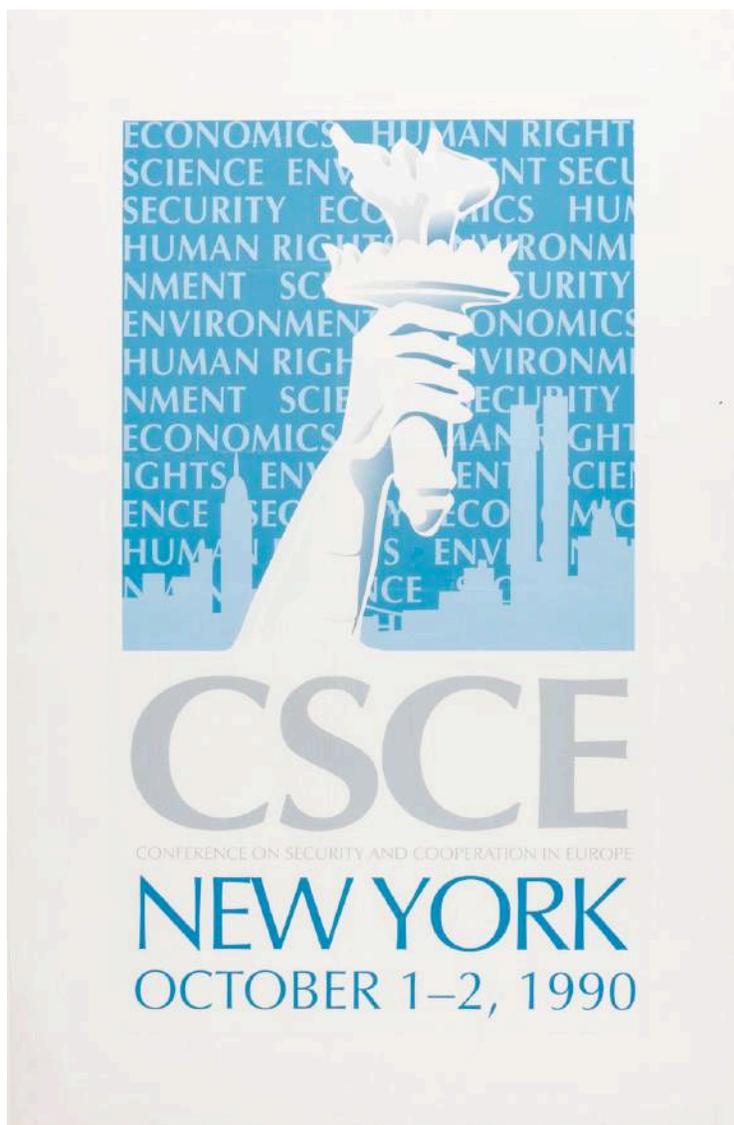


Prima Conferenza della CSCE sulla dimensione umana
Parigi 30 maggio – giugno 1989

MANIFESTI STORICI DI EVENTI CSCE (1988 -1991)



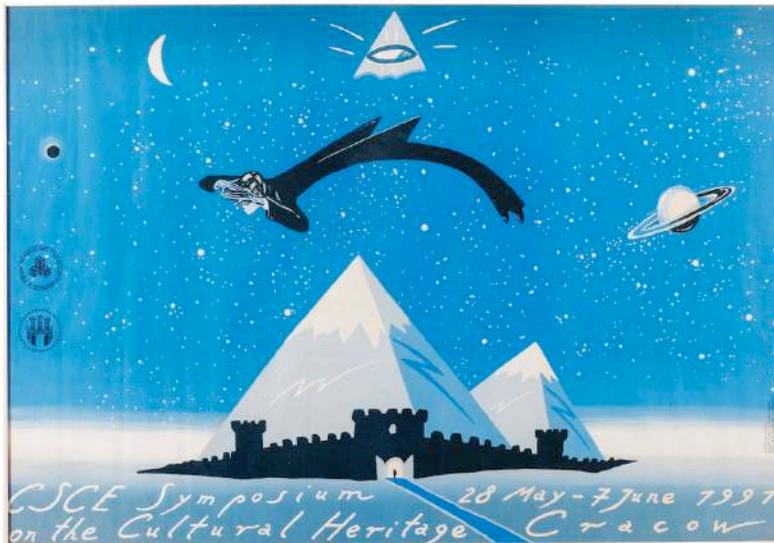
Seconda Conferenza della CSCE sulla dimensione umana
Copenaghen 5 – 29 giugno 1990



Riunione Ministeriale CSCE
New York, 1 – 2 ottobre 1990



Vertice CSCE
Parigi, 19-21 novembre 1990



Simposio CSCE sul patrimonio culturale
Cracovia, 28 maggio – 7 giugno 1991

MANIFESTI STORICI DI EVENTI CSCE (1988 -1991)



Prima riunione del Consiglio dei Ministri della CSCE
Berlino, 19 – 20 giugno 1991



Terza Conferenza della CSCE sulla dimensione umana
Mosca, 10 settembre – 1° ottobre 1991

BIBLIOGRAFIA ITALIANA SU CSCE E OSCE

La lista è stata elaborata attraverso una ricerca delle pubblicazioni realizzate in lingua italiana (monografie, articoli, tesi di laurea ed altro). L'elenco non è da intendersi esaustivo e sarà integrato con altri titoli sulla base di ulteriori ricerche e di segnalazioni.

Monografie

S. BALDI, (a cura di). *L'Italia nell'OSCE. Iniziative ed interventi dell'Italia nell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa*. Rappresentanza Permanente presso l'OSCE, Vienna, 2022.

A. ARMELLINI. *L'Italia e la Carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa. Storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)*. Editoriale Scientifica Napoli, 2022.

S. BALDI, (a cura di). *L'Italia alle Riunioni del Consiglio dei Ministri dell'OSCE. Raccolta degli interventi delle Delegazioni italiane 2000-2020*. Rappresentanza Permanente presso l'OSCE, Vienna, 2021.

G. FATTORI, (a cura di). *Libertà religiosa e sicurezza: con la prima traduzione italiana delle Linee Guida OSCE 2019 su Libertà di religione o convinzione e sicurezza*. Pacini Editore, Pisa, 2021.

A. AZZONI, (a cura di). *Ricostruire il Dialogo: La Presidenza italiana dell'OSCE nel 2018*. Edizioni ETS, Pisa, 2020.

G. ZICHI. *L'OSCE – La Tutela della Sicurezza Europea*. L'Universale, 2015.

A. PANNOCCHIA. *Scenari: Riccardo Migliori e l'esperienza all'OSCE*. Elettica, Massa, 2013.

F. GRAZIANI. *Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione Europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2007.

M. BONI. *La dimensione politico militare della OSCE*. Koogar, Padova, 2009.

G. BAIOCCHI. *L'Assemblea Parlamentare dell'OSCE: origini, struttura, funzionamento*. Senato, Servizio affari internazionali. Senato della Repubblica. Senato C.24.9, Roma. 2006.

ENFAP EMILIA ROMAGNA. *Aspetti cooperativi della presenza dell'OSCE in Bosnia Erzegovina*. L'Harmattan Italia, Torino, 2004.

O. FERRAJOLO. *La politica dell'OSCE per la sicurezza in Europa*. Istituto di studi giuridici sulla comunità internazionale del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma, 2000.

G. NESI. *I rapporti tra ONU e OSCE nella soluzione dei conflitti*. Stampato in Proprio, Trento, 2000.

G. BARBERINI. *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok: introduzione allo studio dell'OSCE*. G. Giappichelli, Torino, 1998.

E. GREGORIC. *L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, 1975-1996*. Franco Angeli, Milano, 1997.

G. BARBERINI. *Dalla CSCE all'OSCE: testi e documenti*. Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1995.

E. GRECO. *L'Europa senza muri: le sfide della pace fredda: un anno di presidenza italiana della CSCE*. Franco Angeli, Milano, 1995.

G. BARBERINI & N. RONZITTI. *La nuova Europa della CSCE. Istituzioni, meccanismi e aspetti operativi della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa*. Lo spettatore Internazionale 2(10), 240, 1994.

L. FERRARIS. *Testimonianze di un negoziato: Helsinki, Ginevra, Helsinki*. CEDAM, Padova, 1997.

Articoli scientifici

F. BASCONE. *OSCE: Consiglio di Milano meglio del previsto e del passato* in Affari Internazionali 2018, dicembre 13.

F. BASCONE. *OSCE: ritorno a un ruolo di rilievo nel contenere i conflitti*. Affari Internazionali, 2018, dicembre 4.

G. ZICHI, C. BARBIERI. *OSCE: Roma sprona l'Organizzazione, oggi come ieri*. Affari Internazionali, 2018, gennaio 18.

F. MARTONE. *OSCE: Dalla parte dei difensori dei diritti umani*. Affari Internazionali, 2018, gennaio 6.

V. GUTTUSI. *OSCE: conservare il ruolo della missione in Ucraina*. Affari Internazionali, 2018, gennaio 4.

E. ALESSANDRI. *OSCE: connubio da realizzare con il Mediterraneo*. Affari Internazionali, 2018, gennaio 1.

L. ZANNIER. *OSCE: ponte tra potenziali avversari*. Affari Internazionali, 2017, dicembre 27.

A. AZZONI. *OSCE: alla riscoperta dello spirito di Helsinki*. Affari Internazionali, 2017, dicembre 2.

G. ARAGONA. *La crisi in Ucraina e l'OSCE*. ISPI – Istituto per gli studi di politica internazionale. 2014, marzo 18.

G. BARBERINI (a cura di). *Le fonti CSCE/OSCE sulle minoranze nazionali*. Stato, Chiese e Pluralismo Confessionale, 2011, giugno 01.

E. PROIETTI. *La CSCE nella letteratura internazionale*. Rivista di Studi Politici Internazionali, 78(1), 2011, marzo.

G. LENZI. *Trent'anni dopo: l'OSCE perché?* (U. d. Sapienza, A cura di) Rivista di Studi Politici Internazionali, 73(3), 2006, luglio 1.

M. IOVANE. *L'OSCE e la tutela del principio di autodeterminazione interna*. La Comunità Internazionale, 3, 2005.

R. SAPIENZA. *L'OSCE e i problemi della sicurezza europea dopo il Vertice di Istanbul*. Aggiornamenti Sociali, 2000, aprile.

A. DI STASI. *La OSCE: effettività istituzionale e processo normativo*. La Comunità Internazionale, 1999.

M. MASSARO. *Un approccio alternativo alla difesa dei diritti umani: la dimensione umana dell'OSCE*. Aggiornamenti Sociali – fascicolo 1998, marzo.

G. NESI. *La dimensione umana della CSCE nella Conferenza di riesame di Budapest. I diritti dell'uomo*. Cronache e battaglie, 5, 1994.

G. NESI. *Dalla CSCE all'OSCE: la Conferenza di riesame di Budapest*. La Comunità Internazionale, 49, 1994.

G. NESI. *Soluzione pacifica delle controversie in Europa: recenti sviluppi nella CSCE*. La Comunità Internazionale, 48, 1993.

G. NESI. *La dimensione umana della CSCE nella Riunione dei seguiti di Helsinki*. I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie, 3, 1992.

G. NESI. *Il Documento CSCE di Helsinki 1992: le sfide del cambiamento*. La Comunità Internazionale, 47, 1992.

N. RONZITTI. *Un passo avanti nella procedura CSCE per la protezione dei diritti umani*. Rivista di Diritto Internazionale, 1991.

Dialoghi e Lettere – da Circolo di Studi Diplomatici

A. FARACE. *La CSCE: Che fare?* Circolo di Studi Diplomatici, Lettera n.495, 1983, maggio 9.

A. FARACE. *La riunione di Madrid sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa*. Circolo di Studi Diplomatici, Lettera n. 440, 1980, ottobre 11.

P. VITA FINZI. *A Helsinki e dopo*. Circolo di Studi Diplomatici, Lettera n. 312, 1975, agosto 21.

R. CARACCILOLO. *Prime impressioni sul vertice di Helsinki*. Circolo di Studi Diplomatici, Lettera n. 311, 1975, agosto 14.

A. ALESSANDRINI. *La ripresa della conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa*. Circolo di Studi Diplomatici, Lettera n.233, 1973, settembre 26.

L. PIETROMARCHI. *La Conferenza di Helsinki*. Circolo di Studi Diplomatici, Lettera n.228, 1973, agosto 8.

CSD. *La Conferenza Europea per la Sicurezza e per la Cooperazione*. Circolo di Studi Diplomatici, Dialogo n.48, 1972, novembre 15.

C.A. STRANEO. *La posizione italiana nella preparazione della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione europea*. Circolo di Studi Diplomatici, Lettera n.187, 1972, agosto 16.

A. ALESSANDRINI. *La Conferenza per la sicurezza e la collaborazione Europea*. Circolo di Studi Diplomatici, Lettera n. 149, 1971, novembre 25.

C. A. STRANEO. *Luci ed ombre sulla preparazione della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europee*. Circolo di Studi Diplomatici, Lettera n. 91, 1970, agosto 10.

A. ALESSANDRINI. *La Conferenza per la Sicurezza Europea*. Circolo di Studi Diplomatici, Lettera n. 57, 1969, novembre 24.

Contributi a Libri ed Enciclopedie

TRECCANI. *Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa*. In Treccani, Treccani atlante geopolitico. Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2020.

L. MARTINO. *Il ruolo dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) nel dominio cyber: analisi sulla validità delle Confidence Building Measures (CBMs) e gli ostacoli relativi alla loro efficacia in OSCE Confidence Building Measures (C.B.M.). Attuali limiti e possibile contributo nazionale alla loro condivisione e applicazione*. Centro Milita di Studi Strategici, Dipartimento Monitoraggio Strategico. Centro Alti Studi per la Difesa, Roma, 2020.

G. NESI. OSCE. In S. Cassese, *Dizionario di Diritto Pubblico* (Vol. IV, p. 4050-4061). Giuffrè, Milano, 2006.

A. TANZI. *L'Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa*.

In L. Rossi. *Le organizzazioni internazionali come strumento di governo multilaterale* (p. 95-132). Giuffrè Editore, Milano, 2006.

N. RONZITTI. *Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE)*. In Treccani, *Enciclopedia Giuridica* (Vol. 25). Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2007.

D. RINOLDI. *Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa*. In U. Draetta, & M. Fumagalli Meraviglia. *Il Diritto delle Organizzazioni Internazionali*. Parte Speciale 3. Giuffrè Editore, Milano, 2011.

I. INGRAVALLO. *L'OSCE 35 anni dopo Helsinki: ascesa (e declino) di un'Organizzazione internazionale sui generis*. In L. Panella, & E. Spatafora, *Studi in onore di Claudio Zanghì* (Vol. III). G. Giappichelli, Torino, 2011.

G. NESI. *La cooperazione fra OSCE e Nazioni Unite, in Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace internazionale nella prassi di fine ventesimo secolo*. F. Lattanzi and M. Spinedi (a cura di) (p. 131-160). Editoriale Scientifica, Napoli, 2004.

L. V. FERRARIS. *Organizzazione per la sicurezza e per la cooperazione in Europa (OSCE)*. In *Enciclopedia del diritto (Accesso-Violenza)*. Giuffrè, Milano, 2000.

G. NESI. *La Conferenza di riesame di Budapest*. In Greco (a cura di), *L'Europa senza muri: le sfide della pace fredda*. (p. 201-223). Franco Angeli, Milano, 1995.

Tesi di laurea

D. DENTI (Relatore) M. FRIGO (Correlatore) M. VALENTI (Correlatore aggiunto) M. MOLIGNONI. *Il ruolo dell'OSCE nella ricostruzione della Bosnia-Erzegovina*. Università degli Studi di Milano, Facoltà di Scienze Politiche, Milano, 2008.

M. MOLIGNONI. *L'azione dell'OSCE per la tutela dei principi democratici: l'evoluzione del processo normativo e istituzionale e il caso della missione OSCE in Bosnia-Erzegovina*. Università commerciale Luigi Bocconi, Milano, 2004.

L. INSINGA. *The European Security Architecture: the OSCE and the Ukrainian Crisis*. Università di Bologna. Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Bologna, 2022.

Altri Libri non in italiano (di autori italiani)

S. BALDI, M. DREI, V.M. PIERRO. *Italy and OSCE. Italian initiatives and statements at the Organization for Security and Co-operation in Europe*. Rappresentanza Permanente presso l'OSCE, Vienna, 2024.

S. BALDI, (a cura di). *Inside the OSCE*. Rappresentanza Permanente presso l'OSCE, Vienna, 2023.

S. SACCHETTI. *The OSCE and Effective Multilateralism in the Mediterranean: A Comparative Analysis*. Roma, 2021.

A. DESSÌ & E. GRECO (a cura di). *Search for Stability in Libya. OSCE's Role between Internal Obstacles and External Challenges*. Edizione Nuova Cultura, Collana IAI Research Studies, Roma, 2018.

SANT'ANNA SCHOOL OF ADVANCED STUDIES & MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE. *Implementation of selected OSCE Commitments on Human Rights and Democracy in Italy*. DIRPOLIS, Pisa, 2018.

ELENCO DEGLI AUTORI

Stefano Baldi, diplomatico di carriera, dal 2021 è Rappresentante Permanente d'Italia presso l'OSCE a Vienna.

Francesco Bascone, diplomatico di carriera, è stato Rappresentante Permanente d'Italia presso l'OSCE a Vienna dal 2004 al 2008.

Fabio Bettanin è stato Professore ordinario in Storia della Politica Internazionale e in Storia della Russia presso l'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale".

Matteo Gerlini è Ricercatore in Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Siena.

Federico Imperato è Ricercatore in Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

Roberta La Fortezza è Dottoressa di ricerca in Scienze delle Relazioni Umane, titolo conseguito presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro". È Cultrice di Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Siena.

Guido Lenzi, diplomatico di carriera, è stato Rappresentante Permanente d'Italia presso l'OSCE a Vienna dal 2000 al 2004.

Rosario Milano è Ricercatore in Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

Luciano Monzali è Professore ordinario in Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

Egeria Nalin è Professore associato in Diritto Internazionale presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

Mario Sica, diplomatico di carriera, è stato il primo Rappresentante Permanente d'Italia presso l'OSCE a Vienna dal 1993 al 1997.

Paolo Soave è Professore associato in Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Bologna "Alma Mater Studiorum" (Campus di Forlì).

Giuseppe Spagnulo è Docente a contratto in Storia e Istituzioni dell'Asia presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" e Assegnista di ricerca in Storia Contemporanea presso la Libera Università di Bolzano.

ELENCO DEGLI AUTORI

Paolo Trichilo, diplomatico di carriera, è Ambasciatore d'Italia a Zagabria dal 2024.

Gianfranco Varvesi, diplomatico di carriera, è stato Rappresentante Permanente d'Italia presso l'OSCE a Vienna dal 2008 al 2011.

Lamberto Zannier, diplomatico di carriera, è stato Segretario Generale dell'OSCE dal 2011 al 2017 e Alto Commissario dell'OSCE per le Minoranze Nazionali dal 2017 al 2020.

Collana Memorie e studi diplomatici

1) Gabriele Paresce, *Memorie di un diplomatico. Londra, Washington, Seoul (1931-1966)* (a cura di Giuseppe Spagnulo), 2023.

2) Stefano Baldi (edited by), *Inside the OSCE. Papers from the seminars for Italian Universities on the Organization for Security and Co-operation in Europe*, 2023.

3) Federica Onelli, Bahija Simou, Luciano Monzali, *I rapporti tra Italia e Marocco nel XIX secolo. Dall'Italia a Tangeri, da Tangeri all'Italia*, 2023.

4) Stefano Baldi, Massimo Drei, Vito Mosè Pierro, *Italy in the OSCE, Italian Initiatives and Statements at the Organization for Security and Cooperation in Europe*, 2024.

5) Giorgio Franchetti Pardo, *Ricordi di una vita diplomatica ed esuli pensieri*, 2024.

6) Stefano Baldi, Luciano Monzali (a cura di), *Italia-Helsinki 50. Dall'Atto finale di Helsinki all'OSCE di oggi*, 2024.

Per maggiori informazioni sulla collana è possibile consultare la pagina:

<https://diplosor.wordpress.com/collana-di-libri/>

Finito di stampare nel mese di maggio 2024
presso la *Grafica Elettronica* Napoli

La collana “Memorie e studi diplomatici”, diretta da Stefano Baldi, è dedicata a valorizzare figure ed attività della diplomazia italiana attraverso testimonianze e ricerche condotte da studiosi e storici.

L'impegno a mantenere aperto un dialogo con l'Unione sovietica e il blocco degli Stati comunisti costituitosi alla fine degli anni Quaranta è stato, accanto ai tre pilastri della politica estera italiana (l'Alleanza atlantica, l'integrazione europea ed il Mediterraneo-Medio Oriente), un tema cruciale dell'azione internazionale dell'Italia repubblicana.

L'Ostpolitik italiana ebbe una sua importante manifestazione nella partecipazione attiva del governo di Roma al processo diplomatico che portò alla firma dell'Atto finale di Helsinki, alla nascita della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) e alla sua progressiva istituzionalizzazione nell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE).

Questo volume costituisce il primo tentativo di studio complessivo del ruolo dell'Italia nella genesi degli accordi di Helsinki e nell'evoluzione della CSCE e dell'OSCE. Da una parte, presenta una serie di analisi storiche, fondate anche su fonti documentarie italiane inedite e mai prima utilizzate che aiutano a comprendere i momenti principali della cooperazione paneuropea dagli anni Sessanta del Novecento allo scoppio della guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, sottolineando l'importanza del ruolo italiano. Dall'altra, raccoglie valutazioni e riflessioni di alcune delle più eminenti personalità diplomatiche italiane che hanno dedicato particolare attenzione e partecipato in prima persona allo sviluppo del processo di Helsinki.

“Italia-Helsinki 50” rappresenta quindi una lettura obbligata per capire un aspetto importante della storia più recente della politica estera italiana e, più in generale, del continente europeo.

Stefano Baldi è un diplomatico italiano, attualmente Rappresentante Permanente d'Italia presso l'OSCE a Vienna.

Luciano Monzali è Professore di Storia delle relazioni internazionali presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Bari Aldo Moro.

Copertina: Aldo Moro, Ministro degli Affari Esteri, alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Helsinki, 20 luglio - 1 agosto 1975.
Centro documentazione Archivio Flamigni, fondo Aldo Moro, sezione Fotografie, album 108.

