

November 24, 1987

Ministry of Foreign Affairs, 'East-West relations'

Citation:

"Ministry of Foreign Affairs, 'East-West relations'", November 24, 1987, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 172, Subseries 1, Folder 085.

<https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/155198>

Summary:

An analysis of the state of East-West relations. The document covers US-USSR relations, CSCE, euro-Soviet relations, and USSR internal developments.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

Ministero degli Affari Esteri

Roma, 24 novembre 1987

1

D.G.A.P. - UFF. VI

RAPPORTI EST-OVEST**Sommario**

I più recenti sviluppi di politica internazionale appaiono la conferma che i rapporti Est-Ovest sono attualmente caratterizzati da un andamento favorevole e che momentanee battute d'arresto o circoscritte pause di riflessione, pur sempre possibili, non sembrano in grado di alterarne il positivo orientamento di fondo. Trattasi di una tendenza che si è delineata e rafforzata gradualmente soprattutto negli ultimi mesi grazie agli sforzi congiunti della comunità degli stati, consapevole dell'esigenza di assecondare lo sviluppo di un rapporto internazionale basato, più che in passato, sul dialogo e sulla collaborazione.

Sono stati tuttavia i recenti sviluppi nei rapporti tra USA e URSS - dagli incontri del Segretario di Stato americano a Mosca (22-23 ottobre) ai colloqui Shultz-Shevardnadze a Ginevra (23-24 novembre), ma soprattutto la fissazione del terzo vertice Reagan-Gorbaciov a partire dal 7 dicembre prossimo (con la prospettiva di un quarto vertice a Mosca nella seconda metà del 1988) - a fornire gli impulsi più significativi al miglioramento dei rapporti Est-Ovest, nella misura in cui essi hanno consentito non soltanto il raggiungimento di un'intesa di principio sull'accordo per l'eliminazione delle armi nucleari intermedie, ma anche lo stabilimento di premesse idonee a propiziare progressi sia nello stesso campo del disarmo (nel settore delle armi strategiche, degli esperimenti nucleari, delle armi chimiche) sia in altri campi. Tali incontri hanno in effetti confermato che i rapporti USA-URSS, pur permanendo nella loro sostanza di fondo "conflittuali", sono attualmente sottoposti ad impulsi che potrebbero favorire evoluzioni qualitative anche in tempi brevi, di cui sembrano prova, tra l'altro, i contatti in corso per la realizzazione di un incontro, il primo del genere nella storia dei rapporti sovietico-statunitensi, dei Ministri della Difesa dei due paesi e, sul piano generale, l'impegno delle parti a continuare e ad approfondire il dialogo bilaterale pressocchè in ogni campo.

I progressi nel rapporto USA-URSS si inseriscono d'altronde in uno scenario dei rapporti Est-Ovest, che è da tempo in movimento e al quale gli europei hanno dato contributi di rilievo. L'importanza di tali sforzi è stata d'altronde riconosciuta anche dalla stessa Unione Sovietica con tutta una

Ministero degli Affari Esteri

serie di gesti e di affermazioni positive idonee a rafforzare il clima di fiducia esistente. Significativi appaiono in particolare il riconoscimento, fornito dallo stesso Segretario Generale del PCUS Gorbaciov e da Dobrinin nella sua recente visita a Bonn, dell'importanza della decisione del governo della RFG di rinunciare ai Pershing 1A schierati sul suolo tedesco nonché l'atteggiamento più possibilista messo in mostra dall'URSS nella CSCE di Vienna, giunta ormai alla quarta fase.

I rapporti Est-Ovest hanno inoltre beneficiato negli ultimi tempi di un comportamento più costruttivo da parte della nuova leadership sovietica su singoli aspetti delle relazioni internazionali. Una menzione speciale meritano soprattutto il recente, più convinto appoggio dato da Mosca alle Nazioni Unite nel tentativo di risolverne la crisi finanziaria e di sostenerne gli sforzi di pace nel Golfo Persico; l'atteggiamento tenuto dall'URSS in occasione dell'elezione del candidato occidentale alla carica di Presidente dell'UNESCO; la cautela messa in mostra da Mosca sul piano latino-americano per una stabilizzazione delle tensioni soprattutto nell'area dell'America centrale, come dimostrato dal recente viaggio di Shevardnadze in quel continente.

Un'influenza positiva sui rapporti Est-Ovest sembra destinato ad avere anche il recente avvio di un più approfondito dialogo tra i Dodici e l'Unione Sovietica, nel contesto della politica di maggiore attenzione dell'URSS di Gorbaciov verso l'Europa occidentale. Significativi al riguardo l'interesse messo in mostra da Mosca verso la Cooperazione Politica Europea (CPE), l'impegno dell'URSS per la conclusione dei negoziati CEE-COMECON nonché la visita al Parlamento Europeo, iniziata il 6 ottobre 1987 a Bruxelles, di una delegazione parlamentare sovietica di alto livello politico, la prima del genere, che costituisce non soltanto un chiaro segnale dell'interesse di Mosca al miglioramento dei rapporti con l'Europa Occidentale, ma anche la riconferma dell'intenzione dell'URSS di creare un nuovo rapporto intereuropeo basato sul dialogo e sulla collaborazione.

Evidenti interrelazioni positive esistono altresì tra i rapporti Est-Ovest e gli sviluppi interni sovietici, nella misura in cui l'Occidente è interessato al processo di riforme in corso in URSS e alle sue prospettive di successo. In questo contesto l'atteggiamento delle autorità moscovite - come dimostrato dal discorso di Gorbaciov il 2 novembre scorso all'apertura delle celebrazioni per il 70mo anniversario della Rivoluzione d'ottobre - appare caratterizzato da una maggiore

Ministero degli Affari Esteri

sensibilità del passato verso quegli aspetti della realtà sovietica che maggiormente stanno a cuore all'Occidente, e in particolare quelli relativi ai diritti umani nella duplice componente dell'aumento dei permessi di emigrazione e delle autorizzazioni ai ricongiungimenti familiari.

Permane sostanzialmente immutato invece il quadro delle crisi regionali, che non appaiono ancora mature, quantomeno a breve scadenza, per sviluppi decisivi. Trattasi peraltro di situazioni che non sono suscettibili di soluzioni negoziabili in via bilaterale tra le due Superpotenze e che abbisognano pertanto del concorso di numerosi fattori per essere avviate ad una positiva conclusione.

Rapporti USA-URSS

Elemento centrale dei rapporti Est-Ovest sono ovviamente le relazioni USA-URSS, che hanno ricevuto sostanziali impulsi dalle conversazioni del Segretario di Stato americano con la dirigenza del Cremlino a Mosca il 22-23 ottobre, dai colloqui del Ministro degli Esteri sovietico a Washington il 29-30 ottobre, dall'incontro Shultz-Shevardnadze a Ginevra il 23-24 novembre e soprattutto dall'ormai scontata firma di un accordo sulle FNI, un'intesa che, nel confermare come il disarmo sia più che mai il tema su cui USA e URSS puntano per rilanciare e approfondire il loro dialogo, appare destinato ad imprimere sviluppi significativi sul piano bilaterale anche in settori diversi da quelli del controllo degli armamenti. Ma è stata soprattutto la decisione di tenere il vertice Reagan-Gorbaciov dal 7 al 10 dicembre prossimi a confermare l'impressione di movimento nelle relazioni sovietico-americane, nonostante che fonti di difficoltà permangano le note pregiudiziali dell'URSS verso i progetti di ricerca collegati con la SDI e la differente interpretazione degli accordi ABM.

Quanto alle crisi regionali, quella afghana (che rimane "the big issue" nelle relazioni sovietico-americane) e quella mediorientale continuano inalteratamente ad appesantire i rapporti tra Mosca e Washington per l'assenza di sviluppi decisivi. Anche la crisi del Golfo Persico, che aveva registrato, con la risoluzione adottata dall'ONU il 20 luglio scorso, un certo riavvicinamento tra USA e URSS, è tornata a costituire fonte di notevole difficoltà tra le due Superpotenze. Lo stesso dicasi per la crisi cambogiana, sulla

Ministero degli Affari Esteri

quale per il momento non esiste alcun sviluppo degno di rilievo.

Sul problema del rispetto dei diritti umani in URSS gli americani hanno registrato nel corso dei colloqui Shultz-Shevardnadze del 29-30 ottobre una modifica in senso positivo dell'atteggiamento sovietico e un'evidente accresciuta disponibilità del Cremlino a trattare tale tema, alimentando di conseguenza la speranza che tra Washington e Mosca possa raggiungersi a non lontana scadenza un'intesa sulla regolarizzazione delle procedure di esame dei singoli casi in modo da stabilire una sorta di organo ad hoc competente per le relative trattazioni. E' indubbio comunque che le recenti aperture sul piano interno sovietico, in particolare per quanto riguarda l'emigrazione ebraica e i ricongiungimenti familiari, hanno riverberato effetti positivi sul complesso delle relazioni tra i due paesi.

Passi avanti sono stati compiuti anche sulle questioni bilaterali con particolare riguardo alla cooperazione spaziale, le scienze, i trasporti, la pesca e gli scambi giovanili: nel complesso tuttavia, e nonostante le luci e le ombre del rapporto USA-URSS, la dirigenza sovietica continua ad attribuire, quantomeno sul piano declaratorio, grande importanza allo sfruttamento delle potenzialità costruttive delle relazioni tra i due paesi. Ciò è apparso evidente sia dalle sottolineature dei fattori idonei a ridurre le tensioni tra le due Superpotenze sia da un atteggiamento tutto sommato non preclusivo di possibili sviluppi sul piano bilaterale della collaborazione in ogni campo. La grande cautela dimostrata inoltre da Mosca sui più recenti avvenimenti di politica interna americana, come la crisi dell'"Irangate", comprova la volontà sovietica di continuare a negoziare con l'attuale Amministrazione anche sui temi centrali del rapporto USA-URSS.

CSCE

In questo quadro così complesso dei rapporti tra Washington e Mosca, la CSCE di Vienna, nonostante le difficoltà che hanno caratterizzato la terza fase conclusasi il 31 luglio scorso, è stata chiamata, e lo sarà ancora in futuro, a svolgere una funzione fondamentale non soltanto quale processo globale che coinvolge molti e fondamentali aspetti delle relazioni Est-Ovest, ma anche quale foro di risonanza mondiale in cui trattare importanti problemi di contenzioso

Ministero degli Affari Esteri

internazionale. Ciò è apparso evidente non soltanto nel delicatissimo campo della sicurezza militare (come dimostrato dalle due trattative in corso: l'una a Trentacinque, per approfondire lo studio delle misure di fiducia e di sicurezza adottate nel settembre 1986 alla CDE di Stoccolma; l'altra, a Ventitré, per stabilizzare i dispositivi convenzionali delle due Alleanze), ma anche nel settore dei diritti umani (e in misura minore in quello del secondo cesto relativo ai rapporti economici), in un processo di equilibrata valorizzazione di tutte le componenti dell'Atto Finale di Helsinki.

Il recente miglioramento dei rapporti Est-Ovest lascia comunque sperare che anche la CSCE possa beneficiare del clima più propizio instauratosi tra Washington e Mosca. La quarta fase del negoziato di Vienna, da poco iniziata, sembra in effetti, quantomeno a giudicare dalla prime battute, essersi avviata sotto auspici favorevoli. Ciò vale in particolare per quanto riguarda le prospettive di negoziato sul mandato per la conferenza sulla stabilità convenzionale e sulla dimensione umana quale elemento qualificante del processo di Vienna e della sicurezza in generale. La CSCE rimane comunque, nell'attuale sistema bipolare, il migliore esempio di un dinamismo polifonico nell'arena internazionale, grazie al quale medie potenze, come l'Italia, hanno la possibilità di svolgere un ruolo propositivo, e quindi anche politico, di notevole importanza.

Rapporti euro-sovietici

Quale contrappeso all'irrinunciabile bipolarismo strategico con gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica porta avanti da qualche tempo una politica di maggiore attenzione verso l'Europa Occidentale con tutta una serie di iniziative, in realtà non sempre univoche e di non facile interpretazione, che hanno mirato, da un lato, a ricercare un rapporto economico più intenso con la CEE (anche per facilitare l'avvio e il consolidamento delle riforme economiche introdotte in URSS), dall'altro, ad esplorare e stimolare l'autonomia degli orientamenti europei rispetto alle posizioni americane in funzione divisoria della solidarietà occidentale (rinuncia ad includere i missili francesi e britannici nel computo delle INF, richiamo alla "casa comune europea" ecc.). Tale azione, che fa parte della nuova politica multipolare dell'URSS e mira a stabilire un contrappeso all'irrinunciabile bipolarismo

Ministero degli Affari Esteri

6

strategico con gli Stati Uniti, tende ad una rivalutazione del ruolo dell'Europa, concepita, da un lato, quale polo di nuove contraddizioni interimperialistiche e, dall'altro, come destinatario importante della politica estera sovietica.

Della nuova offensiva sovietica verso l'Europa fanno anche parte le iniziative di rafforzamento dei contatti tra CEE e COMECON, interrotti dopo l'invasione sovietica dell'Afghanistan, che sembrano contenere, quanto meno in linea di principio, potenzialità interessanti, nella misura in cui dimostreranno l'implicita accettazione della Comunità Europea da parte dell'URSS come una unità politica dotata di autonomo peso e profilo. Anche se la formalizzazione dei rapporti tra CEE e COMECON incontra ancora ostacoli - tra cui la soluzione del riferimento allo statuto di Berlino Ovest nell'accordo di riconoscimento tra le due Comunità - l'impressione di fondo è che un'intesa dovrebbe essere possibile anche in tempi brevi. La stessa visita al Parlamento Europeo, il 6 ottobre 1987 a Bruxelles (e poi a Strasburgo), d'una delegazione parlamentare sovietica di alto livello politico (la prima del genere) è non soltanto la conferma dell'interesse dell'URSS al successo dei negoziati CEE-COMECON, ma anche un chiaro segnale dell'interesse politico di Mosca al miglioramento dei rapporti con l'Europa occidentale.

Significativo comunque l'atteggiamento di maggiore possibilismo messo in mostra da Mosca nei confronti dei Dodici, soprattutto per quanto concerne la CPE, con i messaggi inviati all'inizio del 1987 dall'URSS ai paesi comunitari sulla Conferenza internazionale sul Medio Oriente, sul problema afgano e su Cipro, a conferma dell'approccio più realistico adottato da qualche tempo dal Cremlino verso l'Europa occidentale.

Anche verso l'Europa settentrionale l'URSS ha adottato un atteggiamento improntato a grande attenzione soprattutto per l'importanza strategica della regione, un'autentica cerniera tra NATO e Patto di Varsavia. Nonostante che le proposte sovietiche, soprattutto in tema di disarmo, abbiano talvolta incontrato la resistenza dei paesi dell'area e in particolare di quelli appartenenti all'alleanza atlantica (Norvegia, Danimarca, Islanda), l'URSS ha costantemente fatto riferimento alla regione quale terreno ideale per sondare di tanto in tanto le reazioni dell'opinione pubblica locale ed internazionale verso i noti progetti sovietici di "zone denuclearizzate". La recente proposta lanciata da Gorbaciov a Murmansk il 1 ottobre 1987 di "trasformare il Polo Nord in un Polo di pace", pur

Ministero degli Affari Esteri

essendo rivolta prevalentemente all'uditorio sovietico (in particolare ai militari, timorosi che "glasnost" e "perestrojka" possano alla fine comportare un abbassamento della guardia nel confronto strategico-militare con l'Occidente), ha avuto la finalità di rinverdire il noto atteggiamento sovietico favorevole alla creazione di zone prive di armi atomiche laddove l'URSS gode di una forte superiorità convenzionale verso l'Occidente o dove essa è militarmente assente. Sotto questo aspetto il discorso di Murmansk appare soprattutto un accorto riciclaggio delle posizioni tradizionali dell'URSS e così è stato accolto dalla maggioranza dei paesi dell'Europa settentrionale e di quelli occidentali.

Crisi Regionali

Le crisi regionali rivestono un'importanza centrale per i rapporti Est-Ovest, essendo apparso tra l'altro evidente che esse non sono suscettibili di soluzioni negoziate bilateralmente tra le due Superpotenze. Sotto questo aspetto l'attuale stato della crisi afghana non sembra avere ancora registrato apprezzabili progressi, nonostante il noto esercizio Cordovez. L'URSS ha dato l'impressione di avere in corso una seria riflessione sul ritiro delle proprie truppe dal paese, ma di non avere ancora adottato una vera decisione. L'Unione Sovietica sembra anche non avere idee molto chiare sulle modalità di soluzione del problema relativo al futuro assetto politico dell'Afghanistan e sembra ancora puntare sulle possibilità di successo di un "processo di riconciliazione nazionale" operante per così dire "dal basso" attraverso la cooptazione nelle amministrazioni locali di "leaders" della resistenza defezionanti. Gli Stati Uniti, dal canto loro, continuano ad insistere sull'esigenza di un ritiro delle forze sovietiche dal paese e sulla costituzione a Kabul di un governo veramente rappresentativo. Washington ha comunque attirato l'attenzione di Mosca sul fatto che una soluzione del problema afghano non potrà non ripercuotersi beneficamente sui rapporti USA-URSS e sulle relazioni Est-Ovest. Quest'ultimo convincimento è stato espresso anche dalla Presidenza comunitaria in un messaggio inviato all'URSS il 23 febbraio 1987, in cui è stato sottolineato l'auspicio dei Dodici per una rapida conclusione negoziata del conflitto sotto gli auspici dell'ONU.

Ministero degli Affari Esteri

8

Per quanto riguarda la crisi medio-orientale, l'attenzione delle parti appare per il momento concentrata soprattutto sulle modalità con cui rimettere in moto il processo di pace alla luce della nota proposta franco-sovietica di convocare una Conferenza internazionale alla quale dovrebbero partecipare tutte le parti interessate assieme ai membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Trattasi di un'iniziativa che testimonia in particolare il rinnovato interesse sovietico ad inserirsi nuovamente con piena autorità nel contesto medio orientale (e di cui sono prova tra l'altro i recenti contatti con Israele, volti a riprendere un dialogo politico-diplomatico interrotto da decenni), anche se per il momento Mosca continua a concentrarsi in particolare sui problemi delle procedure (connessi con la formazione di un Comitato Preparatorio per la Conferenza) e meno su quelli di sostanza. Gli Stati Uniti, dal canto loro, insistono sull'esigenza che le questioni procedurali non si sostituiscano a quelle di sostanza, che rimangono ovviamente la chiave del problema. Elemento critico continua ad essere al riguardo la questione dei negoziati diretti tra le parti in causa che non appaiono aver registrato per il momento passi avanti. Interessante comunque il ruolo assunto dall'Europa comunitaria nei confronti della Conferenza internazionale, appoggiata dai Dodici, in una apposita Dichiarazione approvata il 23 febbraio 1987, quale strumento potenzialmente idoneo a far compiere passi avanti al processo di pace.

In merito ai più recenti sviluppi della crisi del Golfo Persico, l'URSS ha formulato riserve soprattutto sulla presenza militare occidentale in quel mare, accusando Washington (nonché i suoi alleati, anche se in modo meno esplicito) di violare, con tale presenza, la risoluzione 598 del CdS per un "cessate il fuoco" tra Iran e Iraq. L'atteggiamento di Mosca è stato ovviamente contestato da parte occidentale che, nel ricordare la contemporanea presenza nello stesso mare di unità della flotta sovietica, ha sottolineato i limiti e le finalità della concentrazione delle proprie navi nel Golfo, respingendo comunque le accuse di "destabilizzazione" lanciate dal Cremlino. E' da notare peraltro che, nonostante la vivacità verbale delle proprie prese di posizione, l'Unione Sovietica ha mostrato di voler appoggiare gli sforzi delle Nazioni Unite e del suo Segretario Generale al fine di rinvenire una soluzione della crisi in un quadro di allargata collaborazione internazionale. Anche la recente proposta avanzata dal Vice Ministro degli Esteri Petrovski di attivare il "Comitato

militare" delle Nazioni Unite nella prospettiva dell'invio di una forza di pace navale dell'ONU nel Golfo appare un indizio di un atteggiamento di maggiore impegno di Mosca nell'ambito societario.

Per quanto riguarda la crisi cambogiana lo sviluppo più interessante degli ultimi tempi appare la visita compiuta ai primi dello scorso mese di marzo dal Ministro degli esteri sovietico, Shevardnadze, nel sud-est asiatico al fine precipuo di sondare i paesi dell'area in merito a possibili soluzioni del conflitto. L'impressione di fondo è comunque che sia Mosca che Hanoi auspicherebbero una soluzione a medio termine che faccia salve le principali esigenze politiche e di sicurezza dei due paesi. Nella sostanza tuttavia non si registrano ancora segni di una reale flessibilità da parte sovietica in argomento, ciò che spiega tra l'altro lo scetticismo circa una presunta volontà dell'URSS di giungere ad una composizione della crisi nei prossimi anni.

Orientamenti interni sovietici

Una certa interrelazione esiste anche tra rapporti Est-Ovest e sviluppi interni sovietici, nella misura in cui l'Occidente è interessato al processo di riforme in corso in URSS, e alle sue prospettive di successo, nel contesto degli sforzi compiuti da Gorbaciov per trasformare l'Unione Sovietica in un paese più efficiente, anche se non ovviamente "diverso".

I più recenti sviluppi sul piano interno sovietico - in particolare il discorso di Gorbaciov del 2 novembre scorso - hanno comunque confermato che l'obiettivo prioritario del Segretario Generale del PCUS rimane il rinnovamento economico, sull'abbrivio di quel processo di svecchiamento, modernizzazione e perfino di limitata democratizzazione (nel senso di una più ampia responsabilizzazione delle istanze collegiali), promosso da Gorbaciov allorché ha assunto la guida dell'URSS. Ogni altra riforma viene vista in funzione del raggiungimento di tale scopo, che viene perseguito senza appannamenti o flessioni di volontà nel contesto di un progressivo ammodernamento delle strutture del paese che tende al tempo stesso a migliorare l'immagine dell'Unione Sovietica all'esterno.

Contemporaneamente alle riforme economiche sono stati introdotti da Gorbaciov, sull'abbrivio delle risultanze del Plenum del Comitato Centrale del PCUS del 25-26 giugno 1987,

Ministero degli Affari Esteri

10

alcuni limitati esempi di rivalutazione dei principi della "democrazia e dell'autogoverno socialista", di cui la modifica delle procedure elettorali per l'elezione dei candidati alle cariche di partito, una qualche estensione delle garanzie a favore del cittadino contro gli abusi della burocrazia (grazie ad una apposita legge approvata dal Soviet Supremo il 29 giugno 1987), una maggiore apertura verso il mondo della cultura e del dissenso (di cui è tra l'altro prova il permesso di emigrazione concesso, nei primi dieci mesi del 1987, a 6.251 ebrei sovietici: un numero sei volte superiore al totale del 1986 che è ammontato a 943 persone) appaiono quelli di maggior interesse. Trattasi ovviamente di provvedimenti emananti da un'istanza fortemente autoritaria e quindi revocabili in qualunque momento quest'ultima lo ritenesse necessario. E' indubbio tuttavia che ci si trova di fronte ad una accresciuta consapevolezza dei leaders moscoviti nel tentativo di dimostrare che qualcosa sta cambiando nell'Unione Sovietica anche in un settore in cui l'URSS è apparsa finora costantemente sulla difensiva.